

TABLE DES MATIÈRES

V. Protection sociale pour les enfants et leur famille

Introduction

1. Principes de base

1.1. *Solidarité horizontale*

1.2. *Solidarité verticale*

1.3. *Prestations familiales garanties*

2. Les allocations familiales au regard de situations de pauvreté

2.1. *Accès aux droits : mesures positives*

2.2. *Accès aux droits : obstacles*

2.3. *Placement d'enfants*

2.4. *Période de transition, à l'approche de la majorité*

3. Les allocations familiales et la lutte contre la pauvreté

3.1. *Politique intégrée*

3.2. *Universalité et sélectivité*

3.3. *Allocations familiales de base et suppléments*

Recommandations

Liste des participants

V. PROTECTION SOCIALE POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE

Pour les familles qui vivent dans la pauvreté, les allocations familiales sont particulièrement importantes : il s'agit d'un élément fixe et prévisible de leurs revenus. Grâce à une bonne organisation du système et des efforts constants pour automatiser l'ouverture des droits, les familles peuvent compter chaque mois sur les allocations familiales. Le Service n'a reçu que peu de signaux de personnes pauvres concernant des problèmes d'accès au droit aux allocations familiales ou d'exercice de ce droit. Par contre, les inquiétudes que soulève le transfert des compétences des allocations familiales vers les Communautés sont grandes. Dans cette perspective, le débat relatif au rôle des allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté est ravivé et la solidarité entre les familles avec et sans enfants ainsi que la solidarité entre familles disposant de revenus élevés ou bas sont requestionnées.

Introduction

Dans ce chapitre, nous examinons dans quelle mesure les personnes qui vivent dans la pauvreté peuvent faire valoir leurs droits aux allocations familiales et dans quelle mesure cette branche de la protection sociale contribue à prévenir et à combattre la pauvreté. Pour les familles pauvres, les allocations familiales sont particulièrement importantes parce qu'il s'agit d'un montant fixe sur lequel elles peuvent compter chaque mois et dont elles peuvent librement disposer pour éduquer les enfants.

Depuis sa création, le régime des allocations familiales a connu une énorme expansion et s'est toujours adapté aux évolutions de la société et des familles. Grâce à cette capacité d'adaptation du système – et malgré sa complexité toujours plus grande – nous ne recevons que peu de signaux de personnes pauvres relatifs à des problèmes d'accès au droit aux allocations familiales ou d'exercice de ce droit. Il est indéniable que les efforts de l'Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFTS) et des Caisses d'allocations familiales ne sont pas étrangers à cela. Via l'examen automatique du droit, l'ONAFTS veut atteindre son objectif politique et sociétal : octroyer le maximum d'allocations familiales en allégeant le plus possible les formalités administratives pour les familles elles-mêmes et en accordant une attention particu-

lière aux plus vulnérables d'entre elles³³⁶. Par contre, nombreuses sont les questions, les préoccupations et les inquiétudes que soulève le transfert de compétences des allocations familiales du niveau fédéral à celui des Communautés et à la Commission communautaire commune à Bruxelles. Dans cette perspective, nous soulignons les points forts du régime actuel des allocations familiales et nous attirons l'attention sur ce qui peut encore être amélioré.

Nous nous interrogeons d'abord sur les principes fondamentaux à la base du régime des allocations familiales (1). Nous examinons ensuite celles-ci sous l'angle de la pauvreté (2), en mentionnant les mesures qui facilitent l'accès au droit pour les personnes précarisées et en mettant en évidence les obstacles qui subsistent encore. Nous nous intéressons aussi à l'importance des allocations familiales pour les enfants qui sont placés ainsi que pour les jeunes durant la période qui précède la majorité d'âge. Le troisième point est consacré au rôle des allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté, avec une analyse plus approfondie de la tension entre universalité et sélectivité (3). Enfin, nous formulons quelques recommandations dans le contexte du transfert des allocations familiales vers les Communautés.

336 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*, Bruxelles, p. 34-36.

I. Principes de base

Les bases du régime des allocations familiales ont été jetées au début du siècle dernier par quelques employeurs qui octroyèrent une allocation, en plus du salaire, aux travailleurs ayant des enfants. Ils voulaient prévenir la paupérisation des travailleurs avec charge de famille sans devoir augmenter les salaires. La loi du 4 août 1930 a inscrit cette initiative dans un cadre légal global pour les employeurs et les salariés au sein de la sécurité sociale : «... Dès que le nombre d'enfants augmente, les frais d'alimentation, de logement, d'habillement, d'études et d'éducation auxquels doit faire face le 'prolétaire' risquent de devenir disproportionnés par rapport au revenu normal que lui procure son travail»³³⁷. Au fil des ans, cette motivation initiale et purement salariale s'est élargie à d'autres objectifs, si bien que le régime actuel témoigne de diverses formes de solidarité³³⁸.

tionnés par rapport au revenu normal que lui procure son travail»³³⁷. Au fil des ans, cette motivation initiale et purement salariale s'est élargie à d'autres objectifs, si bien que le régime actuel témoigne de diverses formes de solidarité³³⁸.

337 Exposé des motifs de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés.

338 Office national des allocations familiales (2005). *Discours 75^{ème} anniversaire des allocations familiales*. Séance solennelle - Palais d'Egmont - 24 novembre 2005.

1.1. Solidarité horizontale

On a d'abord mis plus explicitement en avant une préoccupation en faveur des familles. En effet, les enfants assurent l'avenir de notre société et des prochaines générations. Mais leur éducation coûte cher et le revenu des parents n'augmente pas proportionnellement au nombre d'enfants du ménage. Partant de l'idée qu'il est juste que les coûts de l'éducation des enfants soient en partie supportés par la collectivité, les pouvoirs publics décident de les répartir sur l'ensemble de la population au travers du système des allocations familiales³³⁹. Cette solidarité horizontale entre familles avec et sans enfants devrait limiter le surcoût de l'éducation des enfants.

La logique redistributive entre familles avec et sans enfants a conduit à rendre de plus en plus universel l'accès aux allocations familiales. La loi pour les travailleurs salariés a été suivie de celle pour les indépendants et les fonctionnaires, ce qui a donné naissance à trois régimes d'allocations familiales. Par la suite, le statut d'attributaire³⁴⁰ a encore été étendu aux travailleurs non-actifs ou assimilés et même à des personnes sans aucun lien avec le monde du travail, comme les étudiants, les veuves touchant une pension de survie, ... Enfin, on a vu apparaître le quatrième régime³⁴¹ des prestations familiales garanties pour les ménages qui n'entrent dans aucun de ces trois régimes. En Belgique, quasi tous les enfants donnent droit aux allocations familiales. Au 31 décembre 2002, les quatre régimes d'allocations familiales touchaient 97,3 % des enfants de 0 à 18 ans vivant en Belgique³⁴².

Les parents qui ne peuvent pas fournir la preuve qu'ils séjournent légalement et de manière ininterrompue en Belgique depuis au moins cinq ans, n'ont pas droit aux allocations familiales pour leurs enfants dans le régime des allocations familiales garanties (pour les réfugiés

reconnus, cette condition de séjour n'est pas d'application). Ils peuvent s'adresser au CPAS et demander un équivalent des allocations familiales garanties.

Comme le statut d'attributaire est de plus en plus dissocié de la situation effective sur le marché de l'emploi et que, pour pouvoir ouvrir le droit aux allocations, il faut parfois aller rechercher cet attributaire très loin dans la famille, de plus en plus de voix s'élèvent pour que le droit aux allocations familiales soit lié à l'existence de l'enfant³⁴³.

Le montant des allocations familiales est une autre illustration du principe d'universalité³⁴⁴. En Belgique, le montant de base est quasiment universel : les allocataires perçoivent chaque mois un même montant de base pour les enfants qui donnent droit aux allocations, compte tenu du rang de chaque enfant. Cette allocation de base peut être complétée par un supplément d'âge et/ou un supplément pour enfants handicapés ou atteints d'une affection. Par ailleurs, il y a aussi les allocations d'orphelins et les allocations spéciales pour enfants placés en famille d'accueil (= montant forfaitaire pour la famille d'origine). Enfin, une prime annuelle est versée à tous les enfants qui bénéficient d'allocations familiales (antérieurement 'allocation de rentrée scolaire').

1.2. Solidarité verticale

Comme les coûts de l'éducation des enfants sont proportionnellement plus lourds pour les familles à faible revenu, le régime des allocations familiales connaît aussi une deuxième logique de répartition, verticale cette fois, des familles à haut revenu vers celles à bas revenu. En plus de l'allocation de base et des suppléments, les suppléments sociaux suivants peuvent être octroyés à des parents en situation de précarité, à condition que le revenu du ménage (calculé sur la base du revenu professionnel ou de remplacement de l'attributaire et de son conjoint ou partenaire domicilié à la même adresse) ne

339 Bien que la politique familiale comporte plusieurs éléments complémentaires – gérés par différents niveaux de pouvoir – qui ne peuvent être considérés séparément les uns des autres (déductions fiscales, intervention dans les frais d'accueil des enfants, bourses d'étude...) nous nous concentrons ici sur les allocations familiales en tant qu'élément du système de protection sociale.

340 L'attributaire ouvre le droit sur la base de son statut professionnel ou d'une situation assimilée. L'allocataire est la personne à qui l'allocation est versée. Le bénéficiaire est l'enfant qui répond aux conditions pour bénéficier des allocations.

341 La coexistence de quatre régimes d'allocations familiales rend l'ensemble extrêmement complexe. Préalablement au transfert, la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée. Ce chapitre se limite aux allocations familiales pour salariés.

342 ONAFTS (2005). *Cinq générations d'allocations familiales 1930-2005*, Bruxelles, ONAFTS, p. 30.

343 Orts, Alice (2010). «Partie I : Les allocations familiales en Europe» dans Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés. *Les allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté en Europe. Une étude de cas : les suppléments sociaux dans les allocations familiales belges*, Bruxelles, ONAFTS, p. 7-32 dans <http://www.rkw.be/Fr/Documentation/Publication/Studies/AllocationsFamilialesPauvreteEurope.pdf>

344 Les prestations familiales comprennent aussi l'allocation de naissance et la prime d'adoption, mais nous nous limitons dans ce chapitre aux allocations familiales de base et aux suppléments.

dépasse pas un certain plafond³⁴⁵ :

- les suppléments sociaux pour malades de longue durée (à partir du 7^e mois) et invalides (art.50ter A.R. 1930)³⁴⁶ ;
- les suppléments sociaux pour chômeurs de longue durée (à partir du 7^e mois) et pensionnés (art. 42bis A.R. 1983) ;
- le supplément pour familles monoparentales (art. 41 A.R. 2007).

Ces catégories encourent effectivement un risque de pauvreté nettement supérieur à la moyenne belge (15,3 %) : il est de 37,8 % pour les chômeurs, de 17,3 % pour les pensionnés et de 38,5 % pour les familles monoparentales³⁴⁷. Pour les invalides, la récente étude Handilab³⁴⁸ indique que pas moins de 39 % de ceux qui perçoivent une allocation pour personne handicapée vivent sous le seuil européen de risque de pauvreté.

1.3. Prestations familiales garanties

Les prestations familiales garanties ont vu le jour en

.....

345 Cette condition de revenus a été instaurée en 1984 et a d'abord eu pour effet une baisse du nombre d'enfants donnant droit au supplément. Ensuite, ce nombre a de nouveau augmenté, ce qui indique une sélectivité accrue. Voir ONAFTS (2011). Focus 2011-1, *Suppléments sociaux dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés*, Bruxelles, ONAFTS.

346 Il s'agit ici de personnes qui bénéficient d'une indemnité d'invalidité, d'indemnités pour maladie professionnelle ou accident du travail ainsi que de personnes avec un handicap avec ou sans emploi.

347 Il s'agit ici du risque de pauvreté monétaire (60 % du revenu national médian net équivalent), tel qu'il est mesuré dans l'étude EU-SILC 2011, SPF Economie, DGSIE.

348 Vermeule, Bram, et al. (2012). Handilab. Effectiviteit van de inkomensvervangende en de integratietegemoetkomingen, KULeuven, LUCAS.

1971 et constituent aujourd'hui l'une des quatre prestations au sein de l'assistance sociale (outre le revenu d'intégration, la garantie de revenus aux personnes âgées et les allocations aux personnes handicapées). Elles font donc partie du régime résiduaire et sont accordées aux familles qui n'ont droit aux allocations familiales dans aucun régime, ni en Belgique, ni dans un autre pays, ni via un régime international³⁴⁹. Les prestations familiales garanties sont entièrement financées par le régime des travailleurs salariés et elles sont gérées par l'ONAFTS, ce qui témoigne d'une grande solidarité verticale. De plus, le montant des prestations familiales garanties est plus élevé que le montant de base des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés. Ce montant est le même que celui de l'allocation familiale avec supplément social pour chômeurs de longue durée et pensionnés.

Même si on observe, depuis la mise en place de ce régime, une augmentation globale du nombre d'enfants qui bénéficient de prestations familiales garanties, il y a aussi chaque année, une grande rotation des bénéficiaires qui y entrent et en sortent. Le développement du traitement électronique des données, grâce auquel on détecte plus efficacement les droits prioritaires dans d'autres régimes, permet presque toujours de trouver au sein de la famille quelqu'un (oncle, grand-père,...) qui a une histoire de travailleur rendant possible l'ouverture du droit aux allocations familiales. Dans les faits, les allocations familiales garanties sont octroyées quasi uniquement à des étrangers.

.....

349 Selon les chiffres de l'ONAFTS, les allocations familiales garanties représentaient, au 21 décembre 2012, 0,71 % de la totalité des allocations familiales.

2. Les allocations familiales au regard de situations de pauvreté

Pour de nombreuses personnes qui vivent dans des conditions précaires, les allocations familiales (majorées d'éventuels suppléments sociaux) constituent une source indispensable de revenu, non seulement pour couvrir les frais d'éducation des enfants mais aussi pour payer le loyer, l'énergie, l'alimentation... autant

de dépenses contraintes³⁵⁰. Le fait de percevoir des allocations familiales prouve qu'on a des enfants à charge et donne ainsi accès à d'autres droits ou avantages,

.....

350 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin ; L'Atelier des Droits sociaux (2012). « Allocations familiales des travailleurs salariés : les suppléments aux allocations de base » ; La ligue des familles (2013). « A quoi servent les allocations familiales chez vous ? », *Le Ligueur*, janvier 2013, p. 16-17.

comme la carte de réduction pour familles nombreuses dans les transports publics ou un calcul avantageux du loyer dans les logements sociaux à Bruxelles et en Wallonie. Un autre aspect important est que les allocations familiales sont un revenu régulier et prévisible³⁵¹. Nous évoquons d'abord quelques mesures qui favorisent l'accès aux droits aux allocations pour les personnes qui vivent dans la pauvreté (2.1) et les obstacles qui subsistent (2.2). Nous examinons ensuite deux situations spécifiques, souvent ressenties comme difficiles par les ménages qui vivent dans des conditions socioéconomiques défavorables, pour lesquels les allocations familiales constituent une aide essentielle : le placement d'enfants (2.3) et la situation des jeunes durant la période de transition qui précède la majorité (2.4).

2.1. Accès aux droits : mesures positives

L'Office national des Allocations familiales pour travailleurs salariés se fixe comme objectif d'accorder à toutes les familles le montant maximum d'allocations familiales auquel elles ont droit en exigeant le moins possible de formalités administratives de leur part. Grâce à un traitement de données en grande partie informatisé pour établir le droit aux allocations familiales, le non-exercice de ce droit est très faible. Les signaux du terrain qui nous parviennent confirment que les allocations familiales sont un des systèmes qui fonctionne le mieux sur le plan de la reconnaissance automatique des droits. Au cours de son évolution, le régime des allocations familiales a déjà répondu à diverses situations qui pouvaient être problématiques, surtout pour des personnes en situation de pauvreté. Nous complétons ici l'aperçu des mesures positives en matière d'allocations familiales, particulièrement importantes pour des personnes en situation de pauvreté, que nous avons entamé dans notre premier Rapport³⁵².

- Le principe de la trimestrialisation pour établir le droit aux allocations familiales évite à l'attributaire de devoir justifier chaque mois ses prestations de travail, ce qui n'était pas facile pour des personnes

en situation précaire. Cette mesure assure le paiement pendant tout un trimestre des allocations familiales de base et des suppléments sociaux pour chômeurs de longue durée, pour pensionnés, pour malades de longue durée ainsi que pour invalides. Il n'y a plus que les allocations majorées d'orphelins, le supplément d'âge et le supplément pour les enfants atteints d'une affection qui sont encore octroyés mensuellement, après vérification de la situation.

- La condition d'une scolarisation régulière à partir de 16 ans a été supprimée et le paiement se fait de manière inconditionnelle jusqu'au 31 août de l'année scolaire durant laquelle l'enfant bénéficiaire des allocations a 18 ans. L'absentéisme scolaire peut être plus fréquent dans des familles pauvres que dans d'autres à la suite de situations de crise ou d'une aggravation de la pauvreté. Une suspension des allocations familiales risque d'accentuer encore les difficultés. Et pourtant, l'idée de sanctionner l'absentéisme scolaire en suspendant les allocations familiales refait régulièrement surface.
- Les suppléments sociaux (pour chômeurs de longue durée et pensionnés, pour malades de longue durée et invalides) dépendent avant tout du statut socio-professionnel de l'attributaire. En cas de changement de statut, les personnes pauvres risquent d'avoir des problèmes. Depuis 2007, le droit au supplément social reste en vigueur pendant huit trimestres en cas de reprise du travail après une période de chômage ou de maladie, pour autant que le plafond de revenus ne soit pas dépassé. Cette disposition permet de faire face durant la période administrative de transition et de ne pas créer de piège financier.
- On s'efforce également d'éviter un éventuel piège au chômage : un chômeur complet indemnisé qui a droit à un supplément social aux allocations familiales et qui, après avoir travaillé, redevient chômeur complet indemnisé dans les six mois, conserve son droit au supplément social sans devoir passer par un nouveau 'stage d'attente' de six mois.
- Les mesures d'économie du Gouvernement fédéral sur les suppléments d'âge pour l'ainé et pour l'enfant unique et sur la prime annuelle, ne s'appliquent pas lorsque les enfants bénéficient d'un supplément social ou pour famille monoparentale, ou bénéficient d'allocations majorées attribuées au veuf ou à l'enfant avec un handicap, ce qui fait que les familles les plus pauvres sont épargnées.
- Les chômeurs qui ne perçoivent pas d'allocations

351 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance débat. 10 ans. Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

352 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté* (Rapport juin 2001), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

ont droit aux allocations familiales de base, quel que soit le motif de la sanction. Il existe des propositions visant à leur accorder aussi le droit à un supplément social.

- Quand un parent d'un enfant bénéficiant de prestations familiales garanties décède, cet enfant peut bénéficier d'une allocation d'orphelin garantie et plus élevée.
- Le régime des allocations familiales s'est constamment adapté à la diversification croissante des modes de vie, comme l'augmentation du nombre de familles recomposées, par exemple. Le regroupement des enfants de chacun des deux partenaires auprès de l'allocataire augmentera (le plus souvent) le montant total des allocations familiales perçues. Pour déterminer son rang, un enfant n'est pris en compte que dans une seule famille, celle à l'adresse de laquelle il est domicilié.
- Le supplément annuel (l'ancienne prime de rentrée) a été étendu en 2008 aux jeunes de 18 à 24 ans afin que les familles dont les enfants sont aux études puissent aussi en bénéficier. A partir de 2009, il a aussi été appliqué aux enfants de moins de six ans, qui ne sont pas encore soumis à l'obligation scolaire, afin d'en faire bénéficier toutes les familles.

2.2. Accès aux droits : obstacles

En Belgique, les allocations familiales sont pratiquement universelles. Il n'empêche que le régime comporte ici ou là des conditions qui compliquent l'accès aux droits.

- Dès l'introduction d'une demande d'allocations familiales pour un premier enfant, et dès que la famille est identifiée comme telle, l'organisme d'allocations familiales compétent examine de manière proactive le droit aux allocations familiales sur la base de données qu'il reçoit automatiquement. Lorsque l'organisme d'allocations familiales a spontanément informé des familles de la possibilité d'obtenir un supplément social, ce sont les familles elles-mêmes qui doivent fournir les informations relatives à leurs revenus en remplissant un formulaire de déclaration sur l'honneur. Des participants à la concertation pensent qu'il y a du 'non-recours' pour certains suppléments. Il est par exemple surprenant de voir que beaucoup moins d'enfants bénéficient du supplément pour enfants avec un handicap ou une affection grave à Bruxelles qu'en Flandre ou en Wallonie. Peut-être les personnes trouvent-elles moins vite le chemin des services sociaux ou

laissent-elles moins vite évaluer un handicap ou une maladie par le SPF Sécurité sociale ?

- Dans le système actuel, c'est l'enfant qui bénéficie des allocations familiales, mais c'est l'attributaire qui ouvre le droit aux allocations familiales par son travail ou une situation assimilée. Cela peut mener à des situations dans lesquelles la personne qui élève l'enfant et qui appartient à une catégorie qui entre en ligne de compte pour un des suppléments sociaux, n'arrive pas à l'obtenir parce que l'attributaire n'y a pas droit. Ainsi, les familles qui vivent d'un revenu d'intégration par exemple, ne perçoivent pas automatiquement le supplément social lié à ce statut. C'est le cas lorsqu'un membre de la famille ouvre le droit sur la base de son statut professionnel mais n'entre pas en ligne de compte pour un des suppléments sociaux. Les familles qui perçoivent les prestations familiales garanties parce qu'aucun attributaire n'a été trouvé dans la famille élargie, ont cependant droit à un supplément, équivalent au supplément social pour chômeurs de longue durée et pensionnés. Les familles ne savent pas suffisamment que l'attributaire peut renoncer au droit aux allocations familiales dans l'intérêt de l'enfant, au profit d'un autre attributaire qui répond aux critères d'attribution d'un supplément social.
- Le fait qu'un attributaire cohabite a un impact sur les suppléments sociaux. Pour calculer le revenu, deux plafonds de revenu sont utilisés, l'un pour les cohabitants et l'autre pour les familles monoparentales. Si les conditions de revenu ne sont plus remplies, le droit aux suppléments sociaux et au supplément pour famille monoparentale disparaît.
- Le nombre d'enfants pour lesquels le supplément aux allocations pour familles monoparentales est versé est en augmentation. Ce supplément n'est pas dépourvu d'effets pervers. Lorsque le parent seul cohabite à nouveau, le droit au supplément n'existe plus. Mais il n'est pas évident que le nouveau partenaire veuille/puisse participer aux frais d'éducation des enfants. Durant la concertation, certains ont aussi relevé que les couples avec enfants dont les revenus sont faibles (sous les plafonds pour l'attribution des suppléments sociaux et du supplément pour famille monoparentale) n'ont pas droit au supplément pour famille monoparentale, alors qu'ils doivent, avec une personne supplémentaire, se débrouiller avec le même faible revenu.
- Lorsque les enfants qui ont droit aux allocations familiales atteignent l'âge de 6, 12 et 18 ans, ils bénéficient d'un supplément d'âge. Pour des

raisons d'économie, un montant réduit de moitié s'applique depuis 1997 aux aînés et aux enfants uniques. Pour des raisons d'économie, cette réduction a été étendue, à partir de septembre 2013, à certains enfants aînés et uniques nés avant 1997 et qui avaient encore droit à des mesures transitoires. La prime de rentrée scolaire est également soumise à des économies et a diminué cette année de 15 % pour les familles dont les enfants sont scolarisés. Ces mesures d'économie ne s'appliquent cependant pas aux enfants pour lesquels un supplément social, un supplément pour famille monoparentale, des allocations d'orphelins au taux majoré ou un supplément pour les enfants atteints d'une affection sont perçus.

- Bien que la loi dispose³⁵³ qu'en cas de règlement collectif de dettes, le pécule laissé à la disposition du requérant doit toujours être supérieur au revenu d'intégration majoré des allocations familiales, des participants à la concertation ont signalé que les allocations familiales étaient parfois comptabilisées comme revenu disponible pour apurer les dettes.
- Lorsque des parents demandent un revenu d'intégration, les allocations familiales qu'ils perçoivent ne sont pas prises en considération dans le calcul des ressources. Les allocations familiales sont en effet légalement exonérées. Des participants à la concertation témoignent cependant du fait que le CPAS prend parfois en compte les allocations familiales et/ou les suppléments sociaux pour déterminer l'état de besoin, lorsqu'ils demandent une aide sociale complémentaire. L'exonération ne vaut pas pour l'aide complémentaire.
- L'octroi des prestations familiales garanties est lié à une enquête sur les moyens d'existence du demandeur. Lorsque les revenus de la famille ne sont pas quantifiables, par exemple en cas de mendicité, il est impossible de vérifier si les moyens d'existence sont insuffisants et on ne peut donc pas accorder de prestations familiales garanties.

2.3. Placement d'enfants

Une recherche menée à la demande du Service de lutte contre la pauvreté a permis d'objectiver l'hypothèse selon laquelle les enfants issus de familles pauvres courent un plus grand risque d'intervention de l'aide

à la jeunesse et notamment de placement³⁵⁴, ce qui se fait généralement au détriment de la relation entre les parents et les enfants. Pourtant, les personnes pauvres ont le droit d'être parents et de le rester pendant le placement de l'enfant. Le placement ne peut pas non plus appauvrir les parents. Les allocations familiales peuvent aider les parents à maintenir le contact avec les enfants placés et à préparer leur retour.

Si l'enfant est placé dans une institution, les deux tiers des allocations (calculés en fonction de l'allocation de base moyenne et des suppléments sociaux, le cas échéant, pour tous les enfants de la famille, complété par le supplément d'âge de l'enfant placé) vont à cette institution ou à la Communauté dont elle relève. Le tiers restant de cette allocation est soit attribué à la personne qui éduquait l'enfant avant le placement, pour autant qu'elle continue à s'occuper de lui³⁵⁵, soit placé sur un compte d'épargne au nom de l'enfant³⁵⁶. Cette réglementation a un impact différent sur le montant total des allocations familiales que les parents perçoivent selon que c'est l'aîné ou le deuxième ou troisième enfant qui est placé. Parce que le montant de l'allocation familiale de base est lié au rang de l'enfant, l'allocation de base moyenne pour tous les enfants est toujours plus élevée que celle de l'aîné. Si c'est l'aîné qui est placé, c'est toujours désavantageux pour les parents. Si un troisième enfant est placé, la réglementation est favorable aux parents. Lors du placement d'un deuxième enfant, il n'y a pratiquement pas de différence. De plus, la décision relative à la destination du tiers a un impact sur le montant que les parents perçoivent pour leurs éventuels autres enfants³⁵⁷. En cas de versement sur un carnet d'épargne, cet enfant n'intervient plus dans le calcul des allocations familiales pour les autres enfants du ménage. Ceux-ci avancent alors d'un rang. Pour les parents, cela entraîne une perte de revenus par rapport à la situation où ils perçoivent le tiers restant, avec maintien du rang pour les autres enfants. Un autre problème est qu'après le retour de l'enfant placé, il faut parfois attendre un

353 Loi du 26 mars 2013 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le règlement collectif de dettes, *Moniteur belge*, 13 avril 2012.

354 Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Un lien entre pauvreté et mesure d'aide à la jeunesse ?*, Gand, Academia Press.

355 Pour vérifier qui continue à s'occuper de l'enfant pendant le placement (visite, lettre, séjour de courte durée...), l'organisme d'allocations familiales transmet à l'établissement un formulaire de contrôle P3 (Circulaire ministérielle du 6 mars 1992).

356 Selon l'ONAFS, il y avait 18.206 enfants placés dans le régime des travailleurs salariés en juin 2012, dont 15.207 placés dans une institution. Pour 15,26 % d'entre eux, 1/3 des allocations familiales est versé sur un compte d'épargne.

357 <http://www.rkw.be/Fr/Family/placedInstitution.php>

certain temps avant que le montant complet des allocations familiales soit à nouveau versé. Pour éviter cela, il est important de faire circuler le plus rapidement possible l'information relative au début et à la fin d'un séjour en institution.

Si l'enfant est placé dans une famille d'accueil, le montant des allocations familiales est entièrement versé à la personne qui l'éduque au quotidien. Jusqu'en 2003, la personne qui percevait les allocations familiales juste avant le placement en famille d'accueil n'était plus considérée comme allocataire et ne percevait donc rien. Elle percevait désormais un montant forfaitaire³⁵⁸ (fixe, identique pour chaque enfant, quel que soit le statut, l'âge et le rang) à condition de maintenir régulièrement des contacts avec l'enfant ou de démontrer lui porter de l'intérêt³⁵⁹. Au vu de l'expérience des personnes en situation de pauvreté, la pertinence de cette condition soulève des questions. Non seulement la situation des parents pauvres peut rendre ce contact très difficile, mais ils ne bénéficient pas toujours d'un soutien suffisant pour le maintenir³⁶⁰.

Les prestations familiales garanties ne sont pas versées si les enfants sont placés dans une institution ou une famille d'accueil parce que dans ces cas, l'enfant n'est pas considéré comme à charge. La personne qui les percevait juste avant le placement de l'enfant reçoit cependant un montant fixe par mois lorsque l'enfant est placé dans une institution. Ce montant est le même que le forfait pour les parents dont l'enfant est placé dans une famille d'accueil.

2.4. Période de transition, à l'approche de la majorité

Jusqu'au 31 août de l'année durant laquelle il atteint 18 ans, le jeune bénéficie d'allocations familiales sans conditions supplémentaires. Entre 18 et 25 ans, il doit suivre un enseignement ou une formation, sans pouvoir travailler au-delà d'une certaine limite ou percevoir de revenus supérieurs à un plafond. La réglementation

relative aux allocations familiales tient compte des réalités de vie changeantes des jeunes.

- L'accord du Gouvernement fédéral de décembre 2011 a modifié le stage d'attente des jeunes qui quittent l'école et l'a allongé : le 'stage d'insertion professionnelle' dure 1 an. La réglementation relative aux allocations familiales s'est adaptée à cette nouvelle réalité. Avant, un jeune qui avait terminé ses études ou qui arrêta ses études, et qui était inscrit comme demandeur d'emploi, pouvait encore percevoir les allocations familiales pendant 9 mois maximum. Actuellement, comme demandeur d'emploi, il peut revendiquer les allocations familiales durant toute la période du stage d'insertion socio-professionnelle³⁶¹.
- Le plafond de revenus instauré pour les jeunes de plus de 18 ans constitue un problème particulier. Ainsi, dans le système de formation en alternance, les indemnités d'apprentissage dépassaient parfois ce plafond, ce qui pouvait entraîner la perte des allocations familiales alors que celles-ci étaient souvent indispensables pour la survie de familles en situation de pauvreté³⁶². Les différents systèmes ont depuis adapté les indemnités en fonction de ce plafond de revenus.

Cette réglementation pose des problèmes pour les familles pauvres, dont beaucoup d'enfants arrêtent leur scolarité prématurément et ne poursuivent pas d'études, et pour lesquelles les allocations familiales constituent une part importante du revenu, ainsi que pour les jeunes qui vivent de manière autonome.

- Sous certaines conditions (avoir sa propre adresse, être émancipé ou marié, avoir soi-même des enfants), un jeune peut percevoir lui-même les allocations familiales à partir de 16 ans. Ce choix a des conséquences. Quand l'enfant percevait lui-même les allocations familiales, il percevait le montant correspondant au rang 1. Dans une famille de plusieurs enfants, le fait qu'un des enfants perçoive directement les allocations familiales fait avancer les autres d'un rang. Financièrement, il peut donc être

358 La note du Service sur les conséquences financières pour les parents du placement d'un ou plusieurs enfants pour les parents (10 juin 2002) a inspiré cette décision, <http://www.luttepauvrete.be/publicationsservicenotes.htm>.

359 Article 70ter des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés du 19 décembre 1939, *Moniteur belge*, 22 décembre 1939.

360 Le Service a publié les résultats du projet qu'il a mené avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, relatif au maintien du lien entre parents et enfants placés, <http://www.luttepauvrete.be/themeaidejeunesse.htm>

361 Arrêté royal de 29 mars 2012 modifiant l'arrêté royal du 12 août 1985 portant exécution de l'article 62, § 5, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et l'arrêté royal du 25 février 1994 déterminant les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs, *Moniteur belge*, 26 avril 2012.

362 Voir le chapitre 'Jeunes précarisés et enseignement ou formation en alternance' dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

plus avantageux que les parents perçoivent les allocations. Pour les jeunes issus d'une famille pauvre, un conflit peut ainsi exister entre leur désir d'autonomie et les besoins de leur famille. Dans le cas où les relations entre le jeune et sa famille sont rompues (par exemple en cas de placement et de mise en autonomie / logement accompagné), ils sont tous deux fois victimes de cette réglementation, sur le plan financier : le jeune reçoit les allocations familiales de rang 1, quel que soit son rang dans

la famille, et la famille reçoit un montant moins élevé d'allocations familiales parce que les enfants avancent d'un rang.

- Si le jeune fait une demande de revenu d'intégration sociale, le CPAS est légalement obligé de l'aider à exercer ses droits, y compris aux allocations familiales. Si le jeune les touche lui-même, elles sont cependant comptabilisées dans le calcul de ses moyens d'existence.

3. Les allocations familiales et la lutte contre la pauvreté

3.1. Politique intégrée

La récente attention accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants³⁶³ a fait rebondir le débat sur le rôle que jouent les allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté. Une recherche sur les politiques les plus efficaces pour réduire la pauvreté des enfants³⁶⁴ indique la nécessité de stratégies complémentaires, outre les mesures visant à promouvoir l'emploi et à assurer une protection sociale adaptée aux personnes avec ou sans travail rémunéré. Le risque de pauvreté des enfants est en général inférieur dans les pays européens qui consacrent un pourcentage plus élevé de leur Produit intérieur brut aux familles et aux enfants. Les allocations familiales ont donc aussi un rôle à jouer dans la lutte contre la pauvreté.

Le rôle respectif des allocations familiales et des revenus du travail dans la lutte contre la pauvreté est fort discuté. Ainsi, le Rapport Général sur la Pauvreté condamnait déjà la stratégie consistant à utiliser les allocations familiales pour accroître les revenus des familles à bas salaires sans augmenter les salaires eux-mêmes et y voyait une fausse solution au problème des bas salaires. En effet, cette stratégie fait l'impasse sur le fait que beaucoup de personnes ont un salaire insuffisant pour pouvoir mener une vie conforme à

la dignité humaine. Si on accorde davantage d'allocations familiales à des familles sans revenus du travail, n'est-il pas plus logique alors d'augmenter les revenus de remplacement plutôt que les allocations familiales³⁶⁵? Certains estiment que les allocations familiales ne doivent pas servir à compenser le fait que le montant de la plupart des allocations se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté, mais à couvrir le coût minimal engendré par l'éducation des enfants³⁶⁶. D'autres confirment que les minima sociaux sont trop faibles pour pouvoir participer à la vie en société, mais voient justement dans les allocations familiales une possibilité de s'en sortir. Des allocations familiales universelles, non liées à la situation professionnelle, peuvent offrir un complément au revenu sans créer un piège à l'emploi³⁶⁷. Lors de la concertation, des participants ont également mis en garde contre une tendance à vouloir trop mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté des enfants. En effet, cela peut conduire à une culpabilisation des parents alors qu'il s'agit avant tout de familles qui se trouvent en situation de pauvreté. La nécessité d'une politique familiale et de lutte contre la pauvreté générale et cohérente s'impose.

363 Voir aussi Plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Lutter contre la pauvreté infantile et favoriser le bien-être des enfants. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/nationaal_kinderamoedebestrijdingsplan_fr.pdf

364 Whiteford et Adema dans Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (2010). *Les allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté en Europe. Une étude de cas : les suppléments sociaux dans les allocations familiales belges*, Bruxelles, ONAFTS, p. 54.

365 Defeyt, Philippe (2012). *Salaires + allocations sociales = l'impossible équation?*, Institut pour un Développement Durable.

366 Pour un aperçu des différentes façons de calculer le coût minimal d'un enfant et de la mesure dans laquelle les différentes allocations couvrent ces coûts, voir : Storms, Bérénice et Kristel Bogaerts (2012). « Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste », *Revue belge de Sécurité sociale* (à paraître), 54(3).

367 Cantillon, Bea et al. (2013). *Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijlagen : een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding*, Universiteit Antwerpen, CSB-Berichten.

3.2. Universalité et sélectivité

Toute l'histoire de la réglementation relative aux allocations familiales est traversée par la question de savoir si ces allocations doivent être universelles, c'est-à-dire que tous les enfants en bénéficient (solidarité horizontale pour couvrir les frais relatifs à l'éducation) ou spécifiquement axées sur les enfants dont les familles sont défavorisées sur le plan socio-économique (solidarité verticale pour lutter contre la pauvreté).

Le système belge est basé sur l'universalité, qui est essentielle pour en garantir la légitimité aux yeux de la société et en assurer le caractère durable. En même temps, les prestations familiales dans le régime pour travailleurs salariés sont devenues, de fait, plus sélectives à cause d'une augmentation du montant des suppléments sociaux et d'un élargissement des attributaires³⁶⁸. La proportion d'enfants ayant droit à des allocations familiales majorées dans le régime des travailleurs salariés est passée de 3,66 % en 1947 à 7,19 % en 1965, à 14,75 % en 1985, à 17,77 % en 2004³⁶⁹ et à 20,3 % en 2012³⁷⁰. Dans le régime des indépendants, ces pourcentages sont moins élevés. En dépit du fait que les suppléments sociaux bénéficient réellement aux familles qui en ont besoin, ces mesures sélectives ne réduisent néanmoins pas significativement le risque de pauvreté de ces familles³⁷¹. Une explication est que les allocations familiales n'ont pas suivi l'augmentation du bien-être, ce qui fait que les montants de l'allocation de base et des suppléments ne sont pas adaptés à la hausse du coût de la vie. La multiplication des mesures sélectives n'a pas pu compenser cette érosion.

Ce constat donne lieu à toutes sortes de recherches de scénarios dans la perspective d'augmenter encore l'efficacité des allocations familiales comme outil pour

renforcer la lutte contre la pauvreté³⁷². Alors que les chiffres indiquent une augmentation de la pauvreté des enfants et que des mesures d'économie s'imposent, il peut paraître plus pertinent de privilégier la lutte contre la pauvreté que de compenser des coûts de l'éducation des enfants dans chaque famille. De ce point de vue, l'utilisation sélective du budget disponible est le moyen le plus efficace³⁷³. Des participants à la concertation plaident cependant pour que le montant de base soit substantiel. En effet, plus le système est sélectif, moins il touche de familles et plus les frais administratifs et de gestion sont élevés. En outre, il y a aussi des familles précarisées qui ne peuvent pas faire valoir le droit aux suppléments en raison de leur statut ou de leurs revenus. Des personnes en situation de pauvreté mettent aussi en garde contre la 'tentation de la sélectivité' lorsque les moyens sont réduits³⁷⁴ : des mesures sélectives risquent notamment d'exclure d'autres familles, qui ne répondent pas aux critères. Il ne s'agit cependant pas d'une question qui se pose en termes de 'ou-ou' mais bien de 'et-et'. Il y en a aussi qui plaident en faveur d'allocations de base simplifiées dans le cadre universel et le budget actuel et en faveur d'un glissement des moyens vers des suppléments sociaux³⁷⁵.

Une autre piste consiste à mettre davantage de services gratuitement à la disposition des enfants issus de familles vulnérables plutôt que de payer davantage d'allocations familiales pour eux. Cette option pourrait résoudre le problème lié au fait que les allocations ne couvrent pas l'entièreté des frais. Mais d'autres attirent l'attention sur les nombreux risques que comporte cette option. Cela pourrait notamment alimenter l'idée selon laquelle les personnes pauvres gèrent leur argent de manière irresponsable. En outre, il n'y a aucune garantie que l'offre de services soit suffisamment développée et adaptée aux personnes qui vivent dans la pauvreté. En outre, elles peuvent subir une double exclusion, lorsque l'utilisation d'un service est érigée en condition d'obtention des allocations familiales.

368 ONAFTS (2011). Focus 2011-2, *L'évolution des allocations familiales mensuelles dans le régime pour travailleurs salariés de 1997-2010*, Bruxelles, ONAFTS.

369 ONAFTS (2005). *Cinq générations d'allocations familiales 1930-2005*, Bruxelles, ONAFTS, p. 43.

370 Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (2012). *Statistiques semestrielles 2012/1*, Bruxelles, ONAFTS.

371 Cantillon, Bea et al. (2012) *Gezinsbeleid ondersteunt gezinnen materieel. Gezinsconferentie 'Gezinsbeleid in Vlaanderen'*, 15 mai 2012 ; Cantillon, Bea et al. (2012). *Kinderbijslagen en armoede : kan de zesde staatsbervorming het immobielisme doorbreken?* Universiteit Antwerpen, CSB-Berichten.

372 Voir par exemple Maréchal, Claire et al. (2010). *Impact de réformes potentielles sur la pauvreté infantile*, dans ONAFTS (2010). *Les allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté en Europe. Une étude de cas : les suppléments sociaux dans les allocations familiales belges*, Bruxelles, ONAFTS ; Cantillon, Bea et al. (2013), *op.cit.*

373 Cantillon, Bea et al. (2012), *op.cit.*

374 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001), *op.cit.*, p. 110.

375 Van Lancker, Wim et Jill Coene (2013). « De impact van de kinderbijslag voor gezinnen in armoede » dans Dierckx, Danielle et al. *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2013*, Louvain/La Haye, Acco.

3.3. Allocations familiales de base et suppléments

Dans le contexte du débat sur l'universalité et la sélectivité, tous les participants à la concertation sont d'accord pour estimer qu'il faut conserver les allocations familiales de base pour tous les enfants. Il y a cependant des divergences de vue quant au montant. Certains plaident pour un montant de base plus bas pour tous en échange de suppléments plus élevés pour les plus défavorisés. D'autres veulent augmenter le montant de base pour chaque enfant afin qu'il couvre davantage les frais liés à l'éducation³⁷⁶. Adapter le montant de base et les suppléments à l'évolution du coût de la vie est une revendication générale.

Pour l'instant, le montant des allocations familiales de base dépend du rang de l'enfant. Des voix se sont élevées pendant la concertation pour supprimer ce principe, en considérant que tous les enfants sont égaux. Certains participants insistent sur le fait que les familles nombreuses ont des coûts supplémentaires, par exemple en matière de logement, de mobilité... Selon eux, les suppléments liés au rang contribuent à préserver le bien-être des familles nombreuses. Les familles de trois enfants ou plus sont davantage exposées au risque de pauvreté que celles de un ou deux enfants³⁷⁷. L'instauration d'un rang unique se ferait donc à leurs dépens, si le montant n'est pas suffisamment élevé. Comme l'allocation de base est trop faible et aussi longtemps que ce sera le cas, les suppléments liés au rang restent importants, estiment bon nombre de participants.

Il y a aussi des divergences de vues, au sein de la concertation, à propos du supplément d'âge. Dans la logique selon laquelle les allocations familiales doivent couvrir les coûts de l'éducation des enfants, ce supplément est justifié puisque les coûts augmentent avec l'âge de l'enfant. D'autres soulignent que ce supplément n'est pas nécessaire s'il est compensé par exemple par des services de garde d'enfants moins chers et une augmentation des bourses ou allocations d'études. Mais ces mesures sont à nouveau liées au revenu, ce qui fait que tout le monde ne peut pas en bénéficier.

Les participants à la concertation estiment de manière unanime qu'il faut conserver les allocations d'orphelins et le supplément pour enfants handicapés ou atteints d'une affection.

Les avis divergents une fois encore à propos des suppléments sociaux. Ces suppléments (pour malades de longue durée, invalides, chômeurs de longue durée, pensionnés et familles monoparentales) dépendent aussi bien du statut que des revenus de l'attributaire et de sa famille. La plupart des participants à la concertation sont favorables au maintien des suppléments sociaux liés à la situation socioéconomique de la famille, mais il n'y a pas d'unanimité sur les conditions d'octroi. Certains estiment que les suppléments sociaux doivent être attribués en fonction du revenu, en partant du constat que des travailleurs à bas salaires par exemple peuvent avoir un revenu inférieur à celui de personnes qui touchent des allocations de chômage ou d'incapacité de travail. Cela voudrait dire que tous les suppléments pour les attributaires à faible revenu sont maintenus³⁷⁸, quel que soit leur statut et qu'ils travaillent ou non. D'autres objectent à cela que le revenu d'une famille ne peut pas toujours être mesuré et connu avec précision³⁷⁹. De plus, il n'est pas en lui-même un indicateur suffisant de pauvreté. Outre le fait que la pauvreté est un phénomène très complexe, les personnes doivent éventuellement faire face à des dépenses structurelles (frais de santé, dettes...) qui réduisent leur revenu disponible. Le supplément pour familles monoparentales alimente lui aussi les débats. Une extension de ce supplément aux ménages à un seul revenu pourrait permettre à un plus grand groupe de familles à faible revenu d'en bénéficier. On peut objecter à cela que les ménages à un seul revenu bénéficient déjà d'avantages fiscaux, si bien qu'un supplément d'allocations familiales risque d'accroître le piège à l'emploi. En outre, les familles à deux revenus très bas ne peuvent toujours pas bénéficier de ce supplément.

La discussion sur les critères d'octroi des suppléments sociaux n'a pas été tranchée lors de la concertation. Ce qui est clair, toutefois, c'est que chaque choix a des

376 Gezinsbond (2012). *Kind niet met het badwater weggooien, geen selectieve kinderbijslag!* Opiniestuk.

377 http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm

378 Voir aussi Defeyt, Philippe (2012), *op.cit.*

379 Voir aussi Serroyen, Chris (2013). « Dat heet dan sociaal zijn - deel 2 - », *De Gids*, février 2013, p. 17-22. Cet auteur souligne que, tant que les revenus ne sont pas connus avec précision ou peuvent être réduits de manière artificielle, des suppléments en fonction des revenus ne peuvent pas être considérés comme justes. En outre, ils favorisent aussi des pièges au revenu.

conséquences positives pour certaines catégories de personnes et négatives pour d'autres. De plus, les choix qui sont faits dans le cadre du régime des allocations familiales sont liés à des choix dans d'autres domaines

et à d'autres niveaux politiques, comme la politique familiale (garde d'enfants, soutien éducatif...), l'enseignement (bourses et allocations d'études...).

Recommandations

L'accord de Gouvernement fédéral prévoit le transfert des allocations familiales vers les Communautés. Les participants à la concertation ont exprimé une certaine inquiétude face à cette perspective, alimentée par le fait que les contours précis du transfert ne sont pas encore connus. C'est dans ce contexte que la concertation formule les recommandations ci-dessous.

1. Appliquer la clause de 'non-régression'

Il est crucial d'examiner a priori les effets que le transfert des allocations familiales aux Communautés pourrait avoir sur les personnes qui vivent dans la pauvreté³⁸⁰ et de ne pas adopter de mesures qui diminueraient la protection de la vie familiale.

2. Maintenir le caractère unique des allocations familiales

Le transfert est l'occasion d'un débat sur le rôle des allocations familiales comme élément d'une politique familiale plus large. Certains proposent de développer davantage de services accessibles aux familles qui vivent dans la pauvreté, ce qui rendrait moins nécessaires les allocations familiales. Les participants à la concertation n'adhèrent pas à cette façon de voir et insistent sur une caractéristique unique des allocations familiales, à maintenir : le fait que les parents perçoivent chaque mois un montant prévisible dont ils disposent librement pour l'éducation de leur(s) enfant(s).

3. Définir les allocations familiales comme un droit lié à l'existence de l'enfant

L'accord de Gouvernement prévoit d'inscrire le droit aux allocations familiales dans la Constitution mais ne précise pas en quels termes. Les participants à la concertation demandent de considérer les allocations familiales comme un droit lié à l'existence de l'enfant – le droit serait ouvert dès que l'enfant naît – et dont il est le bénéficiaire et non comme un droit de l'enfant. En effet, les allocations familiales constituent un soutien à l'éducation des enfants, dont les parents – dans la majeure partie des cas – portent la responsabilité.

Les participants recommandent de ne plus coupler les allocations familiales à un statut socio-professionnel, ce qui est une suite logique de la reconnaissance des allocations familiales comme un droit lié à l'existence de l'enfant. Cela simplifiera la procédure puisque l'étape de la recherche d'un attributaire deviendrait caduque.

4. Maintenir les allocations familiales de base avec des suppléments

En ce qui concerne le montant des allocations familiales, les participants demandent de lier les allocations familiales au bien-être et de maintenir les suppléments liés aux caractéristiques de l'enfant (orphelin et enfant handicapé ou atteint d'une affection) et les suppléments sociaux liés à la situation socioéconomique de la famille qui s'occupe de l'enfant.

.....
380 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2012). *Lecture de l'Accord de gouvernement fédéral*.

5. Octroyer d'office un supplément aux parents qui perçoivent un revenu d'intégration

Aussi longtemps qu'un attributaire doit être identifié pour ouvrir le droit, il est demandé que les enfants dont les parents perçoivent un revenu d'intégration bénéficient automatiquement du supplément social pour chômeurs de longue durée dans tous les régimes, afin d'éviter une inégalité par rapport aux ayants droit à un revenu d'intégration qui perçoivent des allocations familiales garanties.

6. Maintenir les allocations familiales en cas de placement d'enfants

Les participants recommandent de respecter les options prises en matière d'allocations familiales au bénéfice d'enfants placés en famille d'accueil ou dans

une institution : les familles d'origine continuent à percevoir une partie des allocations familiales. Celles-ci sont indispensables au maintien du lien durant la séparation et à la préparation du retour de l'enfant.

- Ils demandent aussi d'évaluer la disposition prévoyant un montant forfaitaire dans l'hypothèse d'un placement en famille d'accueil : le forfait n'est accordé que si les parents maintiennent des contacts réguliers avec l'enfant. Quel effet a eu cette condition sur les familles pauvres ?
- Ils estiment que la réglementation relative aux 2/3-1/3 ne doit se baser que sur l'allocation familiale de l'enfant placé et pas sur le montant moyen des allocations de tous les enfants de la famille.
- Ils demandent de mieux faire circuler les informations entre l'Aide à la jeunesse et l'ONAFST, lorsqu'un enfant retourne chez lui, pour que la famille puisse percevoir à nouveau les allocations familiales, le plus rapidement possible.

Liste des participants

Groupe de concertation

- Agricall
- Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- Centrum Sociaal Beleid Herman Deleeck - Universiteit Antwerpen
- CGSLB - Service d'études fédéral / ACLVB - Federale Studiedienst
- CSC Service d'études - ACV Studiedienst
- Femmes Prévoyantes Socialistes (FPS)
- FGTB / ABVV
- SPF Sécurité Sociale DG Indépendants / FOD Sociale Zekerheid DG Zelfstandigen
- FOPES - UCL
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Gezinsbond
- L'atelier des droits sociaux
- La ligue des familles
- Netwerk tegen armoede
- Observatoire de la Santé et du social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad

- SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale / POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie
- ONAFST / RKW
- Vlaams Actieve Senioren

Récit de vie 6

Recueilli le 18 septembre 2012

Une femme d'une soixantaine d'année, mère d'une fille et d'un garçon, est divorcée et vit seule. Elle travaille à mi-temps et reçoit en outre une 'allocation de chômage à mi-temps', c'est-à-dire une allocation de garantie de revenus. Elle vit dans un logement social et fait du bénévolat dans le quartier.

À 15 ans, elle commence à travailler à temps plein dans une usine de chaussures. Elle y fait la connaissance de son mari. Ils se marient et ont deux enfants. Après quelques années, son mari la quitte. Elle continue encore quelques années à habiter dans la maison avant de se voir attribuer un logement social. *« J'étais déjà sur la liste, pour sûr, car cela a peut-être duré deux ans après la séparation. Cela s'est donc fait assez rapidement »*. Elle vit là depuis maintenant 19 ans. *« Dans le privé, ce n'est pas possible pour moi, à moins de 600 euros, on ne trouve rien par ici et tout est beaucoup plus petit qu'ici. »*

Elle a eu des problèmes de dos et s'est retrouvée six mois 'sur la caisse maladie'. Parce qu'elle ne pouvait pas reprendre physiquement son travail, elle a été licenciée et son salaire a été payé. Elle a d'abord eu droit à une allocation de chômage, tout d'abord sous le statut de chef de ménage (avec un fils à charge), ensuite en tant qu'isolée.

Après des problèmes relationnels de sa fille, celle-ci est venue brièvement habiter chez elle. Elle a aidé sa fille en faisant les démarches au CPAS, à la mutualité, au syndicat des locataires, à la société de logements sociaux... *« Je lui ai dit : 'tu vas maintenant au CPAS et tu leur expliques tout et tu demandes de suite une mesure pour la gestion du budget. Car si tu ne le fais pas, je ne t'aide pas non plus, car cela ne sert à rien que je fasse quelque chose. Elle ne doit pas s'imaginer qu'il suffit de se reposer sur ses lauriers'. »* Parce que sa fille n'était plus en ordre de mutuelle, elle a payé les cotisations dues, de sorte qu'elle puisse profiter de l'intervention sur sa facture d'hôpital.

Suite aux problèmes de sa fille, elle a, elle aussi, commencé à avoir des problèmes de santé et a dû chercher de l'aide mentale et médicale. *« J'en ai gardé un diabète, dû aux émotions, à la peur, un peu tout ça à la fois. »* Depuis 9 ans, elle retravaille à temps partiel et complète son salaire par une allocation de garantie de revenus. *« C'est tout juste, mais avec le total des deux, de mon travail et de l'allocation, je pense que j'ai entre 1 000 et 1 100 euros. Pour moi toute seule, bon, ça va. Tout le monde doit faire attention, n'est-ce pas ? Je calcule toujours tout bien. Bien entendu, vous n'avez pas de surplus, mais je suis contente de ne pas devoir dire que j'ai déjà trois mois d'arriérés. Je préfère me limiter à l'avance. »*

La mutualité lui a écrit, comme à toutes les personnes de plus de 55 ans, pour vérifier si elle a droit à l'intervention majorée (statut BIM). *« Je récupère ainsi beaucoup plus d'une visite chez le docteur et cela ne représente plus qu'un supplément de 3 euros. Pour mes médicaments, c'est aussi beaucoup mieux, sauf pour mes vitamines, mais bon. »*

Elle veut prendre sa pension dans les deux ans et sa mutualité l'informe à ce sujet. Elle pourra alors profiter également d'autres avantages sociaux. *« Car la mutualité écrit à tous ses membres qui ont 55 ans une lettre pour un premier entretien, pour savoir à quoi pourrait ressembler leur pension et savoir combien d'années ils ont travaillé. »*