

Réforme de l'État

Scission des allocations familiales, bilan d'une réforme absurde

> Paul PALSTERMAN (*)

La sixième réforme de l'État a désormais été implantée dans les entités fédérées. Six ans après, on peut faire un premier bilan, notamment en ce qui concerne les secteurs de la sécurité sociale et en particulier ceux des allocations familiales et de la santé¹. Si dans le premier cas, qui sera examiné dans cet article, il se confirme que la scission est une absurdité, dans le second, celui de la santé, analysé prochainement, les conclusions seront plus nuancées. Explications.

Commençons par rappeler que les allocations familiales ont été communautarisées, à la nuance près qu'à Bruxelles on déroge à la règle générale de concurrence des Communautés française et flamande: la « compétence exclusive » en matière de « prestations familiales » a été attribuée à la Cocom. Cette compétence exclusive est le compromis trouvé entre les tenants d'une communautarisation pure et simple et les partisan-es de la régionalisation.

Ce compromis dresse à Bruxelles une frontière entre les « prestations familiales » et le reste de la politique familiale, qui reste de compétence communautaire « classique ». L'argument de cohérence des politiques parfois avancé pour justifier la communautarisation joue en Flandre et en Communauté germanophone, mais non à Bruxelles. Il ne joue en Wallonie que pour les éléments des compétences communautaires qui ont été régionalisés (ce qui n'est par exemple pas le cas des matières gérées par l'ONE, par le système scolaire ou des bourses d'études).

Ce compromis nécessite aussi de définir les « prestations familiales » au sens de la loi de réforme de l'État. Ce n'est pas facile, car il n'existe aucune définition transcendante de la notion. Les conventions de l'OIT², par exemple, proposent une définition qui, en Belgique, était dépassée par les faits avant même la réforme de l'État.

Un exemple de telles discussions est apparu dès l'implémentation de la sixième réforme. En instituant son « Paquet de Croissance » (*Groeipakket*), nouvelle appellation en Flandre du régime des prestations familiales, la Flandre y a inclus un dispositif issu en fait des bourses d'études ou de l'accueil de l'enfance: l'octroi d'une somme d'argent

si l'enfant est inscrit dans une structure d'accueil de l'enfance ou un établissement d'enseignement néerlandophone. Quoique rattaché organiquement et administrativement au secteur des allocations familiales, ce dispositif est présenté comme distinct, avec la conséquence qu'il bénéficie aussi aux enfants non domiciliés en Flandre, mais inscrits dans une crèche ou une école néerlandophone en Flandre ou à Bruxelles. Les familles percevront cet avantage d'une caisse d'allocations flamande, distincte de celle qui leur paiera les allocations bruxelloises, wallonnes ou germanophones.

Un financement socialement absurde

Les entités fédérées compétentes sont responsables du financement des allocations familiales et reçoivent pour cela une dotation de l'État fédéral, qui équivaut aux dépenses pour allocations familiales, tous régimes confondus, d'avant la sixième réforme de l'État. Cette dotation est répartie entre entités fédérées au prorata du nombre d'enfants jusque 18 ans, résidant sur le territoire de l'entité.

Toutefois, les entités fédérées ne sont pas tenues d'affecter aux allocations familiales l'intégralité des sommes reçues au titre de cette dotation, ou qu'il leur serait interdit d'y affecter d'autres moyens. Elles sont seulement bridées dans leur autonomie par l'affirmation des allocations familiales comme droit constitutionnel. Cela leur interdit de supprimer le système, ou même de le réduire substantiellement sans justification valable.

Ce mécanisme de financement est étranger à une logique de sécurité sociale. En fait, il n'est cohérent avec aucun critère social, ou même économique.

Le texte a été rédigé en ayant principalement sous les yeux la situation à Bruxelles. Celle-ci a en effet toujours été identifiée comme la Région où la scission de la sécurité sociale serait la plus problématique. D'abord pour des raisons financières, si du moins, comme dans le cadre belge actuel, elle est basée sur la capacité contributive des habitant-es de la région, et ne peut mobiliser l'ensemble de la richesse qui y est produite.

Ensuite, elle est problématique aussi et surtout en raison des compromis compliqués sur le statut de Bruxelles.

Comme l'on sait, la grande majorité des matières personnalisables ont été, du côté francophone, régionalisées entre la Région wallonne et la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale (« Cocof »), qui a reçu une compétence décrétable que ne possède pas son homologue néerlandophone.

La concurrence des deux Communautés est cependant parfois inapplicable. Elle n'est en réalité applicable que dans la mesure où l'action des pouvoirs publics s'exerce par des dispositifs auxquels le-la citoyen-ne s'adresse librement: choix d'une école, d'une crèche... Ce mécanisme ne trouve pas à s'appliquer lorsque les pouvoirs publics sont amenés à contraindre

les citoyen-nes. En matière de protection sociale par exemple, s'il s'agit d'imposer une obligation de cotiser, ou d'accorder une prestation soumise à des conditions d'octroi. Elle n'est pas applicable non plus dans certains secteurs, dits « bicommunautaires » (comme les institutions publiques de soins).

C'est pour gérer les matières où l'on ne peut déterminer la Communauté compétente qu'a été créée la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale (« Cocom »).

Communautariser la sécurité sociale implique, à Bruxelles:

- Soit de sacrifier un élément essentiel, qui est la solidarité basée sur l'affiliation obligatoire. Les Bruxellois-es devraient choisir la Communauté qui les couvrirait pour les risques sociaux, comme ils-elles choisissent le réseau d'enseignement de leurs enfants. En instaurant la « protection sociale flamande », la Flandre l'a ouverte aux habitant-es de Bruxelles sur la base d'une affiliation facultative. Une telle entorse est inconcevable pour des secteurs aussi importants que la santé ou les allocations familiales.
- Soit de créer à Bruxelles des sous-nationalités. Un tel choix constituerait, dans le domaine de la sécurité sociale, une manifeste discrimination, contraire à toutes les normes constitutionnelles ou internationales.

Pour commencer, même si la dotation est basée sur le nombre d'enfants de moins de 18 ans, ni le régime fédéral existant avant la réforme ni aucun des régimes mis en place par la suite, ne limite le droit aux allocations familiales à cet âge.

La région bruxelloise, par exemple, tire un avantage de ce qui est en fait un échec de la politique d'éducation qui y est menée, car la proportion d'enfants qui poursuivent leurs études au-delà de 18 ans y est inférieure à ce qui existe dans les autres régions.

Par contre, en fonction de la réglementation belge comme des normes internationales qui lient la Belgique, le droit aux allocations familiales n'est pas limité aux enfants résidents. Les statistiques ne sont pas très claires à ce niveau, mais on peut penser que la région bruxelloise compte proportionnellement plus de familles dont les enfants sont éduqués à l'étranger, et est donc désavantagée par ce critère.

Tous les enfants résidents ne sont pas bénéficiaires d'allocations familiales. La Communauté germanophone tire un avantage qu'il est permis de trouver indu, en raison du fait qu'une proportion importante de sa population travaille en Allemagne ou au Luxembourg, et relève du régime d'allocations familiales de ces pays. C'est cela, et non une volonté politique d'affecter des moyens supplémentaires ou une prospérité économique particulière, qui a permis à la Communauté germanophone de mettre en place le système le plus avantageux des quatre régimes, sensiblement plus avantageux en particulier que celui de la Wallonie francophone. On ne voit pas la justification économique et sociale de cet avantage, d'ailleurs suspendu au risque que l'Union européenne, comme il en a déjà

été question, modifie les règles de coordination des régimes de sécurité sociale, en désignant comme État compétent pour le paiement des prestations familiales le pays de résidence de l'enfant. À noter qu'en fonction du même critère, Bruxelles bénéficie aussi d'un certain avantage (cependant moins conséquent) du fait des enfants de diplomates ou de fonctionnaires internationaux ne relevant pas de la sécurité sociale belge.

Mais surtout, tous les enfants n'ouvrent pas le droit au même montant d'allocations familiales.

On a entendu à un certain moment des élucubrations inspirées du projet de l'allocation universelle, proposant d'unifier le montant des allocations familiales, quel que soit l'âge ou l'état de santé de l'enfant, et quel que soit le niveau de revenu de la famille où il est éduqué. Aucune entité fédérée n'a fait ce choix. Toutes ont reconnu que les allocations familiales sont, fondamentalement, un complément de revenu aux personnes qui éduquent un enfant. Sans avoir l'ambition de couvrir intégralement les charges de l'éducation, il est justifié qu'il varie selon les revenus des parents ou la charge que représente l'enfant.

Sous cet angle, les Régions wallonne et bruxelloise sont fortement désavantagées en raison de la proportion, plus élevée qu'ailleurs, des familles à faibles revenus. Pour ce qui est de Bruxelles, les premiers chiffres semblent indiquer que ce désavantage est partiellement compensé par d'autres facteurs qui l'avantagent. Outre ceux déjà mentionnés, Bruxelles compte une proportion moins élevée d'enfants handicapés; même si ce chiffre ne reflète sans doute pas une donnée de santé publique, mais un problème d'information ou d'accès au droit, il a pour effet de rosir les comptes.

1. On aurait pu parler aussi de l'application de la réglementation du chômage en matière de disponibilité pour le marché de l'emploi. Bien que les compétences régionales se déploient dans un « cadre normatif » qui reste fédéral, les régions ont développé des procédures et des méthodes de travail assez différentes. Ce sera peut-être l'objet d'un autre article.

2. Voir Convention OIT C.102 (1952) sur les standards minimaux de sécurité sociale, spécialement article 40.

Des réformes qu'on aurait aussi bien réalisées au niveau fédéral

L'absurdité fondamentale de la scission apparaît sans doute le mieux dans les choix faits par les entités fédérées en accueillant la matière.

Toutes ont fait le choix de supprimer les différences de taux en fonction du «rang» de l'enfant, c'est-à-dire de sa place dans la fratrie. Ces différences, par ailleurs compliquées à gérer dans le cadre de familles recomposées, s'inscrivaient dans une politique favorisant les familles nombreuses. Je ne sais pas si, comme on l'écrit parfois³, il s'agissait à proprement parler d'une politique «nataliste», visant à reconstituer le stock de main d'œuvre et de chair à canon mis à mal par les guerres mondiales. Plus vraisemblablement vivons-nous dans un contexte social où la famille nombreuse a cessé d'être le paradigme de la famille heureuse.

Quoi qu'il en soit, dans toutes les régions, la réforme a abouti à accorder un avantage considérable, par rapport au régime antérieur, aux familles à enfant unique, au détriment des familles nombreuses. Ce qui ne veut pas dire que ces dernières ont été totalement négligées. Des suppléments spécifiques sont accordés, dans tous les régimes, aux familles nombreuses à faibles revenus.

En dehors de cette réforme, qui était inscrite dans les astres bien avant celle de l'État, les Régions sont restées remarquablement fidèles aux éléments fondamentaux du régime existant. Les différences entre Régions s'expliquent par les disponibilités budgétaires, et non par le souci de prendre en compte des sensibilités ou des besoins sociaux différents. À une réserve près : au contraire des Régions wallonne et flamande, la Région bruxelloise a instauré un système qui, au bout d'une période transitoire limitée à quelques années, sera intégralement applicable à tous les enfants, quelle que soit leur date de naissance, sauf le maintien de droits acquis au profit des familles pour lesquelles l'ancien système était plus avantageux. Tandis que la Flandre et la Wallonie connaîtront, pendant toute une génération, la cohabitation de deux systèmes, selon que l'enfant est né avant ou à partir de la date d'entrée en vigueur. Même si la Cour constitutionnelle a validé ce choix sous l'angle du principe de non-discrimination, il est permis de le trouver socialement injuste, et surtout opaque sous l'angle de son efficacité sociale.

Une simplification administrative, vraiment ?

Avant la réforme de l'État, le régime avait achevé sa tendance à l'universalisation, c'est-à-dire son déta-

chement du statut socioprofessionnel des parents : le montant des allocations familiales était identique, que les parents soient salariés, fonctionnaires ou indépendants. Cela rendait donc sans objet la recherche d'un «attributaire⁴» et ouvrait la voie à une considérable simplification administrative et à un changement radical des relations avec la caisse de paiement. Celle-ci pouvait être choisie par la personne qui touche effectivement les allocations («l'allocataire»), et non plus déterminée par l'employeur ou le statut social des parents. Toutes les entités fédérées ont d'ailleurs fait ce choix.

En dehors de la Communauté germanophone, dont le système est géré directement par l'administration, elles ont préféré continuer à s'appuyer sur les caisses de compensation privées existantes. Vraisemblablement parce qu'on n'a pas voulu se priver tout de suite de l'expertise des caisses privées ni voulu gérer les importantes restructurations de personnel qu'aurait entraîné leur disparition.

Il reste que la réforme entraîne un changement profond du cadre dans lequel fonctionnent les caisses publiques. Héritières des employeurs publics et du rôle de l'ONAFS/Famifed en tant qu'organisme de paiement pour certaines catégories d'attributaires, elles sont désormais en concurrence libre avec les caisses privées, sans être confinées au rôle de «caisses auxiliaires». Les idées sont bien avancées en Flandre, et gagnent du terrain à Bruxelles, pour supprimer les caisses privées, ce qui constituerait une simplification supplémentaire—et une économie en frais d'administration.

Cette simplification est cependant compensée (voire peut-être réduite à néant) par la complication que représente la division en quatre régimes territoriaux : en cas de déménagement de l'enfant, il y a un changement de régime. Cette question est apparemment étrangère aux préoccupations en Flandre ou en Wallonie profondes, où il faut croire que les gens sont attachés à leur terroir. À Bruxelles et dans sa banlieue, c'est une question majeure.

Un accord de coopération définit de façon assez précise les facteurs de rattachement de l'enfant à une entité fédérée. Pour les enfants éduqués en Belgique, il s'agit essentiellement du domicile. Mais ce texte détermine uniquement l'entité compétente, et n'établit pas comme tel le droit. Chaque entité détermine de façon autonome les conditions, notamment de domicile, auxquelles un enfant doit satisfaire pour ouvrir le droit aux allocations familiales. Inévitablement apparaîtront des différences de détail, par exemple dans l'interprétation de la notion de domicile, qui seront source de pertes de droit, et à tout le moins d'incertitudes et de retards de paiement. #

(*) Secrétaire régional bruxellois de la CSC

3. Par exemple sur le site internet de l'AVIQ wallonne, alors que la Wallonie conserve ce système pour les enfants nés avant 2020

4. Personne ouvrant le droit aux allocations familiales suite à ses occupations professionnelles.