



centre d'expertise et de ressources pour l'enfance asbl



Un état de confiance sociale

Les allocations familiales dans un nouveau type d'Etat-providence, en Wallonie et à Bruxelles

Etude réalisée par Alain Dubois et Annick Faniel

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Table des matières

I. INTRODUCTION	4
II. VERS UN ETAT DE CONFIANCE SOCIALE ?.....	6
1. Les sociétés nationales industrielles	6
2. L'union européenne et la défédéralisation	7
3. La dissociation du politique et du social.....	9
4. Un nouveau paradigme : l'Etat de confiance sociale	11
III. LES ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE PAYSAGE FAMILIAL.....	13
1. La famille contemporaine : source de bonheur et d'incertitudes	14
2. Diversification des schémas familiaux et pluriparentalité	16
3. Les transformations de l'emploi et la performance maternelle.....	19
IV. ARTICULATION VIE PROFESSIONNELLE / VIE FAMILIALE.....	21
1. L'exemple de la prise de congé pour garder un enfant malade.....	22
2. Manque de temps et de présence du partenaire dans le quotidien : des aménagements mis en place par les parents.....	23
3. Les formes de congé : aide à la parentalité ?	24
Le congé parental.....	24
Le congé de maternité.....	24
Le vécu du congé selon le contexte et l'identité de la maman	25
Le congé de paternité ... et la carrière professionnelle	26
Disparité de la durée des congés de paternité et de maternité : conséquences possibles.....	26
4. Les modes de garde	27
V. AIDER LES FAMILLES À INVESTIR DANS LEURS ENFANTS	30
1. Principe de l'aide préventive	30
2. Dual earner model	31
3. Investir dans la biactivité	31
4. Investir dans le soutien à la parentalité.....	32
5. Investir dans la paternité	32
6. Investir dans la petite enfance.....	32

VI. RÉFLEXIONS SUR LE TRANSFERT DES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX COMMUNAUTÉS ET À LA COCOM	34
1. Les allocations familiales appartiennent bien au champ de la sécurité sociale	34
2. Vers une nouvelle structure de l'Etat fédéral	36
3. Premier inventaire des problèmes posés dans le domaine des allocations familiales pour fonder un « Etat de confiance sociale »	37
VII. CONCLUSION.....	39
1. Articulation de revenus, de temps et de services	39
2. Concertation citoyenne.....	39
3. Investissement social	40

I. Introduction

Cette étude s'inscrit dans le cadre du transfert des allocations familiales aux Communautés, et plus précisément à la Wallonie (dans sa partie francophone) et à la COCOM (Commission communautaire commune) en Région de Bruxelles-Capitale. Son objectif principal est de mettre ce transfert en perspectives : celle de la transformation des sociétés nationales industrielles et celle de la transformation du paysage familial.

La transformation des sociétés nationales industrielles fait l'objet du premier chapitre. Nous y montrons la nécessité d'un nouveau type d'Etat-Providence que nous appelons « *Etat de confiance sociale* ». Ce nouveau paradigme repose sur trois idées-forces pour tenter de réarticuler l'économique et le social :

- l'égalité entre enfants, à la fois comme marque de confiance en l'avenir de la Fédération Wallonie-Bruxelles et comme axe principal de la politique sociale et familiale ;
- la protection sociale comme investissement d'avenir, et non plus simplement comme l'addition de charges, dans le projet de favoriser l'autonomie des personnes tout au long de leur vie ;
- l'autonomie des services et des institutions impliqués dans la formation de la confiance sociale, en s'appuyant sur les compétences et les responsabilités des professionnel(-le)s de l'accueil du jeune enfant, de l'enseignement, de la santé et du social.

Le deuxième chapitre aborde les allocations familiales dans le paysage familial. Partant de la problématique de la pauvreté infantile, nous y abordons la famille moderne, la diversité et la complexité des structures familiales, et surtout le fil du temps : la fragilité d'un moment, par exemple en phase de séparation du couple, n'est pas un indicateur satisfaisant ni de la situation matérielle ni du devenir des personnes concernées. Ce chapitre sonne comme une invitation à penser en termes de « *parcours personnel et familial* » et à agir à la fois dans les moments de « rupture » et dans la durée. Peut-être convient-il de renforcer les interventions aux moments de rupture sans enfermer les personnes et les familles dans une définition d'elles-mêmes qui les maintient dans une situation difficile ?

La question du temps et des services est abordée dans le chapitre trois, autour des tensions entre vie professionnelle et vie familiale. Ces tensions touchent particulièrement les femmes, tant dans la prise de congés que dans l'accès insuffisant aux services, notamment les milieux d'accueil d'enfants. Le vécu des congés n'est pas forcément « positif ». Et nous avons déjà de nombreuses fois pointé les conséquences de l'indisponibilité des services, de leur (in)-accessibilité géographique et sociale, de leur (in-)adéquation aux horaires de travail et aux contraintes de la mobilité.

En s'appuyant sur l'exemple de la Finlande et de la Scandinavie, le quatrième chapitre montre toute l'importance d'aider les familles à investir dans leurs enfants. Il s'agit, comme le montre notamment Gosta Esping-Andersen, de réduire l'effet revenu en investissant dans la biactivité, la paternité, la petite enfance, en adoptant un modèle « *dual earner* » qui rompt avec la séparation sexuée des rôles. Nous parlons bien de « rôles » masculin et féminin, tels qu'ils étaient attribués par une certaine tradition, et pas des différences propres aux sujets humains, hommes et femmes.

Enfin, dans la cinquième partie, nous en arrivons à des questions très concrètes : le fait que les allocations familiales relèvent bel et bien de la sécurité sociale malgré leur transfert aux Communautés et à la COCOM ; l'identification des niveaux de pouvoir concernés par la mise en œuvre d'un Etat de confiance sociale ; l'inventaire de certains problèmes posés dans le domaine des allocations familiales. Ces problèmes concernent le montant des allocations, leur articulation avec d'autres interventions comme les allocations d'étude, la coordination des allocations et des services, les suppléments sociaux.

Cette étude prolonge notre réflexion précédente sur la construction d'un indicateur de bien-être de l'enfance¹ : si notre situation belge est bonne en comparaison avec la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, elle est susceptible d'évoluer négativement, notamment parce que le risque est grand de voir les allocations familiales évoluer moins vite que le bien-être global. Ceci est la conséquence du découpage du financement des allocations du financement général de la sécurité sociale, même si du point de vue européen les allocations familiales relèvent de la sécurité sociale et participent bien de l'idéal de la mobilité des travailleurs entre les différents Etats de l'Union. Nous craignons que la logique objective de ce transfert (pas nécessairement son intention !) entraîne tantôt un appauvrissement des familles, tantôt une relégation de la responsabilité collective des enfants dans la sphère privée. D'où l'urgence d'un débat, d'une vision, d'un projet qui, au départ de la Wallonie et de Bruxelles, coordonne et améliore les interventions des différents niveaux de pouvoir concernés : la Fédération Wallonie-Bruxelles, les deux Régions, la COCOF, la COCOM et le niveau fédéral.

« L'Etat de confiance sociale » n'est plus l'Etat-Providence des sociétés nationales industrielles. Il emprunte quelques idées au concept « d'Etat d'investissement social », en marquant la rupture avec le concept « d'Etat social actif » issu de la pensée néo-libérale anglo-saxonne, lequel a principalement les faveurs des conservateurs familiaux et sociaux, nostalgiques d'un monde que le capitalisme financier a pour l'instant enterré.

¹ Xavier Dupret, *Eléments de réflexion pour la construction d'un indicateur de bien-être de l'enfance*, Bruxelles, CERE asbl, novembre 2013, 45 pages

II. Vers un Etat de confiance sociale ?

1. Les sociétés nationales industrielles

La plupart de nos sociétés européennes se sont constituées dès le 19^{ème} siècle comme des sociétés nationales industrielles, c'est à dire des sociétés qui se transforment à la fois politiquement et économiquement. Le fait est particulièrement probant et marquant en Belgique qui déclare son indépendance en 1830 et qui, dans la foulée, prend la décision de créer des lignes de chemin de fer : la première ligne est inaugurée le 5 mai 1835 entre Malines et Bruxelles.

(R-)évolution politique et révolution industrielle sont intimement mêlées et associées.

La sécurité sociale belge porte encore la marque de son caractère à la fois national et social (au sens socio-économique du terme). Les institutions sociales se nomment par exemple :

Office national de sécurité sociale (ONSS),

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI),

Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI),

Office national des vacances annuelles (ONVA),

et, dans le champ qui nous occupe,

Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS, devenu Famifed).

Au-delà du langage et de la symbolique, il est parfois difficile de distinguer les intérêts nationaux et les objectifs sociaux des politiques et des décisions mises en œuvre : par exemple, la progression des allocations familiales selon le rang de l'enfant dans la famille répond-elle à une politique de population (visant par exemple la croissance démographique) et/ou vise-t-elle à mieux couvrir le coût des enfants (particulièrement dans les familles nombreuses) ? Cette question a fait polémique dans les années 60, opposant notamment les thèses de l'économiste Alfred Sauvy et celles d'Albert Delperée, Secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale.

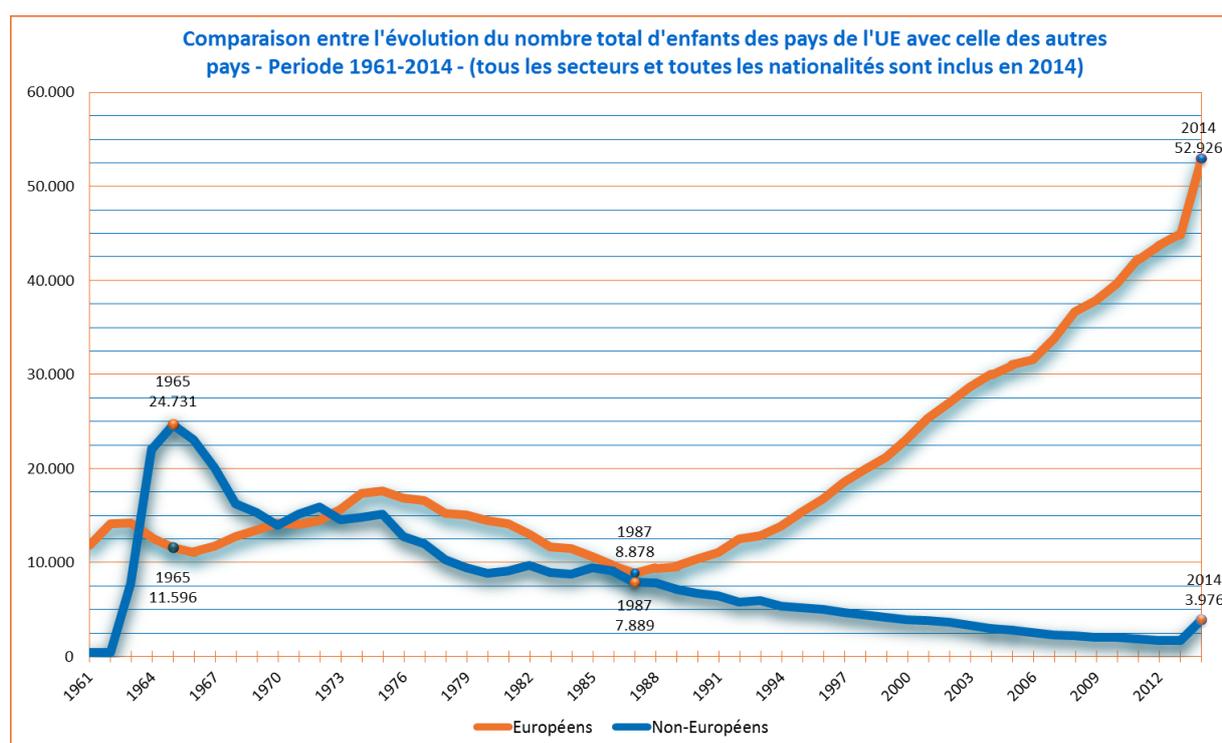
Le premier, intervenant à la demande des milieux socio-économiques wallons, déclarera en 1961 : « *Un pays sans jeunesse est voué à devenir un pays de vieilles gens ruminant de vieilles idées dans de vieilles maisons* »². Cette thèse sous-tend la dimension démographique et nationale d'une politique familiale. Le second, qui préside un groupe de travail national « Démographie et population », s'exprimera plutôt en faveur d'une politique d'immigration dès 1962 et de la distinction entre politique familiale et politique de population. Le plein emploi qui est atteint au début des golden sixties plaide plutôt pour des solutions urgentes pour satisfaire les besoins de main d'œuvre de l'économie et des entreprises, donc l'immigration.

Retenons surtout l'idée que les sociétés nationales industrielles étaient encore capables d'associer politique économique et politique sociale et d'agir sur leur destinée en prenant des décisions qui répondent à la fois aux besoins des entreprises et au bien-être social de la population nationale, y compris de la population issue de l'immigration.

² Cité par Michel Loriaux (UCL), dans une communication présentée au colloque : « *50 ans après le rapport Sauvy, la population wallonne entre enjeux du passé et défis du futur* » (Liège, 23 octobre 2012).

Cette histoire, nationale et sociale, nous est racontée dans le graphique suivant qui nous montre :

- le recours à la main d'œuvre étrangère dès le début des années 60 (surtout de 1962 à 1965), notamment par le versement d'allocations familiales pour des enfants élevés en dehors du Royaume, et principalement en dehors de l'Union européenne jusqu'en 1973 ;
- l'impact du regroupement familial et de l'arrivée de travailleurs étrangers accompagnés de leur famille (à partir de 1965) ;
- le coup d'arrêt donné à l'arrivée de main d'œuvre étrangère (1974), qui se marque principalement dans la diminution du nombre d'enfants élevés en dehors du Royaume et de l'Europe à partir de 1975 ;
- l'inflexion de la fin des années 80 (1988 et suiv.), où l'on peut observer la croissance d'enfants élevés en dehors du Royaume mais au sein de l'Union européenne.



source : Famifed, Enfants élevés hors du Royaume, 2014

Ce graphique nous montre aussi que le nombre actuel d'enfants élevés hors du Royaume, mais dans un pays de l'Union européenne (UE), 52.926 enfants en 2014, est plus de deux fois supérieur au nombre maximum d'enfants élevés hors du Royaume et hors de l'UE, 24.731 enfants en 1965 !

2. L'union européenne et la défédéralisation

Le graphique précédent porte donc aussi la marque de l'élargissement de l'Union européenne et de la mobilité au sein de l'Europe. Indubitablement, de nombreux Européens travaillent en Belgique et, pour une partie d'entre eux, les enfants sont élevés en dehors du Royaume. Cette mobilité est au cœur du projet européen et constitue probablement le décor positif d'autres mesures qui ont contribué à affaiblir les Etats nationaux au profit de l'Union.

Nous visons ici, par exemple, l'unité monétaire et l'adoption de l'euro réalisées dans un cadre budgétaire strict. Ce cadre limite la possibilité de recourir aux déficits des finances publiques et à l'endettement pour répondre aux nécessités économiques et sociales. Les possibilités d'emprunt sont limitées et le recours à « *la planche à billets* » est exclu.

L'intégration du budget de la sécurité sociale au budget de l'Etat pour le calcul du déficit public et de la trajectoire budgétaire limite pour ainsi dire les marges de manœuvre sociales des politiques publiques. Si tous les secteurs de la sécurité sociale s'en ressentent, les allocations familiales y ont été particulièrement sensibles et depuis un certain temps.

Comme la présidente du comité de gestion de l'ONAFTS, Bea Cantillon, l'a exprimé dans son discours à l'occasion des 75 ans des allocations familiales : « *Les dépenses pour les allocations familiales, exprimées en pourcentage du PNB, sont passées de 3 % en 1970 à 1,7 % aujourd'hui, et – suivant l'hypothèse des adaptations possibles de la politique sociale – elles diminueront encore jusqu'à 1,3 ou 1,1 % en 2030. Dans l'ensemble de la sécurité sociale, la part des allocations familiales se réduit, d'un peu plus de 23 % en 1960 à 7,2 % à l'heure actuelle, et jusqu'à 4,8 voire 4,1 % en 2030. Les allocations familiales, qui furent jadis la deuxième branche la plus importante de la sécurité sociale – après les pensions –, deviendront, avec les accidents du travail et les maladies professionnelles, le cadet de la sécurité sociale.* ».³

Le transfert des allocations familiales aux Communautés et à la COCOM (Région de Bruxelles-Capitale) ne laisse pas espérer une inversion de tendance. La défédéralisation de la sécurité sociale permettra probablement une limitation des dépenses à leur niveau d'aujourd'hui, au profit des autres secteurs de la « sécu » au niveau fédéral, au profit de l'assainissement budgétaire, au profit de l'allègement des charges sociales des entreprises. L'expression même de « charges sociales », utilisée abusivement en lieu et place de la notion de « cotisations sociales », achève pour ainsi dire ce que les sociétés nationales industrielles avaient conquis : l'association de la politique économique et de la politique sociale.

Plus généralement, les allocations familiales sont au cœur des transformations des Etats :

- par le transfert de l'exercice de compétences autrefois nationales au niveau européen⁴ ;
- par le transfert de l'exercice des compétences autrefois nationales à un niveau décentralisé, les Communautés et les Régions dans la Belgique fédérale.

Ce double transfert, à un niveau supranational d'une part, à un niveau infranational d'autre part, est à la base de tensions politiques d'un genre nouveau. En effet, au niveau supranational en général, au niveau européen en particulier, il s'agit d'agir en faveur de la mobilité des travailleurs, ce qui suppose de garantir l'exercice des droits sociaux des ressortissants européens dans les autres Etats de résidence et de travail.

Au niveau infranational d'autre part, des Communautés et des Régions en Belgique fédérale, il s'agit souvent de pouvoir mener des politiques tantôt « cohérentes »⁵, tantôt « nouvelles », censées mieux répondre aux besoins spécifiques d'une population particulière ou supposée telle. Entre mobilité des travailleurs et spécificité régionale et/ou

³ Bea Cantillon, *Discours aux 75 ans des allocations familiales, Séance solennelle, Palais d'Egmont, 24 novembre 2005*

⁴ Au niveau de l'Union européenne, mais également d'autres instances internationales telles que l'OTAN ou l'OMC pour d'autres matières !

⁵ Pour reprendre une expression maintes fois employée dans les revendications relatives à la défédéralisation de la sécurité sociale : voir notamment, Paul Palsterman, *Défédéraliser la sécurité sociale ?*, CRISP ? Courrier hebdomadaire n°1899, 2005

communautaire, l'exercice des droits sociaux se joue. Nous y revenons plus loin. La menace de « *Brexit* »⁶, au-delà de tout calcul rationnel du rapport entre cotisations et dépenses des travailleurs européens migrants en Grande-Bretagne, achève de nous démontrer la difficulté de combiner la libre circulation des travailleurs et le cadre national, régional ou communautaire des droits sociaux.

Plus généralement encore, les Etats se défont par le dessus et par le dessous, et perdent la capacité de combiner l'économique (marché unique et libre circulation) et le social (bien-être), ... sauf à entretenir l'illusion d'une société nationale ... ou de sa re-création à une échelle identitaire ou communautaire (la Flandre, la Catalogne, ...).

3. La dissociation du politique et du social

Les replis nationaux, identitaires ou communautaires, dissimulent mal la perte de pouvoir des Etats nations dans l'exercice de leurs compétences mais ne suffisent pas à expliquer la fin des sociétés nationales industrielles.

Cette fin du social, au sens des rapports sociaux de la société industrielle, lesquels opposent les travailleurs à ceux qui possèdent et dirigent les entreprises, s'explique habituellement de trois façons, plus complémentaires que contradictoires :

- pointons tout d'abord l'indépendance du capitalisme financier, une caractéristique pointée par Alain Touraine⁷ dans un de ses derniers ouvrages. En quelques mots, ce capitalisme financier, sauvage et incontrôlable, est ou devient étranger à l'économie réelle. Les partis de gauche et sociaux-démocrates ne parviennent plus à associer politique économique et politique sociale. Les succès électoraux du PTB en Belgique, de Podemos en Espagne ou de Syriza en Grèce, apparaissent sans doute plus comme la conséquence ou le symptôme de la financiarisation du capitalisme que comme une issue ou un remède. Il est loin le temps où « *la progression des salaires était assurée, hors marché, par des mécanismes d'indexation et de négociation collective. Les taux d'intérêt étaient régulés, et, une fois corrigés de la hausse des prix, maintenus à des niveaux peu élevés (...). Dans la gestion des entreprises, la rentabilité faisait davantage figure de condition de la poursuite d'autres objectifs, comme la croissance ou le changement technique, que de fin en soi* »⁸ ;
- envisageons ensuite les transformations de l'emploi, la tertiarisation de l'économie, mais surtout de la solidarité reposant sur le travail. La distinction notamment entre « cotisation sociale » et « impôt », qui tend à s'effacer, permettait, sans toucher aux rapports sociaux de production, de fonder les solidarités nécessaires entre actifs et inactifs, entre bien portants et malades, entre les « sans enfant » et les familles, ... Bref, d'ajouter de la « solidarité horizontale » à la « solidarité verticale ». La sécurité sociale « *n'abolit pas les classes sociales mais elle en resserre la distance* »⁹. Les mesures de sélectivité sociale sapent la légitimité de la solidarité sociale et interrogent le bien fondé de « sa » contribution personnelle au « système » : « faut-il verser des allocations familiales à toutes les familles ? » entend-on régulièrement ;

⁶ Menace de sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne.

⁷ Alain Touraine, *La fin des sociétés*, Paris, Seuil, 2013

⁸ Jacques Bidet et Gérard Duménil, *Altermarxisme. Un autre marxisme pour un autre monde*, Paris, PUF, 2007, collection Quadrige/Essais débats, page 78

⁹ François Dubet, *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités*, Paris, Seuil, 2014, collection La République des Idées, page 57

- prenons la mesure enfin de l'ethnisation des rapports sociaux. La fin de la politique d'immigration de la main d'œuvre, en 1974, n'a ni arrêté ni freiné les mouvements migratoires. Nos sociétés s'en trouvent transformées, diversifiées, voire rendues hétérogènes. Nous sommes face au « *défi d'organiser socialement les différences co-présentes sur un même territoire* »¹⁰. Au-delà des discours racistes et antiracistes, sans se limiter à l'islamophobie ou aux appels vibrants à la laïcité, nous devons reconnaître de nouvelles figures des rapports sociaux qui ne se nouent plus (exclusivement) autour de l'usine et de l'entreprise, mais dans les quartiers, les écoles, autour de l'enjeu des relations entre cultures. Alain Touraine va même plus loin en posant la question des sujets humains¹¹ qui permet également de prendre la mesure des rapports de genre (homme / femme) et de tous les pouvoirs qui menacent notre subjectivité et notre subjectivation.

La dissociation du politique et du social n'est pas particulière à la Belgique mais s'y fait particulièrement ressentir en raison de l'existence des trois « piliers »¹² qui associent chacun un parti politique et des organisations sociales. Ces dernières agissent à la fois comme groupes de pression et comme acteurs directs de la décision politique : par exemple, les organisations syndicales (FGTB socialiste, CSC chrétienne et CGSLB libérale) siègent dans les comités de gestion des organismes de sécurité sociale. Si les « piliers » subsistent, ils perdent leur capacité d'encadrement de la vie quotidienne :

- le Parti socialiste (PS), dominant électoralement, n'est pas parvenu à maintenir une presse écrite relevant de son idéologie ;
- la perte de vitesse du Parti social chrétien (PSC, devenu CDH) n'a pas entamé l'inscription des élèves et des étudiants dans les écoles qui relèvent du SEGEC¹³, et cela alors même que la pratique religieuse catholique est en chute libre¹⁴.

Bref, nous ne vivons plus dans un monde où il est possible d'associer un comportement électoral, des pratiques sociales, des opinions et des convictions politiques, personnelles ou religieuses. Par exemple, il est possible et courant d'être un croyant convaincu, électeur d'un des partis historiquement défenseurs de la laïcité (MR ou PS), affilié au syndicat chrétien (CSC), d'inscrire ses enfants dans une école officielle ou catholique, de militer dans une association ou un mouvement pluraliste comme la Ligue des familles, ...

Les associations historiques des piliers traditionnels elles-mêmes évoluent dans leurs priorités : par exemple, Vie féminine, organisation féminine du pilier chrétien, s'exprime aujourd'hui avant tout dans le champ et les combats du féminisme, plutôt que dans le mouvement ouvrier.

Cette complexité interroge la légitimité du choix des représentants dans les organes consultatifs et représentatifs, notamment dans le champ de la politique familiale, de la politique de l'enfance et des allocations familiales, et nous invite à construire de nouvelles scènes politiques : « *donner du pouvoir aux acteurs suppose que l'on reconnaisse des compétences et pas seulement des droits, qu'on reconnaisse ce qu'ils sont et que leur soit offerte la possibilité de témoigner de leur expérience et d'agir sur leurs conditions de vie* »¹⁵.

¹⁰ Albert Bastenier, *Qu'est-ce qu'une société ethnique ?*, Paris, PUF, 2004, collection sociologie d'aujourd'hui

¹¹ Alain Touraine, *Nous, sujets humains*, Paris, Seuil, 2015.

¹² Un « pilier » peut être défini comme un ensemble politique et social associant une famille politique « traditionnelle » (socialiste, chrétienne, libérale) à des organisations sociales (syndicat, mutuelle, ...).

¹³ Secrétariat général de l'enseignement catholique

¹⁴ Voir les analyses de l'Observatoire des religions et de la laïcité (<http://www.o-re-la.org/>) dernière consultation le 15 décembre 2015

¹⁵ François Dubet, *op. cit.*, page 86

4. Un nouveau paradigme : l'Etat de confiance sociale

L'Etat-Providence est historiquement attaché à nos sociétés nationales industrielles : il en est la marque de fabrique, à la fois économique, politique et sociale. Les transformations de nos sociétés, sous les coups du capitalisme financier, en raison de l'ethnisation des rapports sociaux, de l'unification européenne, de la décentralisation, de la défédéralisation de la sécurité sociale, de l'émergence d'une économie de services et de la dé-marchandisation ¹⁶, ... appellent une redéfinition de cet Etat-Providence.

Bien sûr, il existe autant de formes d'Etat-Providence que de sociétés nationales : le modèle « bismarckien », alimenté essentiellement par les cotisations des employeurs et des travailleurs, n'est pas le modèle « beveridgien », alimenté essentiellement par l'impôt. Bien sûr, l'intégration par la solidarité au travail et la concertation sociale propres à la Belgique, ne sont pas l'intégration par l'école de la République ni la décision gouvernementale à la française. Bien entendu, la liberté subventionnée à la belge (par exemple pour le choix du médecin) n'est pas le système de santé publique du Royaume-Uni (National Health Service). Evidemment, le régime social-démocrate des pays scandinaves, le régime libéral des pays anglo-saxons, le régime conservateur-corporatiste des pays d'Europe continentale ¹⁷ divergent fortement. Il est néanmoins possible de tracer les grandes lignes d'un nouveau paradigme d'Etat-Providence, à la faveur de cette étude sur les allocations familiales.

Ce nouveau paradigme repose sur trois idées qui relèvent toutes de la confiance sociale :

- la politique de l'enfance comme pilier de l'égalité entre enfants, entre hommes et femmes ;
- penser les dépenses sociales comme des investissements ;
- l'autonomie des établissements impliqués dans la formation de la confiance sociale.

La première idée a particulièrement été développée par Gosta Esping-Andersen. Dans le domaine des politiques familiales et de l'enfance, il s'agit d'influencer positivement la manière dont les familles produisent de l'héritage social.

Pour cela, il convient de :

- réduire l'effet revenu, en luttant contre la pauvreté infantile, mais sans toucher aux autres objectifs légitimes des allocations familiales, comme la solidarité horizontale. En effet, nous avons montré ci-avant que les allocations familiales ont déjà perdu trop de pouvoir d'achat pour être rendues sélectives : il s'agit plutôt de compléter les allocations de base par d'autres interventions sous d'autres modalités, par exemple en matière de gratuité des soins de santé, d'accès aux services d'aide aux familles, d'accueil de l'enfant, ... ;
- aider les familles à investir dans leurs enfants, en temps, en qualité, en développant et en orientant les politiques culturelles en ce sens (bibliothèques, ludothèques, ...).

La politique de l'enfance est également la condition de l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment dans l'accès à l'emploi des mères. Ce constat réinterroge le choix politique du transfert des moyens du FESC ¹⁸ à la Communauté française (ONE) tandis que les allocations familiales seront gérées par la Région wallonne (pour la Communauté française en Wallonie) et par la COCOM (en Région bilingue de Bruxelles-Capitale).

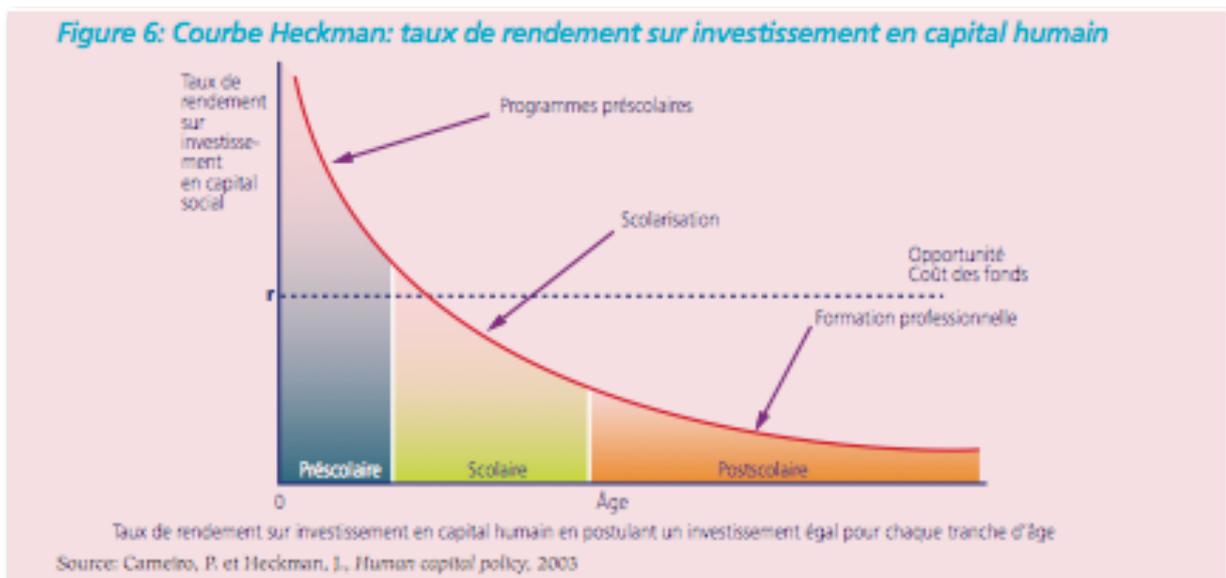
¹⁶ Ce thème n'a pas été développé dans cette étude. On peut se référer à Bernard Perret, *Au-delà du marché*, Paris, Institut Veblen pour les réformes économiques, 2015, collection Politiques de la transition.

¹⁷ Pour une définition de ces régimes, voir Gosta Esping-Andersen avec Bruno Palier, *Trois leçons sur l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 2008, collection la République des idées

¹⁸ Fonds d'équipements et de services collectifs, préalablement institué au sein de l'ONAFST

L'idée d'un Etat d'investissement social a notamment été développée par Alain Villemeur ¹⁹. La protection sociale n'est plus considérée comme une dépense mais comme un investissement, notamment dans le domaine de la santé, où il s'agit en permanence de favoriser l'autonomie des personnes. L'Etat investisseur se préoccupe de distinguer les charges et les investissements pour l'avenir, de favoriser la prévention particulièrement avant 40 ans, de lutter contre les gaspillages et les dysfonctionnements. Dans cette perspective, il (re-)devient utile économiquement et socialement de se préoccuper de la santé des jeunes enfants dans une perspective d'avenir, y compris d'un point de vue budgétaire.

En matière d'enfance, la *courbe Heckman*, qui mesure le taux de rendement sur investissement humain s'inscrit clairement dans cette perspective. Si l'investissement en matière préscolaire est plus élevé que le coût des fonds (opportunité), son rendement est bien supérieur à l'investissement dans la scolarité et la formation professionnelle.



Enfin, rien ne se fera sans l'autonomie des établissements impliqués dans la formation de la confiance sociale. Cette idée, développée par François Dubet ²⁰, concerne particulièrement les institutions et les métiers de l'enseignement, de la santé, du travail social. La « restauration » du rôle, de la fonction, nostalgie d'un passé révolu, doit céder la place :

- aux projets et aux accords négociés, plutôt qu'aux référentiels imposés par une autorité politique, un organisme public, ...
- ... par des acteurs (professionnels) choisis pour leur engagement dans un projet (d'accueil, pédagogique, d'établissement, ...) ...
- ... et qui choisissent eux-mêmes de s'engager contractuellement, dans un établissement autonome, ...
- ... en dehors de dispositifs (de plus en plus) complexes qui les éloignent de leur métier, de leur mission, de leur idéal, ...
- dans une perspective du développement du pouvoir d'agir des « usagers ».

Bref, les professionnel(le)s de la relation à autrui, de l'accueil, de l'éducation, du social et de la santé, doivent être mis en situation de responsabilité et pas d'administrateurs d'un Etat social actif (forme néo-libérale de l'Etat-Providence).

¹⁹ Alain Villemeur, *La protection sociale, un investissement d'avenir*, in Futuribles, n°397, novembre-décembre 2013.

²⁰ François Dubet, *op.cit.*

III. Les allocations familiales dans le paysage familial

Comme nous l'avons vu précédemment, en Belgique, les allocations familiales sont actuellement au cœur d'un important débat. En effet, depuis le 1er juillet 2014, dans le cadre de la 6^e réforme de l'Etat, leur transfert a été organisé du Fédéral aux entités fédérées²¹. En d'autres termes, la compétence en la matière passe d'une gestion unique et fédérale à une division de celle-ci, aux mains des Communautés flamande et germanophone, ainsi que de la Région wallonne et la Commission communautaire commune (COCOM, à Bruxelles). Ainsi, les allocations familiales, les allocations de naissance et les primes d'adoption sont transférées aux Communautés. La détermination de leur budget reste cependant aux mains de l'Autorité fédérale qui dote annuellement un montant global issu du budget de l'Autorité fédérale et non plus de celui de la sécurité sociale²². Chaque entité pourra gérer son enveloppe, adoptant sa propre clé de répartition et fixant ses propres critères (âge de l'enfant, statut des parents...) en fonction de sa propre politique familiale. A Bruxelles, la compétence revient à la Commission communautaire commune (COCOM).

Le FESC²³, quant à lui, est supprimé et les moyens sont répartis entre les Communautés.

Aujourd'hui encore, ce changement au sein de la politique familiale comporte des inconnues, tant au niveau de son fonctionnement à venir, qu'au niveau de ses conséquences en matière sociale, économique et familiale.

Les allocations familiales et la pauvreté infantile

Bien que complexe, le régime des allocations familiales, dont les bases ont été jetées au début du siècle dernier²⁴, a connu une expansion importante. Cependant, aujourd'hui, force est de constater qu'il existe un taux élevé de pauvreté infantile²⁵ en Belgique. De nombreuses études et statistiques mettent en évidence « *le manque d'efficacité du système actuel belge des allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté infantile* »²⁶, et UNICEF

²¹ En Belgique, les principales entités fédérées sont les trois [communautés](#) et les trois [régions](#). La [Commission communautaire commune \(COCOM\)](#) et la [Commission communautaire française \(COCOF\)](#), qui possèdent également un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif, sont aussi d'authentiques entités fédérées. Pour plus d'informations sur les entités fédérées, consulter le glossaire du CRISP :

<http://www.vocabulairepolitique.be/entite-federee/> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

²² Information issue de l'article de Vaïa Demertzis : « Allocations familiales : moins de solidarité pour plus d'autonomie ? », Crisp, publié dans « Imagine demain le monde », 1^{er} juillet 2015 :

<http://www.crisp.be/2015/07/allocations-familiales-moins-de-solidarite-pour-plus-d-autonomie/>

(dernière consultation le 21 décembre 2015).

²³ Le FESC est le Fonds d'équipements et de services collectifs. Créé au sein de l'Office en 1971, il permet notamment de financer des structures d'accueil extrascolaires, flexibles, d'urgence ou encore d'enfants malades.

²⁴ Pour plus d'informations sur les origines du régime des allocations familiales en Belgique, voir : « Allocations familiales. Partie I : Hier et aujourd'hui », analyse Juillet 2013, La CODE (Coordination des ONG pour les Droits de l'Enfant) : http://www.lacode.be/IMG/pdf/Allocations_familiales_partie_I.pdf

(dernière consultation le 21 décembre 2015).

²⁵ La pauvreté infantile englobe ici la part des enfants vivant dans un ménage aux revenus inférieurs à 60% du revenu médian.

²⁶ W. Schepers et I. Nicaise : « *Investir dans l'enfance : pour briser le cercle vicieux de l'inégalité* ». Analyse des politiques nationales. Rapport élaboré par la Commission européenne, 2014, p. 7 :

http://europa.eu/epic/docs/countries/be-investing-in-children-2013_fr.pdf (dernière consultation le 21 décembre 2015).

Belgique indique que le pays a un des taux de pauvreté infantile les plus hauts en Europe²⁷. La Fondation mentionne en outre d'autres signes alarmants comme l'augmentation de la mortalité infantile, la baisse du taux d'alphabétisation et les difficultés d'accéder au marché du logement²⁸. Cela signifie-t-il que le système actuel des allocations familiales sur le territoire belge manque d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté infantile, ainsi que nous l'indique le rapport d'analyse des politiques nationales sur l'inégalité des enfants ? Par ailleurs, cet « outil » de réalisation des droits de l'enfant et de soutien à la parentalité s'est-il réellement adapté aux évolutions de la société et des familles ? Enfin, en quoi le système des allocations familiales s'inscrit-il dans le contexte actuel, quel est son apport ? Et qu'en est-il des autres formes d'aides proposées aux familles, que ce soit en termes financiers ou de services ?

Afin de pouvoir répondre à ces questions, il nous semble intéressant de contextualiser notre réflexion. D'une part, il s'agit d'exposer un certain nombre de bouleversements structurels et culturels qui ont un impact direct sur la santé et le bien-être de l'enfant, ce dernier évoluant au contact de son environnement social et familial. D'autre part, il s'agit de mettre en évidence les conséquences et les difficultés que ces réalités génèrent dans le quotidien des familles en Fédération Wallonie-Bruxelles et, à la veille de la mise en place de la VI^e réforme de l'Etat belge, de pouvoir proposer des pistes de réflexion et d'action à mettre en place dans le domaine de la politique familiale à venir.

1. La famille contemporaine : source de bonheur et d'incertitudes

« Le modèle familial²⁹ a évolué dans le même sens partout en Europe. Nous sommes passés de la famille traditionnelle, institution dans laquelle on se coulait en reproduisant les rôles, à un modèle de « famille individualisée », où l'idéal est de construire, sur la base de relations expérimentées, une cellule épanouissante dans laquelle chacun trouve son bonheur ». (Pierre Bréchon³⁰ au sujet du modèle familial contemporain)

La famille traditionnelle représentait un ordre préétabli, institutionnalisé, où chacun connaissait les normes communes et adoptait ses comportements en fonction de sa place au sein de la société. Il existait une différenciation des rôles entre l'homme et la femme ou entre la génération des parents et celle des enfants par exemple. L'éducation s'effectue par inculcation et transmission, permettant aux enfants de prendre la relève des parents après leur disparition.

A la différence, le modèle familial actuel apparaît quant à lui comme une entreprise de bonheur, permettant une certaine liberté d'action et de décision en tant qu'individu membre d'une famille. Dans son livre « Sociologie de la famille contemporaine »³¹, le sociologue

²⁷ Plus d'informations sur les taux européens et belges de pauvreté infantile dans cette enquête de l'UNICEF : « Mesurer la pauvreté des enfants. Nouveaux tableaux de classement de la pauvreté des enfants dans les pays riches », 2012 : http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_fre.pdf (dernière consultation le 21 décembre 2015).

²⁸ Information issue de l'article « La Belgique : leader dans le domaine de l'enseignement préscolaire » : http://europa.eu/epic/countries/belgium/index_fr.htm (dernière consultation le 21 décembre 2015).

²⁹ Le modèle familial renvoie à des manières d'être ou de vivre en famille, faisant référence non seulement au vécu concret mais aussi aux idéaux.

³⁰ Pierre Bréchon est Professeur de Science Po à Grenoble : <http://www.la-croix.com/Famille/Actualite/La-famille-une-valeur-bien-ancree-en-Europe-2014-04-29-1143167> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

³¹ François de Singly : « Sociologie de la famille contemporaine », Armand Colin, 5^{ème} édition, 2014.

François de Singly retrace les changements majeurs qui ont marqué l'évolution de la famille. Ainsi, rejoignant les propos de Pierre Bréchon (op cit.), met-il l'accent sur un approfondissement des principes de l'individualisation et de la transformation des liens à partir des années 1970. De manière schématique, il distingue ainsi la famille moderne 1 et la famille moderne 2 en fonction de leurs critères valorisés :

Famille moderne 1 (1918-1968)	Famille moderne 2
L'amour dans le mariage : l'affection et l'institution se renforcent mutuellement	Forte tension entre l'amour et le mariage. => les mariages diminuent et la cohabitation hors mariage se développe *
La division stricte du travail entre l'homme la femme : l'homme travaille à l'extérieur, la femme reste à la maison. Rôles sexuels reconnus et valorisés, et soutenus par l'Etat	Volonté d'indépendance et d'autonomie des femmes. En 1970, en France, la puissance paternelle disparaît au profit de l'autorité parentale. Les rôles sexuels perdent de leur légitimité

* François de Singly entend ici le mariage comme la seule façon possible de fonder une famille, remis en cause dans les années 1970 par l'augmentation du nombre des unions non légitimées par la loi (unions libres) et par la croissance de divorces. « *Ces deux phénomènes traduisent une redéfinition entre la sphère du privé et du public, comme une réévaluation des statuts sociaux respectifs de l'homme et de la femme.* »³²

Pourtant, le baromètre des parents livré par la Ligue des familles détaille qu'en 2015, « *le mariage reste la forme dominante d'union entre les parents. C'est le cas pour 46% des parents interrogés. Loin derrière, nous trouvons la cohabitation légale, qui concerne 15% des couples et la cohabitation de fait pour 11%* »³³.

Ce paradoxe s'explique par la définition et la place conférée au mariage. Aujourd'hui, le mariage est lié à un amour « absolu et par conséquent souvent voué à l'éphémère ». Pouvant être vécu comme « une mise en scène de soi », le mariage prend d'autres significations que malheureusement nous ne pourrions pas évoquer ici. Mais il nous semble intéressant de préciser que, de manière générale, il est actuellement vécu comme « *un engagement public, affectif et moral d'un homme et d'une femme, la rupture étant toutefois envisagée dès la fondation de l'union comme le meilleur moyen de préserver l'amour et l'autonomie des époux* »³⁴.

Le mariage, comme la famille, favorisent dès lors l'épanouissement individuel et la réalisation de soi : « *Ce qui change entre les deux modernités c'est le fait que les relations soient valorisées moins pour elles-mêmes que pour les satisfactions qu'elles procurent, ou doivent procurer à chacun des membres de la famille. (...) Les individus croient désormais que ce*

³² M. Segalen, A. Martial : « *Sociologie de la famille* », Armand Colin, 2013, P. 89.

³³ Données issues du Baromètre des parents 2015 de la Ligue des familles : <https://www.laligue.be/Files/media/482000/482653/shared/barometre-2015.pdf#page=15> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

³⁴ « *Sociologie de la famille* », op cit., p. 89 et 98.

groupe (la famille) constitue un des moyens idéaux pour se réaliser soi-même. Le "je" l'emporte sur le "nous".»³⁵

Ce n'est dès lors plus une institution qui impose ses manières d'être, ses répartitions des rôles pour se perpétuer.

Cette transformation du modèle familial engendre divers changements dans les façons d'appréhender la famille ou de la vivre. L'incertitude, liée au principe du bonheur, caractérise ainsi le schéma familial et conjugal contemporain.

Chacun a en effet sa définition du bonheur, ses choix en matière d'épanouissement personnel, nourrissant la complexification de la cellule familiale et renforçant le caractère incertain de sa viabilité, qui dépend de l'équilibre trouvé entre le fonctionnement de son schéma familial et ses choix individuels. L'autonomie personnelle prime sur les liens de dépendance tant vis-à-vis des institutions que des personnes, et même du partenaire ou des enfants.

Au sein de la famille individualisée, la place de l'enfant et le projet de maternité ou de paternité se modifient. Le sociologue Jacques Marquet³⁶ reprend une observation figurant dans l'ouvrage de Kellerhals & al.³⁷, « *dans la famille moderne, et plus encore dans la famille post-moderne, l'enfant est d'abord un projet des conjoints : les couples ont désormais des enfants, non pas parce que c'est comme ça, mais parce qu'ils en désirent. Et nombre de démographes et sociologues tiennent pour acquis que la limitation du nombre d'enfants (majoritairement deux enfants) résulte d'une recherche de maximisation des bénéfices et de minimisation des coûts en termes de gratifications procurées par les enfants et libertés diverses conservées, car bien entendu l'enfant entre en concurrence avec les autres projets parentaux (réussite professionnelle, liberté des loisirs, etc.)* ».

Pour conclure cette présentation : « *ce n'est pas l'intérêt pour la famille qui s'effiloche mais la permanence de l'attachement au sein du couple* » (cf. François de Singly). La famille n'est pas un lieu clos, coupé du reste de la société. Les transformations qu'elle connaît, ainsi que les formes de vie familiale, sont donc liées à celles de la vie sociale ; changement social et changement familial sont donc intimement articulés.

2. Diversification des schémas familiaux et pluriparentalité

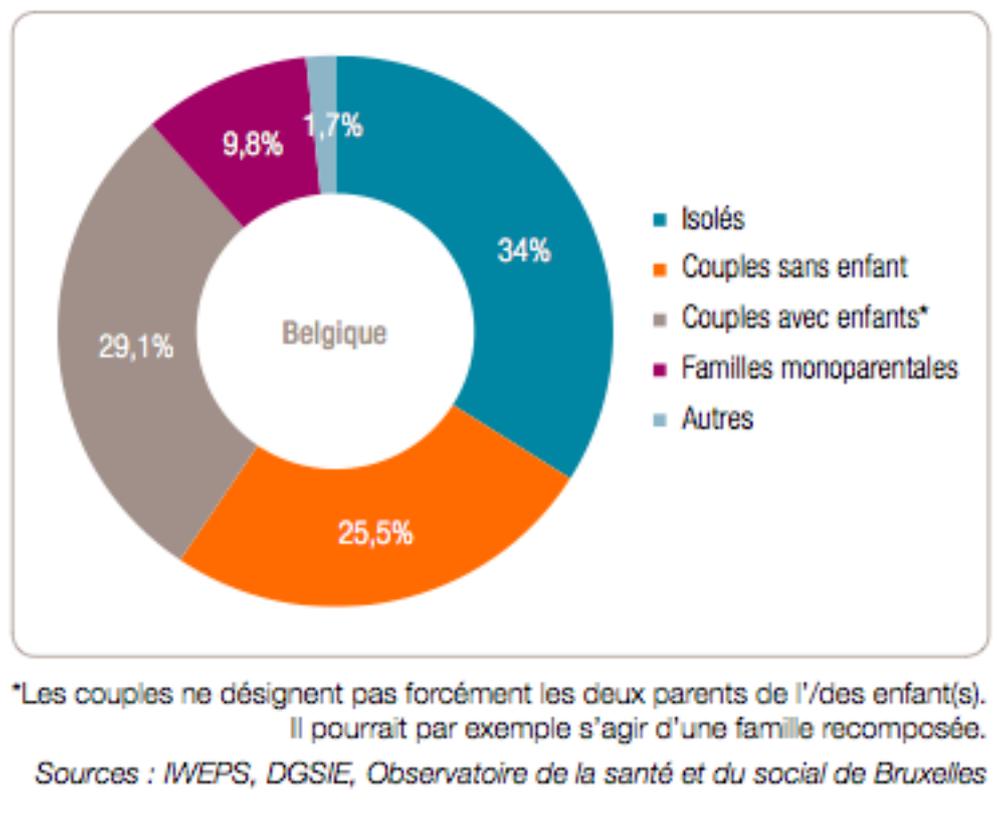
Désormais, la famille traditionnelle côtoie d'autres types de ménages : les familles monoparentales, les familles recomposées, les cohabitants légaux hors mariage et les ménages d'une personne.

³⁵ In François de Singly : « *Sociologie de la famille contemporaine* », op cit., P.21-22.

³⁶ Jacques Marquet est sociologue, professeur à l'Unité d'anthropologie et de sociologie (Université Catholique de Louvain, UCL) et à l'Institut d'études de la famille et de la sexualité (UCL).

³⁷ Kellerhals J., Perrin J.-F., Steinauer-Cresson G., Vonèche L, Wirth G., 1982, *Mariages au quotidien*, Lausanne, Editions Favre.

II.3. Ménages par type, Belgique, 2013



38

NB : En Belgique, le ménage représente l'unité de base de la sécurité sociale et de l'impôt des personnes physiques³⁹.

Les ruptures et les nouveaux modes de vie ont conduit à une multiplication des types de familles, selon les personnes et les étapes de la vie. Par les nouveaux assemblages familiaux, les belles-mères, beaux-pères, belles-filles, beaux-fils fleurissent et les enfants, recomposés en familles, se croisent, sac au dos, dans plusieurs maisons. Le nombre des familles monoparentales augmente aussi et, pour la grande majorité d'entre elles, elles sont constituées de femmes seules avec enfant(s) à charge et vivant, relativement souvent, dans une situation financièrement précaire. Parallèlement à ce phénomène se superpose de fait une augmentation du nombre de personnes isolées. On peut donc être parent, monoparent, coparent, multiparent,...

La sociologue Irène Théry⁴⁰ parle de l'ère de la pluriparentalité. Ainsi observe-t-elle que contrairement au « modèle assimilationniste » du Code Napoléon (« *Un père et une mère, pas un de moins, pas un de plus* »), « *les modèles familiaux occidentaux seraient en train de se rapprocher de ceux que l'on trouve dans de nombreuses sociétés où les enfants sont pris*

³⁸ Ces données sont issues du Memento 2014, op cit., p.13.

³⁹ In « *Familles plurielles. Politique familiale sur mesure ?* », Les Etats généraux des Familles, par M.T. Casman & al., 2007, p.144 : <http://www.lesfamilles.be/ebooks/EGF-FR.pdf> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁴⁰ Irène Théry est une sociologue française. Spécialisée dans la sociologie du droit, de la famille et de la vie privée, elle travaille sur les transformations contemporaines des liens entre les sexes et les générations.

en charge par une multitude d'adultes. « Il faut un village pour élever un enfant » dit un proverbe africain »⁴¹.

Ainsi, en Fédération Wallonie-Bruxelles, en 2013⁴², les données statistiques livrent que :

- près d'une famille sur quatre est monoparentale (23%), et une famille sur cinq (20,4%) est une famille monoparentale ayant la mère pour chef de famille ;
- environ un couple sur deux se sépare ;
- environ une famille sur sept est recomposée ;
- un enfant sur deux naît hors mariage ;
- près de quatre jeunes sur dix (37,6%) fréquentant les quatre premières années du secondaire en FWB témoignent d'une situation de séparation parentale⁴³;
- les enfants dont les parents sont séparés vivent majoritairement avec leur mère (67%), 14,5% d'entre eux vivent avec leur père et 18,4% d'entre eux sont en situation d'hébergement égalitaire (garde alternée), soit près d'un jeune sur cinq;
- plus d'un jeune sur deux (51,3%) scolarisé dans les quatre premières années du secondaire vit au moins en partie du temps (aucune durée minimale fixée) avec deux (demi-) frères ou (demi-)sœurs au minimum⁴⁴.

Ces chiffres rappellent deux points essentiels :

- d'une part, la diversité des situations et la complexité des structures familiales ;
- d'autre part, que ces situations, et par voie de conséquence, que ces structures familiales peuvent connaître des changements au fil du temps et du parcours d'un individu, entraînant souvent des répercussions sur la vie de celui-ci et générant une certaine période de fragilité et d'adaptation à une autre condition de vie, tant au niveau matériel que relationnel.

Ces moments de fragilité dus aux changements familiaux, mais aussi aux fluctuations d'emploi aujourd'hui fréquentes, constituent, en effet, tant pour les enfants que pour l'ensemble des adultes qui les traversent, des périodes de bouleversements aussi bien psychologiques qu'affectifs ou organisationnels. Ces individus sont souvent confrontés à de nouvelles situations qui nécessitent une adaptation et une réorganisation générale de leur vie quotidienne.

Ces modifications de parcours personnel et familial, s'inscrivant dans le développement du néolibéralisme, de la crise économique et de l'affaiblissement de l'Etat-Providence, accentuent bien souvent les inégalités au sein de notre société. Selon le sociologue Jacques Commaille⁴⁵, « certains sont donc davantage exposés aux risques sociaux induits par ces

⁴¹ Informations extraites du livre « La parenté en question(s), Ed. Sciences humaines, p.98.

⁴² Ces données sont issues de deux documents : (1) du Memento 2014 : « Conditions de vie des enfants en Fédération Wallonie-Bruxelles », par l'OEJAJ (Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse), septembre 2015, p.14-15 : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=2768#c9872>. (dernière consultation le 21 décembre 2015) ; (2) du Baromètre des parents 2015 de la Ligue des familles : <https://www.laligue.be/Files/media/482000/482653/shared/barometre-2015.pdf#page=15> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁴³ Enquête « Affiliations » : « Recherche visant à mieux comprendre les mécanismes d'affiliation des jeunes de 12 à 16 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles », par l'OEJAJ : « Composition du ménage (hébergement) 12-16 ans », FWB, 2013 : Tableau n°13 : séparation des parents, p. 29 : http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecured&u=0&g=0&hash=a81f6dae433991a748199ca7c8246601ed92c8e8&file=fileadmin/sites/oejaj/upload/oejaj_super_editor/oejaj_editor/pdf/Sonecom-Affiliation-Rapport_Final_Volet_1_2.pdf (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁴⁴ Enquête « Affiliations », op cit. : « Composition du ménage (hébergement) 12-16 ans », FWB, 2013 : graphiques n°12 et n°1, p. 28.

⁴⁵ Jacques Commaille est professeur émérite de sociologie à l'École normale supérieure de Cachan. Il est membre de l'Institut des sciences sociales du politique de l'École normale supérieure de Cachan.

paramètres, et sont moins bien armés pour y faire face. Ainsi en va-t-il notamment des familles monoparentales, très souvent constituées de femmes seules en charge d'enfants. Les travaux sur la politique familiale montrent que les foyers pauvres sont majoritairement constitués de femmes seules avec enfants. »⁴⁶.

Ces passages transitoires appellent des formes d'aide et de soutien particulières.

3. Les transformations de l'emploi et la performance maternelle

La féminisation de l'emploi

L'importance de l'activité féminine correspond en partie à la mutation dans le champ de l'emploi. Aujourd'hui, les données statistiques comparatives des tendances au marché de l'emploi belge entre 1983 et 2014 montrent clairement que le travail s'est féminisé (notons que l'augmentation du nombre de femmes sur le marché de l'emploi croît au fil des années).

En 1983, le taux d'emploi selon le sexe se répartit comme suit⁴⁷ :

Hommes : 68,8%

Femmes : 36,3%

Total : 52,6%

En 2014, le taux d'emploi selon le sexe se répartit comme suit :

Hommes : 65,8%

Femmes : 57,9%

Total : 61,9%

On constate également une forte présence des femmes âgées entre 25 et 54 ans sur le marché de l'emploi en 2014 :

Hommes : 83,2%

Femmes : 74,9%

Total : 79,1%

En 2013, le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de six ans est de 66,8%, ce qui est supérieur à la moyenne de l'Union Européenne qui est de 59%⁴⁸.

Parallèlement, l'âge moyen des mères au premier enfant, relevé en 2010, est de 28,2 ans (DGSIE-Statbel, 2010). Si l'on s'appuie sur les chiffres de la banque de données médico-sociales (BDMS) de l'ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance), on constate par ailleurs qu'une grande majorité de femmes (62,1%) qui accouchent ont entre 25 et 34 ans (que ce soit leur premier enfant ou non).

On dénombre en outre un pourcentage de 49% des femmes qui reprennent le travail après leur congé parental et qui décident d'effectuer le même nombre d'heures.⁴⁹

⁴⁶ Informations extraites de l'article de Jacques Commaille : « *Famille : entre émancipation et protection sociale* », in « *La parenté en question(s)* », Ed. Sciences humaines, p. 88-89.

⁴⁷ Données du tableau 3 de Statistics Belgium : « *Les tendances du marché de l'emploi belge (1983-2014)* » : http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/marche_belge_1983-2014.jsp (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁴⁸ Données extraites de la Plateforme Européenne pour l'investissement dans l'enfance : http://europa.eu/epic/countries/belgium/index_fr.htm (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁴⁹ Données extraites de la Plateforme Européenne pour l'investissement dans l'enfance, op cit.

→ Ces informations chiffrées confirment la présence des femmes sur le marché de l'emploi, notamment en Fédération Wallonie-Bruxelles. On peut expliquer ce phénomène à travers deux hypothèses essentielles :

- l'hypothèse d'une volonté de la part de ces femmes d'accorder de l'importance à leur épanouissement personnel et d'augmenter ainsi leur bien-être tant dans la sphère privée et familiale que dans la sphère professionnelle et publique. En ce sens, elles s'inscrivent dans le modèle familial actuel, décrit plus haut par Pierre Bréchon, cherchant à se réaliser à travers la famille mais aussi à travers leur emploi, comme le souligne également le sociologue Claude Dubar.
- Une seconde hypothèse n'excluant cependant pas automatiquement la première, est que cette présence reflète une nécessité actuelle de produire des revenus suffisants, qui répondent aux exigences de bien-être des familles et de l'éducation d'un ou de plusieurs enfants. Cela implique souvent que les deux parents travaillent pour pouvoir subvenir aux besoins de la famille. La Belgique est un des pays où le taux de pauvreté infantile est, comme nous l'avons cité préalablement, préoccupant. Or, « *le risque de pauvreté est plus faible chez les personnes actives que chez les personnes sans emploi et, a fortiori, si le nombre de personnes actives par ménage augmente* »⁵⁰.

La seconde hypothèse est à mettre en relation avec les analyses de U. Et E. Beck⁵¹. Jacques Marquet en reprend la question : « *La société post-moderne est marquée par l'individualisation, ce qui signifie notamment que les hommes et les femmes sont libérés du modèle industriel et ainsi de la division sexuelle stricte des rôles. Mais de quelle libération s'agit-il ? A bien des égards, il semble qu'il s'agit d'une libération forcée. Les individus se trouvant aujourd'hui contraints d'intégrer personnellement les exigences du marché de l'emploi - en termes de formation, de mobilité, d'horaires, etc. - sous peine de sanctions matérielles ou autres (perte d'emploi, renoncement à des avancements, etc.). Nombre d'engagements familiaux reniés s'expliquent par une soumission à la loi du marché. La liberté, ce n'est pas d'abord une invention individuelle, mais une valeur soutenue par le marché du travail. Le système économique en place a tout intérêt à promouvoir cette valeur, car c'est en son nom que l'individu est rendu responsable de ses réussites mais aussi de ses échecs. Plus les individus seront libres plus ils devront assumer individuellement leurs vies. Que dit le système économique : chacun est libre de sa formation, chacun est libre d'accepter les contraintes du marché du travail... mais s'il ne se gère pas adéquatement... tant pis pour lui. La liberté débouche sur une dépendance très grande par rapport au marché du travail* »⁵².

→ Il ne s'agit dès lors pas pour les femmes qui travaillent d'un choix uniquement centré sur leur épanouissement personnel, mais il peut s'agir également d'un choix conditionné par des paramètres sociaux et économiques tels que générés par les transformations de l'emploi évoquées dans notre premier chapitre, et qui entraînent inévitablement des conséquences sur leur vie familiale ainsi que sur la santé et le bien-être des enfants qu'elles mettent au monde.

⁵⁰ In « *Familles plurielles. Politique familiale sur mesure ?* », Les Etats généraux des Familles, par M.T. Casman & al., 2007, p.220 : <http://www.lesfamilles.be/ebooks/EGF-FR.pdf> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁵¹ Beck U. and Beck-Gernsheim E., 1995, *The normal chaos of love*, London, Polity Press.

⁵² In Jacques Marquet : « *Evolution et déterminants des modèles familiaux* » : <http://sites.uclouvain.be/actualites/1marquet.pdf> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

IV. Articulation vie professionnelle / vie familiale

Ces changements majeurs dans le domaine de la famille et de l'emploi évoluent dans un système d'aide et de services qui ne correspond plus spécialement aux besoins actuels des familles. En résulte une inadéquation entre les aides proposées et la vie des individus, ainsi qu'une série de difficultés auxquelles les familles sont confrontées.

L'institutionnalisation des congés pour raisons familiales ou de convenance personnelle, l'instauration d'un système de crédit-temps ou de pause carrière, ou encore de services aux familles et à la petite enfance forment des exemples de propositions et d'efforts effectués en matière de politiques publiques pour soutenir la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée. Le congé parental en fait également partie⁵³, tout comme le congé de maternité ou le congé de paternité. Constituant des aides essentielles, les congés et les services ont pour objectifs un rôle de soutien à la parentalité et de permettre aux familles d'optimiser la gestion du temps et de leur quotidien.

Cependant, les familles expriment certaines formes d'inconfort et des attentes relatives aux aides établies. Ancrées dans un contexte particulier précédemment expliqué, les familles, aujourd'hui, ne trouvent pas toujours de réponse adaptée à leurs besoins en matière de coûts, de temps, de congés ou de services. Ce chapitre a pour but la mise en exergue de difficultés majeures que nous avons remarquées au fil de nos recherches, prochainement approfondies lors de notre enquête sur les attentes spécifiques des familles concernant l'adéquation des aides pour un meilleur quotidien.

La difficulté d'articulation entre les deux sphères est également alimentée par des inégalités persistantes entre les hommes et les femmes, ainsi que le précise Bernard Fusulier⁵⁴, sociologue :

- d'une part, « *les contextes sociétaux dans lesquels l'articulation de la vie professionnelle avec la vie familiale prend sens et forme ne sont évidemment pas homogènes, car ils dépendent de la façon dont les sociétés rencontrent ces conditions à travers la transaction entre les trois grandes institutions que sont la Famille, l'État, et le Marché* (Fusulier/ McKee/Mauthner, 2002 ; Fusulier, 2005ab; Fusulier/Merla/Laloy, 2005 ; Fusulier, 2006 ; Fusulier, 2009ab ; Fusulier, 2010). *Cependant, au sein d'une société donnée, d'un même environnement institutionnel, cette problématique se décline bien entendu de façon différente selon les situations personnelles et familiales mais aussi en fonction des milieux professionnels* » ;
- d'autre part, il est souvent souligné que ces difficultés touchent particulièrement les mères ou les femmes qui, aujourd'hui encore, ont plus de mal à concilier vie

⁵³ Voir au sujet du congé parental : la Directive européenne 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996, entrée en vigueur en 1998.

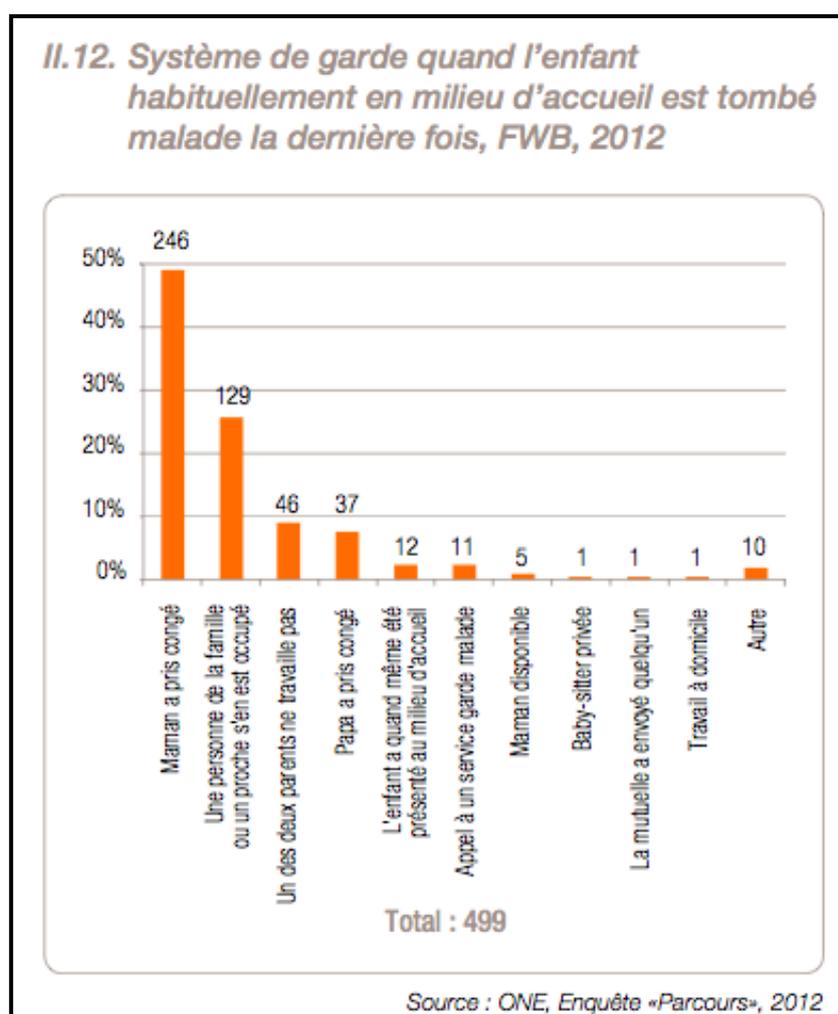
⁵⁴ Bernard Fusulier est maître de recherches du Fonds National de la Recherche Scientifique et professeur de sociologie à l'Université catholique de Louvain (UCL). Il est affilié au Groupe Interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Education et la Formation (GIRSEF), et au Centre Interdisciplinaire de Recherche sur les Familles et les Sexualités (CIRFASE) au sein de l'Institute for the Analysis of Change in Contemporary and Historical Societies (IACCHOS). Il est chercheur associé du Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE-CNAM/Paris) et du Women and Work Research Group (University of Sydney).

familiale et vie professionnelle. « *La réalisation concrète de l'articulation de la vie professionnelle avec la vie familiale (APF) repose majoritairement encore sur les femmes* », souligne le sociologue Bernard Fusulier⁵⁵.

1. L'exemple de la prise de congé pour garder un enfant malade

En Fédération Wallonie-Bruxelles, en 2012, une enquête ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance) montre que ce sont principalement les mères qui prennent congé pour garder leur enfant quand ce dernier est malade (s'agissant ici de petite maladie, telle que les infections virales ou bactériennes fréquentes (rhumes, grippe,...)).

En voici le tableau⁵⁶:



⁵⁵ In « *Regard sociologique sur l'articulation de la vie professionnelle avec la vie familiale* », par Bernard Fusulier, Les cahiers de recherche du Girsef, n°89, p.4 : [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_89_Fusulier-final4\(1\).pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_89_Fusulier-final4(1).pdf) (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁵⁶ Extrait du Memento 2014, op cit., p. 18.

Ainsi que le CERE l'a déjà relaté⁵⁷, François de Singly (op cit.) « a pu montrer que la mère est le plus souvent réquisitionnée par la prise en charge de l'enfant malade et qu'elle vit cet événement ou cet épisode tiraillée entre deux identités : une identité "maternelle" qui l'incite à utiliser la formule des congés, et une identité "professionnelle" qui l'incite à utiliser un service extérieur »⁵⁸.

Ce constat reste présent : le culte actuel de la performance peut placer la mère dans une situation de responsabilité du bébé à naître et de ce qu'il adviendra. Le contexte social, l'image véhiculée de la maternité et la panoplie de conseils en vue d'optimiser la parentalité peuvent avoir un impact important sur le rôle de mère ou de parent. « On attend de la mère qu'elle se fonde dans la maternité en faisant tout ce qu'il faut pour son enfant ». Il n'est dès lors pas rare de rencontrer des mamans qui culpabilisent de déposer leur(s) enfant(s) à la crèche pour aller travailler, de voir des mères réduire leur temps de travail pour pouvoir mieux s'occuper de leur(s) enfant(s), etc.

2. Manque de temps et de présence du partenaire dans le quotidien : des aménagements mis en place par les parents

Plus globalement, les parents n'hésitent pas à exprimer leur manque de temps (81% selon le Baromètre de la Ligue des familles 2015). Parmi les stratégies employées en vue de pouvoir passer plus de temps en famille, on note une modification de l'organisation du travail. Le Baromètre (op cit., p.23) rapporte : « 50% ont choisi de débiter la journée de travail plus tôt pour la finir plus tôt, 32% ont arrêté ou limité les heures supplémentaires et 25% ont eu recours au télétravail. A noter que 24% ont réduit leurs ambitions professionnelles et 16% ont totalement arrêté de travailler. 35% d'entre eux ont dû réduire le temps consacré à leurs propres loisirs ».

Par ailleurs, les parents expriment le souhait d'un soutien et d'une présence plus importante de leur partenaire. Les femmes (29%) sont plus nombreuses à exprimer ce souhait que les hommes (24%) indique le Baromètre (op cit., p.23). Une enquête antérieure sur la maternité témoigne toutefois de la difficulté mentale liée à la performance maternelle. Ainsi, l'enquête révèle un partage des tâches domestiques des femmes avec leur conjoint avant la naissance de leur enfant, mais une fois le bébé arrivé, « plusieurs d'entre-elles avouent prendre sur elles plus de tâches qu'auparavant et assumer la majeure partie de la charge mentale liée aux responsabilités familiales ».

→ On constate en définitive un manque de temps général rencontré par les parents, souvent mobilisés par un quotidien planifié qui ne leur laisse pas de plage horaire suffisante à consacrer à leur(s) enfant(s). Afin d'y remédier, un certain pourcentage de parents n'hésite pas à « grappiller » du temps en modifiant autant que possible leur grille horaire, voire de la transformer complètement et parfois de changer de mode de vie, pour pouvoir passer plus de temps en famille. Ces aménagements peuvent avoir des conséquences sur l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle, pouvant générer des réductions ou des difficultés financières, une diminution ou un arrêt des périodes de loisirs, un manque de reconnaissance sociale, une insatisfaction professionnelle pour pouvoir améliorer la vie familiale, et par là un souci de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

⁵⁷ Alain Dubois : « Faut-il réglementer l'accueil des enfants malades ? », CERE, 10 novembre 2010 : <http://www.cere-asbl.be/spip.php?article143>

⁵⁸ François de Singly : « Parents salariés et petites maladies d'enfants. Le congé pour enfants malades », Paris, La documentation Française, 1993, collection « Droits des femmes ».

Le(s) parent(s) se trouve(nt) dès lors confronté(s) à l'obligation d'effectuer des choix qui peuvent altérer leur(sa) source de bonheur et d'épanouissement personnel que sont la famille et le travail.

3. Les formes de congé : aide à la parentalité ?

Le congé parental

Mis à disposition des deux parents pour un enfant jusqu'à l'âge de 12 ans, le congé parental se présente sous plusieurs formes : quatre mois à temps complet, 8 mois à mi-temps ou 20 mois à 80% du temps de travail normal. Ces différentes options peuvent être combinées de manière flexible. En témoigne le quotidien belge La Libre qui, en 2014, rapportait les résultats d'une enquête de l'Office national de l'emploi (Onem)⁵⁹ : « *Le nombre d'hommes qui prennent un congé parental pour s'occuper de leur enfant a plus que doublé entre 2002 et 2012. Durant la période, ce nombre est en effet passé de 2.991 à 30.118. Cette augmentation s'explique évidemment d'abord par les assouplissements successifs qui ont été apportés au dispositif pour le doper. En 2002, le gouvernement a ainsi introduit la possibilité de prendre un jour de congé parental par semaine (1/5e temps pendant 15 mois) alors qu'il n'existait jusque-là que la formule du congé à plein temps ou à mi-temps. En 2005, l'octroi du congé parental est autorisé jusqu'au moment où l'enfant a 6 ans (et non plus 4 ans), un âge qui passe à 12 ans en 2009. Enfin, en 2012, la durée du congé parental a été portée à 4 mois (au lieu de 3) en « équivalent temps plein ». Forcément, tout cela a favorisé la hausse du nombre de bénéficiaires* ».

Cependant, malgré les modifications et assouplissements successifs du congé parental, celui-ci reste inégal en fonction du sexe : « *en 2012, ils ne représentent encore que le quart des personnes en congé parental - contre seulement 8 % dix ans plus tôt* ». La prédominance des femmes reste d'actualité. D'autres données confirment ces résultats⁶⁰. Ainsi, « *en 2011, les données pour la Belgique permettent d'établir que 73% des 52.538 congés parentaux ont été pris par des femmes. Celles-ci prennent en outre proportionnellement plus de congé parental à temps plein ou mi-temps alors que près de neuf hommes sur dix optent pour un congé parental à un cinquième* »⁶¹.

Dans un contexte de biactivité fréquente des parents, il pourrait être utile d'approfondir la réflexion sur l'organisation du travail et les cultures organisationnelles et professionnelles dans lesquelles évoluent les femmes et les hommes, de façon à mieux comprendre la répartition du congé parental observée dans l'enquête précitée.

Le congé de maternité

Le congé (ou repos) de maternité est prévu par la loi pour permettre à la maman de se préparer au mieux à la naissance de son enfant. Il lui donne ainsi la possibilité (ou au papa en ce qui concerne le congé de paternité) d'arrêter le travail pour se consacrer entièrement à son bébé lors des premières semaines de sa vie. Le congé de maternité a une durée variable selon les pays.

⁵⁹ Information issue de l'article : « *Dix fois plus d'hommes en congé parental depuis dix ans* », par Vincent Rocour, La Libre, 18 janvier 2014 : <http://www.lalibre.be/actu/belgique/dix-fois-plus-d-hommes-en-conge-parental-en-10-ans-52da23233570ba3e183cc428> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁶⁰ Xavier Dupret, op cit., p. 39.

⁶¹ Information extraite du Magazine Le Vif-L'Express, édition mise en ligne du 19 novembre 2012.

En Belgique, les femmes ont droit à un congé de maternité rémunéré de 15 semaines⁶². Sans entrer dans les détails de ses modalités, il nous paraît intéressant de rappeler qu'il s'agit, en comparaison à d'autres pays, d'un congé court : « *Le congé de maternité est particulièrement long en République tchèque, en Slovaquie, en Irlande, au Royaume-Uni et en Hongrie où existe légalement la possibilité de prendre un congé pouvant aller jusqu'à 6 mois. A l'autre bout du spectre, l'Allemagne propose un congé court puisqu'il est limité au seuil de 14 semaines tel que fixé par la Commission européenne. La Belgique, comme la Slovaquie, se situe également au bas du classement car le congé de maternité n'y est que de 15 semaines* »⁶³. La durée du congé de maternité peut cependant aller jusqu'à 75 semaines, comme en Suède par exemple. Sur base de l'accord européen, chaque pays détermine donc la durée maximale du congé⁶⁴.

Afin d'uniformiser la durée du congé de maternité au sein de l'Europe et de permettre la révision d'une règle (celle de la durée des 14 semaines minimum) en vue d'une meilleure adaptation au contexte et contingences actuels, le Parlement européen a proposé une durée de 20 semaines, entièrement rémunérées. Cependant, des États membres semblent s'y opposer, estimant que cette mesure serait trop coûteuse.

Aucun accord n'a dès lors été obtenu. Face à l'absence de décision et à la frilosité de certains pays, l'eurodéputée socialiste Marie Arena rappelle qu'il « *faut qu'on tienne compte de ce congé de maternité pour mieux protéger les femmes, pour qu'elles aient envie de faire des enfants, mais aussi pour qu'elles aient moins de discrimination à l'emploi* »⁶⁵.

Le vécu du congé selon le contexte et l'identité de la maman

Il peut être un moment de repos dont profite la future maman en fin de grossesse ou après l'accouchement, lui permettant un arrêt de travail pour se consacrer alors entièrement à son bébé. En outre, comme le souligne une maman « *c'est quelque chose de très rare de pouvoir consacrer plusieurs semaines à son enfant, ça arrive très peu souvent dans la vie, c'est quand même une chance d'être disponible* » (propos d'une maman interviewée dans le cadre de nos analyses).

Le congé peut aussi être source de culpabilité ou de frustration pour des femmes qui travaillent. En effet, il peut modifier momentanément la vie de la femme, qui, pour un temps compté, quitte (ou s'éloigne de) son monde professionnel pour se centrer sur sa vie familiale. Par rapport à la reconnaissance qu'elle a dans son monde professionnel, cela peut provoquer une certaine frustration, voire un choc identitaire.

En définitive, « *il faut pouvoir prendre son congé de maternité à la carte* » (témoignage d'une maman interviewée dans le cadre de nos analyses). En effet, selon son état physique après l'accouchement, son état psychologique, la composition de la famille (existence d'une fratrie ou non, le degré d'implication du partenaire dans la vie familiale lors des premières

⁶² Pour plus d'informations sur le congé de maternité et de paternité, il est possible de consulter l'étude de Xavier Dupret : « *Éléments de réflexion pour la construction d'un indicateur de bien-être de l'enfance* », CERE asbl, 2013 http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/Etude_Xavier_indices_def.pdf (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁶³ Xavier Dupret, op cit., p. 33.

⁶⁴ Plus de détails sur la durée du congé de maternité par pays : tableau issu du site suivant : https://fr.wikipedia.org/wiki/Cong%C3%A9_de_maternit%C3%A9#cite_note-3 (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁶⁵ Propos de l'eurodéputée socialiste Marie Arena lors de l'interview de la RTBF : UE : « le congé de maternité de 20 semaines, ce n'est pas pour demain », publié le 18 mars 2015 : http://www.rtf.be/info/dossier/euranetplus/detail_ue-le-conge-de-maternite-de-20-semaines-ce-n-est-pas-pour-demain?id=8934185 (dernière consultation le 21 décembre 2015).

semaines de vie du bébé,...), la situation socio-économique des parents, selon l'état du bébé, un handicap éventuel, son caractère, etc., une (future) maman bénéficiera plus ou moins bien de son congé et aura des besoins spécifiques et singuliers selon sa situation.

Le congé de paternité ... et la carrière professionnelle

Le congé de paternité dure, quant à lui, 10 jours ouvrables⁶⁶. Selon le Baromètre (op cit., p.21), seuls 56% des hommes ont pris leur congé de paternité, dont 84% en entier. Mais encore, 16% ne souhaitent pas le prendre et 14% ont reçu des pressions de leurs employeurs. Ces chiffres montrent un succès restreint de ce congé auprès des pères, soit parce qu'ils méconnaissent ces droits, soit parce qu'ils s'en désintéressent, soit encore par pression exercée par l'employeur.

Ces constats renvoient aux représentations liées aux deux sexes et à leur statut différent face à l'emploi : alors que les compétences d'empathie et de soin aux autres sont généralement associées aux femmes, celles attribuées aux hommes sont souvent l'autorité et l'organisation. Dès lors, avoir des enfants pour un homme est souvent perçu comme une promotion vers la maturité qui se marque par son avancement dans la carrière.

En résulte que, même si l'instauration du congé de paternité peut relever d'une volonté publique d'aller vers plus de « parité parentale », notamment afin de permettre au père de pouvoir établir un lien avec son nourrisson, le constat d'un maintien des inégalités en terme de genre reste prégnant, favorisant certains stéréotypes tels que « le travail pour les hommes et la famille pour les femmes ».

Disparité de la durée des congés de paternité et de maternité : conséquences possibles

La disparité entre la durée du congé de paternité et celle du congé de maternité peut être source de difficultés pour la maman. En effet, elle peut connaître un isolement social, qui peut être dû à son impossibilité de pouvoir s'appuyer sur l'aide de son partenaire une fois ses dix jours de congés légaux passés, mais également au fait de consacrer, pour beaucoup d'entre elles, quasiment tout leur temps à leur bébé et aux tâches qui en découlent. Cette organisation particulière et souvent lourde peut même engendrer des conséquences plus graves chez la maman, telles que le *burn out* (ou épuisement) maternel⁶⁷.

Pour les femmes et aujourd'hui de plus en plus pour les hommes, l'arrivée de l'enfant affecte la répartition des tâches au sein du couple et la vision de l'importance du travail pour les femmes. Si elles sont plus sujettes à ce syndrome, c'est parce qu'elles passent le plus de temps avec les enfants et continuent d'assumer, la plupart du temps, l'essentiel des tâches domestiques.

⁶⁶http://www.belgium.be/fr/emploi/gestion_de_carriere/conges_et_interruptions_de_carriere/conge_de_maternite/ (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁶⁷ Le burn out est une expression anglaise empruntée au monde du travail qui signifie : « s'user, s'épuiser, craquer en raison de demandes excessives ». Comme dans le travail, le burn out maternel ne se produit pas du jour au lendemain, sa progression est lente et sournoise. Cet état psychologique résulte d'une accumulation de stress caractérisée par une intensité modérée et un aspect répétitif. Les nuits coupées, les cris des enfants, les responsabilités quotidiennes sont autant de contraintes qui se répètent inlassablement et provoquent à la longue chez la mère un épuisement psychologique et physique : <http://www.asph.be/Documents/analyse-etudes-2013/2013-10-burn-out-maternel.pdf> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

4. Les modes de garde

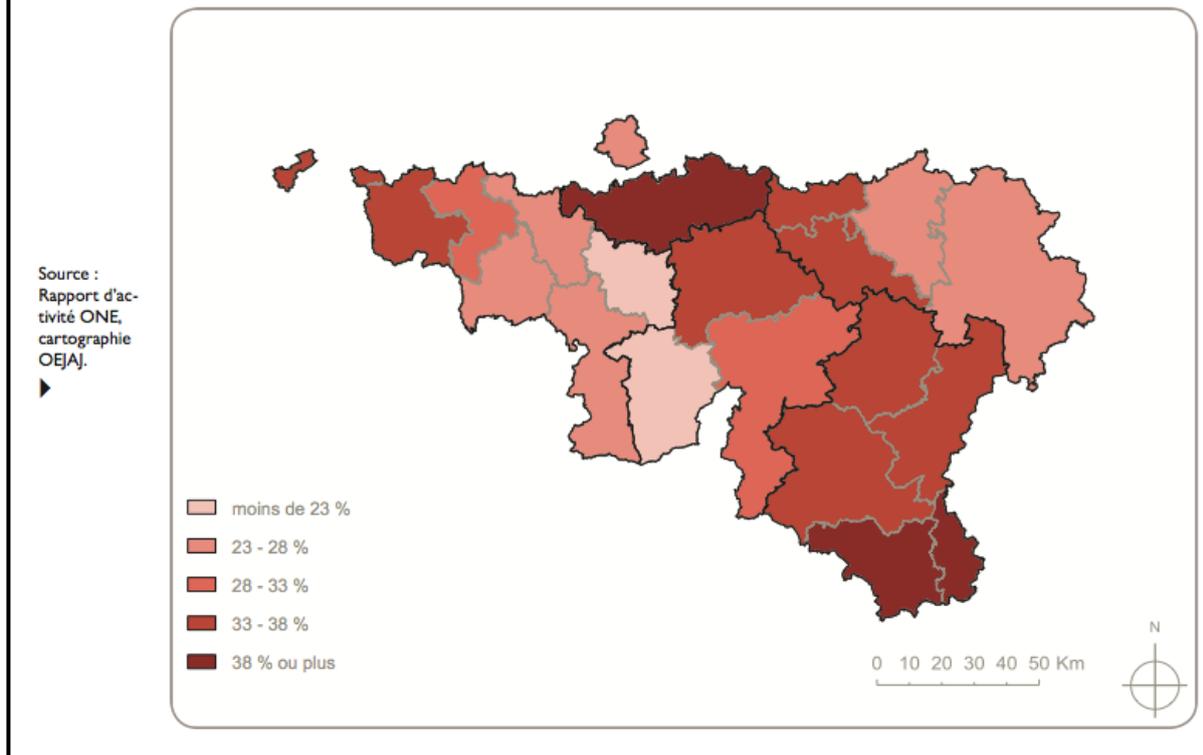
Une recherche française⁶⁸ de 2013 traitant des modes de garde pour enfants de deux ans met en évidence différents constats :

- Il existe divers types d'institutions préscolaires. En Europe, il est possible de les classer en trois grandes catégories, selon la Commission Européenne (1995) :
 1. les garderies / centres ludiques / crèches : existent dans tous les pays d'Europe et aux Etats-Unis pour les enfants de 3 mois à 6 ans.
 2. les institutions dépendant du système scolaire : *« existent dans tous les pays d'Europe pour les enfants à partir de 3 ou 4 ans; la France et la Belgique sont les seuls pays à y accepter des enfants dès l'âge de 2 ans. C'est au Danemark que l'accueil subventionné des tout-petits est le plus développé puisque 50% des enfants de moins de 3 ans y ont une place. Toutefois, le Danemark a largement développé des centres pratiquant le mélange des âges, avec des enfants de moins de 3 ans et des enfants plus âgés. Pour les autres pays (Allemagne, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Russie, USA), le taux d'accueil est extrêmement bas : seuls 2 à 6% des enfants de moins de 3 ans trouvent une place en services publics d'accueil ».*
 3. les institutions ne dépendant pas du système scolaire mais à finalité éducative : existent au Danemark, en Allemagne, en Espagne, au Portugal. Certaines de ces institutions acceptent les enfants à partir de 3 mois et toutes les accueillent jusqu'à 6 ans.
- La majorité des pays manquent de structures d'accueil préscolaires pour répondre aux demandes des parents. Plus encore, il existe des disparités importantes entre les pays et au sein même des pays. *« Ces différences s'expliquent par l'histoire, la culture et la politique menée vis-à-vis de la famille et de l'éducation par les différents gouvernements (Pierre Humbert, 1992) ».*
- En France et en Belgique, de nombreux enfants de deux ans fréquentent une école maternelle, mais l'essentiel de la garde collective jusqu'à l'âge de 3 ans reste la crèche, qui précède l'école maternelle ou le jardin d'enfants.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, les enquêtes récentes mettent en relief une pénurie des places dans les crèches, ainsi que l'indique clairement ce graphique extrait du Rapport d'activité ONE de 2011-2012 (op cit.) : *« En ce qui concerne plus spécifiquement le taux de couverture pour les moins de 2,5 ans en termes de places disponibles, celui-ci varie en 2011 entre 21 % et 45 % selon les arrondissements administratifs. Les situations les plus favorables se situent en Brabant wallon et dans le sud de la province du Luxembourg. À l'inverse, la situation de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que celle d'arrondissements administratifs correspondant en partie à des villes d'une certaine importance (Charleroi, Mons, Soignies, Thuin, Liège, Verviers, Philippeville) sont en dessous de la moyenne en Fédération Wallonie-Bruxelles (28,2 %). La possibilité d'accès à un milieu d'accueil est donc loin d'être la même pour tous les enfants. »*

⁶⁸ Agnès Florin : *« Les modes de garde à deux ans. Qu'en dit la crèche ? »*, Ressources pour l'école maternelle, France, 2013, p.27 : http://cache.media.eduscol.education.fr/file/maternelle_moins_de_3_ans/71/4/rapport_Agnes_Florin_Modes_de_garde_deux_ans_vd_238714.pdf (dernière consultation le 21 décembre 2015).

Figure 29 : Taux de couverture (subventionné et non subventionné) par arrondissement – 2011 développement cognitif et émotionnel des enfants.



Plus récemment encore, un magazine belge titre « *Pas de crèche pour quatre jeunes enfants sur dix* ».⁶⁹

Outre le manque de places (8% des parents n'ont pas trouvé de place dans une structure d'accueil malgré leurs recherches, le Baromètre (op cit., p.6)), on note une importance du coût que représente une garde temps plein en crèche.

D'autres observations nous paraissent intéressantes à souligner en vue d'un approfondissement de notre sujet. Ainsi le Baromètre (op cit.) met-il en avant l'âge précoce des enfants lors de leur entrée en crèche : « *Le pic d'entrée à la crèche a lieu durant le 3^e mois après la naissance. Pour 25% des parents, c'est à 3 mois que leur jeune enfant a commencé à fréquenter la structure d'accueil. Nous voyons ici très clairement l'effet de l'extinction du congé de maternité. Avant 3 mois, seul 6% des enfants fréquentent une structure d'accueil* » (Baromètre, p.6).

Lors de nos analyses et formations précédentes, nous avons reçu divers témoignages relatifs aux premiers moments de séparation avec son bébé lors de l'entrée en crèche. Plusieurs parents nous ont ainsi confié le tiraillement qu'ils vivaient, partagés entre la reprise de leur travail et la volonté de prolonger le congé pour rester un peu plus longtemps avec leur enfant ; d'autres se disaient inquiets quant aux maladies que pouvaient développer leur bébé une fois entré dans la collectivité du milieu d'accueil, appréhendant les bouleversements organisationnels, ne sachant comment faire en cas de petite maladie de leur enfant : comment s'organiser pour le garder ? A quels services faire appel ? Quel en est le coût ? Certains parents évoquaient la crainte du coût supplémentaire en terme de soins de santé. D'autres enfin, qui devaient « laisser » leur enfant à la crèche dès ses trois mois,

⁶⁹In Le Soir, publié le 3 décembre 2015 : <http://www.lesoir.be/1059424/article/actualite/belgique/2015-12-02/pas-creche-pour-quatre-jeunes-enfants-sur-dix> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

culpabilisaient et exprimaient leur inquiétude quant au bien-être et à la capacité de socialisation de leur petit, se demandant dans quelle mesure il pourrait s'adapter à d'autres personnes alors qu'il avait encore peur de ses grands-parents, par exemple.

Ces différentes questions feront partie de notre enquête à venir, laquelle nous permettra de mieux comprendre les attentes des parents, en fonction de leur situation particulière, mais également de mieux connaître leurs appréhensions, leurs représentations et savoir comment ils perçoivent et ce qu'ils connaissent de l'ensemble des aides publiques qui leur sont proposées.

Un autre constat nous interpelle : « *la fréquentation d'une structure d'accueil est moins importante pour les enfants de familles nombreuses. Seuls 49% des parents de familles nombreuses nous disent que leur plus jeune enfant âgé de moins de 3 ans, fréquente une structure. Un chiffre à mettre en regard avec la part plus importante du nombre de parents de ces familles qui se déclarent « au foyer »* » (Baromètre, op cit,p.5).

Cette observation mériterait un développement, notamment concernant la composition familiale (s'agit-il de familles recomposées, de familles traditionnelles, de familles monoparentales ,...?), de connaître le fonctionnement et le parcours de ces familles, ainsi que leurs besoins de termes de soins, de services et de coûts.

Nos analyses et recherches préalables nous ont également permis de rappeler les difficultés qu'éprouvent certains parents face aux horaires du milieu d'accueil. La flexibilité horaire est un critère de plus en plus demandé dans la carrière professionnelle. Elle est parfois obligatoire, parfois désirée par les parents qui souhaitent aménager du temps pour leurs enfants, comme nous l'avons expliqué plus haut.

Ce problème se pose comme un révélateur de la complexité des situations et des demandes qui en découlent. Chaque famille connaît un fonctionnement différent, selon les horaires des membres qui la composent, selon les modes de garde, etc. De plus en plus de parents marquent leur insatisfaction par rapport à l'horaire des milieux d'accueil ou des écoles, engendrant une question essentielle quant à l'équilibre à trouver qui permette le développement du bien-être individuel et familial, ainsi qu'un possible vivre ensemble.

Le passage en revue de ces observations constitue différents exemples clés qui nous permettent de révéler un hiatus existant entre, d'une part, les réalités des familles (et, plus globalement, des individus), et, d'autre part, les aides institutionnalisées proposées aux familles. Cela n'est pas sans conséquences sur le bien-être de l'enfant et l'augmentation du taux de pauvreté infantile comme nous l'avons souligné préalablement.

V. Aider les familles à investir dans leurs enfants

A contrario, le modèle de la Finlande : « *La Finlande enregistre le taux de pauvreté infantile le plus faible d'Europe et le taux d'emploi des femmes figure parmi les plus élevés* »⁷⁰.

Il semble se rapprocher des recommandations de Gosta Esping-Andersen évoquées précédemment, à savoir que « *dans le domaine des politiques familiales, il s'agit d'influencer positivement la manière dont les familles produisent de l'héritage social* » (Alain Dubois, op cit.). Détaillons ces pistes de solutions envisagées qui permettent une hausse de la qualité du bien-être et une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

1. Principe de l'aide préventive

Les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales y sont élevées, la plus grande partie étant destinée aux allocations familiales et aux structures d'accueil pour les enfants. L'ensemble des congés couvre environ la première année de l'enfant (le congé de maternité est de 105 jours, le congé de paternité est de 54 jours et le congé parental est de 158 jours). Les parents ont également un congé de garde d'enfant rémunéré à la fin de leur congé parental s'ils décident de ne pas utiliser les structures d'accueil, ce qui leur permet de pouvoir s'occuper de leur enfant de moins de trois ans sans devoir abandonner leur travail. En outre, les parents ont le droit de réduire leur horaire de travail jusqu'à la fin de la deuxième année d'école de leur enfant.

D'autres exemples de services proposés concernent la gratuité des soins de santé primaire, fournis par les centres sanitaires municipaux ou l'existence de services de garde universels et abordables.

En ce qui concerne les allocations familiales, en Scandinavie, à la différence de la Belgique actuellement, chaque enfant reçoit la même allocation, le message implicite étant « tous les enfants ont la même valeur ». Les allocations familiales sont ici perçues, d'une part, « *comme la compensation du coût que représente le fait d'avoir des enfants, d'autre part, elles valent reconnaissance officielle du fait que les enfants produisent aussi un bénéfice collectif et que la redistribution aux parents se fait sur un fondement d'équité. Si l'on considère que c'est là l'intention principale qui sous-tend les allocations familiales, la politique familiale devrait en principe accorder une valeur égale à tous les enfants* »⁷¹.

Sans toutefois détailler le fonctionnement des aides publiques destinées aux familles en Finlande, il nous paraît essentiel d'insister sur la possibilité accrue de pouvoir accorder la vie professionnelle et la vie familiale. En effet, malgré un taux d'emploi global des femmes de 68,2% (données de 2012), le pourcentage de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale, notamment parmi les enfants, est bas (14,9% en 2012, taux le plus

⁷⁰ Indication du document suivant : « *Finlande : services universels et prestations financières pour promouvoir le bien-être de tous les enfants et de leurs familles* », 2013 : http://europa.eu/epic/countries/finland/index_fr.htm (dernière consultation le 21 décembre 2015).

⁷¹ In Gosta Esping-Andersen : « *Trois leçons sur l'Etat-Providence* », Seuil, 2008, p.33.

faible de l'UE). En Belgique, a contrario, le taux de pauvreté infantile est, comme nous l'avons souligné précédemment, élevé. Comment expliquer cette différence ?

2. Dual earner model

Prenant l'exemple du modèle danois, Gosta Esping-Andersen (op cit., p.38) présente une logique de dynamique à long terme. Ainsi explique-t-il qu'une mère danoise qui a recours à des congés de maternité au cours de la première année de l'enfant pour reprendre le travail par la suite est signe d'un rapport coût-efficacité inhabituel, voire peut constituer une perte temporaire : « *Nous connaissons l'importance de la perte de revenu qu'entraînent, à l'échelle d'une vie, de longues interruptions de carrière dues aux naissances* » (Gosta Esping-Andersen, op cit., p.38). Parallèlement, l'Etat percevra, pendant ces périodes, des impôts moins élevés. Toutefois, si les femmes bénéficient d'un mode de garde subventionné, elles finissent, sur le long terme, à rembourser la subvention initiale grâce à l'augmentation de leurs gains à l'échelle d'une vie et aux impôts qu'elles acquittent⁷².

Cet exemple particulier insiste sur l'importance d'investir dans le travail des femmes.

3. Investir dans la biactivité

Ce chapitre nous a notamment permis de montrer qu'aujourd'hui, la biactivité, c'est-à-dire le fait que les deux parents travaillent, est significative d'une diminution de la pauvreté infantile. Le travail des femmes représente un apport majeur à l'économie et au financement de l'Etat. En outre, le fait que la femme travaille est un gage de sécurité pour le bien-être de l'enfant. En cas de séparation conjugale ou de reconstitution en famille monoparentale (les familles monoparentales étant souvent composées de femmes seules avec enfant(s) ainsi que nous l'avons vu), les mères qui travaillent pourront sécuriser leur situation financière et leur vie familiale.

Par ailleurs, des études ont montré que « *les politiques qui envisagent la famille sur le modèle du couple où les deux parents sont des apporteurs de revenus sont plus efficaces que les politiques construites sur le modèle de la famille traditionnelle* »⁷³.

Dès lors, la présence des femmes sur le marché du travail répond à un triple besoin social :

- 1) elle permet de développer les services de prise en charge des personnes dépendantes ;
- 2) elle permet de réduire les risques de pauvreté des enfants ;
- 3) elle augmente les taux généraux d'emploi, ce qui engendre notamment de meilleures ressources de retraite et un meilleur financement de l'Etat.

Encourager l'activité professionnelle des femmes avec enfants en facilitant la conciliation vie familiale - vie professionnelle s'avère donc nécessaire au bien-être de l'enfant et à la réduction du taux de pauvreté infantile.

⁷² Les détails de calculs et le développement de la réflexion de Gosta Esping-Andersen sont à disposition dans son ouvrage (op cit), p. 39.

⁷³ In « *Politique familiale et lutte contre la pauvreté. La Belgique peut (et doit) mieux faire* », par la Ligue des familles, sous la direction de Delphine Chabbert, mai 2015 : <https://www.laligue.be/association/communiqu%C3%A9/analyse-lutte-contre-la-pauvrete-en-belgique> (dernière consultation le 21 décembre 2015).

4. Investir dans le soutien à la parentalité

Parallèlement, il s'agit de proposer un soutien accru à la parentalité et donc aux structures d'accueil notamment, ce qui correspond pour l'Etat à privilégier les prestations en nature plutôt que celles en espèces (comme les allocations familiales par exemple).

En ce sens, le soutien à la parentalité est signe d'investissement social « rentable » permettant d'éviter des interventions curatives ultérieures plus coûteuses financièrement et humainement. Nous pouvons citer par exemple : le développement de lieux d'accueil enfants parents sur les territoires où leur nombre est particulièrement faible au regard du nombre de jeunes enfants ; le développement de la médiation familiale à la hauteur des vrais enjeux ; l'instauration d'un financement national des espaces de rencontre enfants-parents afin de consolider l'existence de ceux qui fonctionnent aujourd'hui tout en favorisant leur développement ;... tous ces services et ces actions demandant une implantation territoriale équilibrée et une information optimisée des parents.

5. Investir dans la paternité

Comme nous l'avons vu, devenir parent pour un homme est plus facilement considéré comme une ascension professionnelle alors que pour une femme, cela représente plus volontiers un obstacle à sa carrière professionnelle. La maternité continue donc à peser sur les femmes bien plus que la paternité ne pèse sur les hommes. « *Il est important de réduire cette différence autant que possible, en responsabilisant les hommes et les acteurs sociaux. Mais ce n'est pas en la niant qu'on réduira les inégalités entre les sexes. C'est en reconnaissant les difficultés et la pluralité des expériences que l'on pourra aménager des politiques adaptées, des services et des institutions plus efficaces.* »⁷⁴

6. Investir dans la petite enfance

« C'est par les bébés que commence une bonne politique en matière de retraites »⁷⁵ affirme Gosta Esping-Andersen. Selon lui, « la manière dont la protection sociale sera répartie entre les retraités de demain dépendra surtout du degré d'égalité des chances entre les enfants d'aujourd'hui ».

Par ailleurs, La Ligue des familles rappelle « *que la lutte contre la pauvreté est bien plus efficace quand elle se concentre sur la petite enfance* »⁷⁶.

→ Tel est le modèle du *dual earner* qui se caractérise essentiellement par ces critères :

- un encouragement de la biactivité et par là un soutien à l'investissement des mères dans la sphère professionnelle ;
- une implication des pères dans la vie familiale ;
- la volonté d'une meilleure conciliation entre la sphère professionnelle et la sphère familiale ;

⁷⁴ Intervention de Yvonne Knibiehler et Francesca Arena au sein du Colloque « *La maternité à l'épreuve du genre - Métamorphoses et permanences de la maternité dans l'aire méditerranéenne* », p.9 : https://unige.ch/lactationinhistory/files/5113/9886/1536/maternite_a_lepreuve_du_genre.pdf

⁷⁵ In Gosta Esping-Andersen : « *Trois leçons sur l'Etat-Providence* », p.130.

⁷⁶ In « *Politique familiale et lutte contre la pauvreté. La Belgique peut (et doit) mieux faire* », op cit., p.6.

- un soutien à la parentalité et aux prestations en nature, tel un investissement plus important dans les services de garde d'enfants et la mise en place d'un système du congé parental égalitaire ;
- les structures d'accueil ou d'autres services facilitant une meilleure combinaison « famille-emploi » ;
- le soutien à l'égalité entre les sexes.

Ce système s'oppose au modèle *breadwinner*, caractérisé par la fonction instrumentale pour l'homme et la fonction expressive (*care dealer*) pour la femme. Ce modèle implique une séparation sexuée des rôles, où l'homme est vu comme l'apporteur principal du revenu du ménage. Autrefois schéma dominant de la vie familiale, alors fondée sur le modèle traditionnel décrit plus avant de notre chapitre, il est aujourd'hui ébranlé par les nombreux changements fondamentaux tant en ce qui concerne la famille que le marché de l'emploi, voire le contexte socio-politique dans son ensemble.

Ainsi que le précise Bernard Fusulier (op cit., p.23)⁷⁷ : « Face à ces évolutions et changements, nous ne pouvons plus penser l'articulation de la vie professionnelle avec la vie familiale (APF) sous l'angle du traditionnel « strong male breadwinner model » sur lequel s'était construite la société salariale. Le défi est de taille, car il ne s'agit pas de prolonger cette dernière en favorisant uniquement une meilleure insertion des femmes dans l'emploi, mais de la dépasser en intégrant pleinement la dimension du care dans un modèle qui promeut l'égalité entre les sexes (Fraser, 1994). Ce dépassement implique que la sphère familiale soit reconnue comme l'un des hauts lieux de production d'un bien commun, au moins au même titre que la sphère professionnelle. La société dans son ensemble doit alors veiller, dans une perspective de « conciliation », à soutenir la double capacité, dans le chef de chaque individu adulte, à gagner sa vie sur le marché du travail (et de bénéficier d'une protection sociale) et d'assurer les soins aux personnes dans sa sphère privée. ».

⁷⁷ In Bernard Fusulier, op cit. : [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_89_Fusulier-final4\(1\).pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/cahier_89_Fusulier-final4(1).pdf) (dernière consultation le 21 décembre 2015).

VI. Réflexions sur le transfert des allocations familiales aux Communautés et à la COCOM

1. Les allocations familiales appartiennent bien au champ de la sécurité sociale

Dans les débats qui ont préfiguré la décision de transférer les allocations familiales aux Communautés, l'argument suivant lequel les allocations familiales appartiennent à l'ensemble des « matières personnalisables » (donc aux compétences des Communautés) a régulièrement été entendu du côté de la Flandre. Cet argument se fonde sur les lois de réformes institutionnelles d'août 1980 qui stipulent que « *la politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles, est de la compétence exclusive des Communautés* »⁷⁸.

Cet argument n'a jamais résisté à un examen juridique sérieux de la question. En effet, 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). Il faut donc comprendre que les allocations familiales ne sont pas, en droit, une matière personnalisable. Elles relèvent bien de la sécurité sociale et il s'agit d'en tenir compte dans les orientations, les décisions et l'organisation politiques qui seront données dans l'exercice de cette compétence par les trois Communautés et la COCOM. Par exemple, il ne sera pas possible d'en priver les citoyens d'autres Etats de l'Union européenne qui auront fait usage de leur droit à la mobilité en s'installant légalement sur le territoire de l'Etat belge.

Ce point de vue découle explicitement de la législation et de la réglementation européenne, fixée notamment dans au moins deux règlements du Conseil⁷⁹. Différents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne confirment ce point de vue, et tendent même à étendre le champ de la sécurité sociale à des mesures prises par les Etats ou leurs entités en dehors de la notion explicite de sécurité sociale :

1. dans l'affaire C-212/06, dont l'arrêt juge 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, la Cour a rappelé que « *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*

⁷⁸ Article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

⁷⁹ 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 2 décembre 1996 (J.O. 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.

compris à l'intérieur d'un territoire national !) ne sauraient être justifiées qu'à condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, ... ». En clair, la Cour a arrêté que cette assurance pouvait être considérée comme relevant de la sécurité sociale, même si elle avait été décidée au titre des compétences flamandes, et dès lors devait être accessible aux citoyens européens installés en Belgique, au nom de la liberté de circulation des travailleurs ;

2. dans l'affaire C-216/12, la Cour dit pour droit que : « *Les articles 1^{er}, sous u), i), et 4, paragraphe 1, sous h), du 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, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1606/98 du Conseil, du 29 juin 1998, doivent être interprétés en ce sens qu'une indemnité de congé parental, telle que celle instituée par la législation luxembourgeoise, constitue une prestation familiale au sens de ce règlement.* » ;

3. dans l'affaire C-206/10, la Cour déclare et arrête que : « *En subordonnant l'octroi des prestations accordées en vertu des législations des Länder en faveur des aveugles, des sourds et des handicapés aux personnes pour lesquelles la République fédérale d'Allemagne est l'État membre compétent à une condition de résidence ou de séjour habituel dans le Land concerné, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du 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, tel que modifié par le règlement (CE) n° 647/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2005, en liaison avec le titre III, chapitre 1, de ce règlement et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.* »

Sans sortir donc du champ de la sécurité sociale, les allocations familiales deviennent implicitement un « droit de l'enfant » (ou plutôt un droit pour l'enfant), qui sera déterminé par le lieu de résidence :

- sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception du territoire de la Communauté germanophone, pour la Communauté française ⁸⁰ ;
- sur le territoire de la Communauté germanophone et par celle-ci ;
- sur le territoire de la Flandre ⁸¹, pour et par la Communauté flamande ;
- sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, par la Commission communautaire commune (COCOM).

Le lien au travail et au statut socioprofessionnel (salarié, indépendant, agent de la fonction publique) se défait même si les allocations familiales restent financées par des cotisations sociales. Les Communautés et la COCOM vont pouvoir, pour le territoire qui relève de leur compétence, fixer les orientations, les objectifs, les montants, sans toutefois pouvoir déroger au droit aux allocations familiales, fixé dans la Constitution.

⁸⁰ Pour la Communauté française, la compétence sera exercée par la Wallonie (ou Région wallonne)

⁸¹ au sens régional du terme !

2. Vers une nouvelle structure de l'Etat fédéral

Les différentes réformes de l'Etat ont posé la question de son évolution vers un fédéralisme à quatre entités :

- la Flandre, pour le territoire régional flamand ;
- la Wallonie, pour le territoire de la région wallonne de langue française ;
- Bruxelles-Capitale ;
- la Communauté germanophone.

Vu de cette manière, il est possible d'avancer que le transfert des allocations familiales préfigure la nouvelle structure de l'Etat à quatre entités. Ce point de vue sort également renforcé par la volonté bruxelloise de supprimer la COCOM (Commission communautaire commune) et que les compétences de celles-ci soient exercées par la Région de Bruxelles-Capitale.

Indépendamment de cette évolution la question de la coordination de la politique familiale et de la politique de l'enfance se pose dans l'espace francophone. En effet, quatre niveaux de pouvoir sont impliqués :

- le niveau communautaire, pour les missions confiées à l'ONE, et qui concernent au moins l'accueil des enfants et l'accompagnement des familles. Rappelons que c'est également l'ONE qui gère les moyens issus de la suppression du FESC, lesquels concernent au plus haut point l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès au travail et à l'emploi ;
- le niveau régional : en Wallonie, pour les allocations familiales et certaines compétences dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, notamment l'aide aux familles et les subventions aux infrastructures d'accueil des enfants, mais également pour l'emploi des milieux d'accueil d'enfants (APE) ; à Bruxelles, pour l'emploi dans les milieux d'accueil d'enfants (ACS) ;
- la COCOF (Commission communautaire française) qui, en Région de Bruxelles-Capitale, exerce notamment les compétences dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, notamment l'aide aux familles et les subventions aux infrastructures d'accueil des enfants ;
- le niveau fédéral, au moins pour les montants exonérés d'impôt pour enfants à charge, la déductibilité fiscale des frais de garde, la sécurité sociale (par exemple, les remboursements de soins de santé pour les enfants), les mesures d'interruption de carrière et de congé parental.

Si le paradigme d'un « Etat de confiance sociale », qui a guidé cette étude, n'indique rien quant à un idéal d'Etat fédéral belge pour exercer les différentes compétences citées, il convient au moins de coordonner l'ensemble et de dégager une vision et surtout un projet.

Plusieurs points sont à trancher. Par exemple, en matière de soutien aux enfants qui souffrent d'un handicap ou d'une maladie chronique, quel est l'idéal à poursuivre ? Maintenir des suppléments ou des montants majorés d'allocations familiales et/ou assurer la gratuité des soins, l'accès des enfants et des familles aux services nécessaires et la disponibilité des parents, notamment par une politique adaptée de congés parentaux correctement indemnisés ? Dans ce type de débat, les Wallons et les Bruxellois devront choisir entre se tourner vers le niveau fédéral, par exemple pour aménager l'impôt des personnes physiques en faveur des familles, ou utiliser leurs marges de décision pour apporter les corrections souhaitées : sous réserve d'une étude juridique plus poussée, en utilisant leur autonomie fiscale essentiellement en faveur des enfants et des familles.

3. Premier inventaire des problèmes posés dans le domaine des allocations familiales pour fonder un « Etat de confiance sociale »

Cette dernière remarque nous amène à proposer un premier inventaire, partiel, des problèmes posés dans le domaine des allocations familiales pour fonder un « Etat de confiance sociale » :

- le premier problème concerne le montant de base des allocations familiales. Comme l'a indiqué Bea Cantillon, le pouvoir d'achat des allocations s'est érodé depuis plus de 40 ans. Et il ne faut pas être grand clerc pour prendre la mesure de cette érosion : par exemple, l'allocation familiale d'un enfant de premier rang, avec suppléments d'âge, ne couvre pas la moitié du loyer d'un kot étudiant sur le marché privé locatif ;
- dans l'accès aux études supérieures et à l'éducation tout au long de la vie, faut-il maintenir les allocations familiales (qui relèvent de la sécurité sociale et participent donc de la mobilité des travailleurs au niveau européen) après la scolarité obligatoire ou convient-il de les remplacer ou de les compléter par une politique d'allocations d'études (qui ne relèvent pas de la sécurité sociale !), par exemple sous la forme d'un droit de tirage personnel à l'enseignement supérieur et à la formation continue ? Les budgets ainsi économisés doivent-ils être réorientés vers l'accueil et l'éducation du jeune enfant dans la perspective d'agir le plus tôt possible sur les inégalités sociales ?
- dans quelle mesure une partie des budgets relatifs aux allocations familiales doit-elle être réorientée vers le financement des services et des institutions d'aide aux familles et d'accueil et d'éducation du jeune enfant ? A minima, on se posera la question du droit des familles à disposer d'une aide à domicile au moment de la naissance et particulièrement d'une première naissance ;
- la question du rang des enfants a déjà été considérablement débattue : les nouvelles formes de vie familiale, le coût du premier enfant, la perte de l'allocation familiale la plus élevée au départ d'un enfant de sa famille, ... tout plaide pour un montant unique augmenté de suppléments d'âge. C'est également la logique d'une allocation familiale comme droit de l'enfant ;
- le choix d'un montant unique d'allocations familiales ne devra pas faire l'impasse sur la situation des familles nombreuses qui doivent pouvoir disposer d'un revenu global suffisant qui les mette à l'abri de la pauvreté et de la précarité ;
- les allocations familiales sont augmentées de suppléments sociaux liés à la situation sociale et professionnelle des parents, par exemple les montants majorés pour les enfants de chômeurs de plus de 6 mois. Ce choix politique, qui a probablement permis de limiter l'augmentation des allocations sociales pour l'ensemble des bénéficiaires, ne relève pas strictement d'une politique familiale et laisse craindre l'existence de trappes au chômage et à la pauvreté : la perte de ces suppléments freine, retarde, voire empêche le retour à l'emploi ;
- en raison de l'existence de ces trappes au chômage et à la pauvreté, il serait sans doute judicieux de remplacer les « suppléments sociaux » aux allocations familiales liés au statut du (des) parent(s) (famille monoparentale, chômeur de plus de 6 mois, ...) par des suppléments liés aux revenus des parents, attribués indépendamment de leur situation sociale ou professionnelle. Par exemple, en allouant ces suppléments en fonction du revenu, on renforcerait

probablement l'accès à l'emploi (même à temps partiel) sans pénaliser les parents et les familles ;

- le droit aux allocations familiales doit être complété par des mesures relatives aux services aux familles et aux enfants et au temps d'être parent : le droit à une place dans un milieu d'accueil (fut-ce à temps partiel), le droit à l'aide aux familles (notamment autour de la naissance), mais également des mesures relatives au planning familial, à la santé mentale, à la promotion de la santé, ... Il s'agit de formuler une politique globale, lisible, et qui trouve le point d'équilibre entre le respect de la vie privée, la liberté de choix, et la prévention des violences conjugales et des maltraitances. Dans ce cadre, il conviendra probablement de réserver une attention particulière aux parents es plus jeunes.

VII. Conclusion

Cette étude nous a permis de mettre en évidence deux types majeurs de transformations :

Celles des sociétés nationales industrielles

Attachées à l'Etat-Providence, qui en est la « marque de fabrique », elles se caractérisaient par une volonté d'association de la politique économique et de la politique sociale, de façon à répondre tant aux besoins des entreprises qu'au bien-être social de la population nationale. Au fil du temps, l'ère industrielle s'est érodée. L'indépendance du capitalisme financier, les transformations de l'emploi, l'ethnicisation des rapports sociaux, sont autant de facteurs qui ont entraîné une dissociation du politique et du social, ainsi que nous l'avons expliqué au sein de notre premier chapitre. Ces changements suscitent dès lors une redéfinition de l'Etat-Providence.

Celles du paysage familial

Le modèle familial, autrefois institutionnalisé et basé selon un ordre préétabli, connaît également des bouleversements structurels et culturels importants. Parmi ceux-ci, nous avons pu distinguer le développement de l'individualisation et une transformation des liens qui ont peu à peu modifié le regard de l'individu vis-à-vis de la famille, la percevant dès lors comme une entreprise de bonheur et un idéal favorisant l'épanouissement individuel. Ces changements sociaux, technologiques, culturels et politiques voient émerger une diversification des schémas familiaux ainsi que la pluriparentalité.

Par ailleurs, l'importance de l'activité féminine, correspondant en partie à la mutation dans le champ de l'emploi, change également le paysage familial et par conséquent les besoins des enfants et des parents, notamment en termes d'aides et de services.

1. Articulation de revenus, de temps et de services

Ces modifications majeures, détaillées dans notre étude, posent la question de l'articulation de revenus, de temps et de services. A partir du développement de difficultés que rencontrent les familles actuelles dans leur gestion quotidienne, que ce soit en matière de congé ou d'accès aux services de qualité pour leurs enfants notamment, il nous a paru essentiel d'insister sur la nécessité de « conciliation », et de permettre ainsi à chaque individu « *de pouvoir gagner sa vie sur le marché du travail, de pouvoir bénéficier d'une protection sociale et d'assurer les soins aux personnes de sa sphère privée* » (B. Fusulier, op cit.). Ainsi est-il intéressant de prolonger cette étude en nous interrogeant sur les possibles articulations qui contribueraient à une amélioration du bien-être des enfants et des familles, qui pourrait avoir un impact tant sur le taux de pauvreté infantile que sur la politique économique et sociale de manière globale.

2. Concertation citoyenne

Parmi les articulations à interroger, citons, par exemple, celle d'un congé de maternité ou de paternité allongé qui pourrait avoir pour conséquence de soulager les milieux d'accueil.

Notre étude ayant brossé le paysage politique et familial actuel, montrant la nécessité d'une redéfinition de l'Etat-Providence vers un Etat de confiance sociale, elle appelle maintenant une concertation des citoyens sur les mesures relatives aux services aux familles et aux enfants et au temps d'être parent. Cette association des citoyens s'effectuera sous forme de tables rondes que nous organiserons durant l'année 2016.

4. Investissement social

En définitive, à travers la question des allocations familiales, notre étude a porté sur la protection sociale dans son ensemble, qui n'est plus considérée comme une dépense mais comme un investissement, source d'aide préventive. Investir dans les enfants, dès leur plus jeune âge devient donc utile dans une perspective d'avenir, d'un point de vue budgétaire notamment.



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles