

## *Allocations familiales : moins de solidarité pour plus d'autonomie ?*

Vaïa Demertzis

**U**n an après le transfert de cette compétence aux entités fédérées, le débat autour des prestations familiales reste confus. À ce stade, c'est peut-être son enjeu budgétaire qui permet le mieux de déterminer l'impact de ce transfert sur l'Autorité fédérale et les entités fédérées. L'enjeu n'est pourtant pas mince pour les citoyens...

Lorsque, au terme d'une longue négociation, le CD&V, le SP.A, l'Open VLD, Groen, le PS, le MR, le CDH et Écolo ont présenté l'accord sur la sixième réforme de l'État, le transfert de la compétence des prestations familiales (soit les allocations familiales, les allocations de naissance et les primes d'adoption) de l'Autorité fédérale aux entités fédérées n'était encore qu'un aspect parmi d'autres plus médiatisés, telle la scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La complexité de la défédéralisation de la gestion des prestations familiales explique peut-être ce désintérêt médiatique.

### **De la sécurité sociale à l'Autorité fédérale**

Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, la compétence a été officiellement transférée vers les Communautés flamande et germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune (COCOM, à Bruxelles)<sup>1</sup>. Autrement dit, on ne peut parler ni uniquement de communautarisation ni non plus de régionalisation de cette compétence et on se situe dans la perspective d'une « Belgique à 4 » chère, par exemple, aux germanophones ou aux régionalistes bruxellois. Cette situation tient, d'une part, au fait que la Constitution prévoit que ce soit la COCOM qui règle les droits à prestation sociale sur le territoire bruxellois afin d'éviter aux citoyens de cette région de devoir choisir un rôle linguistique. Elle est due, d'autre part, au transfert opéré par les partis politiques francophones de l'exercice de cette compétence de la Communauté française à la Région wallonne, dans la ligne d'une pratique entamée en 1993 pour soulager le budget de la Communauté – qui ne dispose pas de pouvoir fiscal propre. En janvier 2015, ce fut au tour du budget d'être transféré aux quatre entités fédérées concernées. Or la question budgétaire est emblématique de l'enjeu que représente ce transfert de compétence.

---

<sup>1</sup> La gestion effective ne sera cependant transférée aux entités fédérées qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; pendant ce temps, les organismes actuellement en charge de la gestion et du paiement des prestations familiales pourront continuer à être mandatés par les entités fédérées compétentes pour assurer ces tâches.

La défédéralisation des prestations familiales ne représente qu'une page sur la soixantaine que compte l'accord institutionnel. Mais elle pèse près de 6 milliards d'euros (soit un tiers du budget à transférer). Et c'est la première fois qu'une réforme institutionnelle affecte le budget de la sécurité sociale (qui est distinct du budget de l'Autorité fédérale).

Depuis 1995, la gestion de la sécurité sociale – dont les prestations familiales font partie intégrante depuis l'origine – est globalisée, c'est-à-dire que les cotisations sociales versées par les travailleurs et les employeurs sont collectées ensemble et gérées par l'Office national de sécurité sociale (ONSS), qui les répartit ensuite entre les branches de la sécurité sociale (chômage, pensions, prestations familiales...) au prorata des besoins, qui peuvent varier annuellement.

La sixième réforme de l'État ne prévoit pas le transfert de la compétence du financement des prestations familiales, mais seulement celui de sa gestion. La détermination du budget globalement alloué aux prestations familiales reste donc aux mains de l'Autorité fédérale. Cependant, la nature de son financement a été modifiée par le choix même du mécanisme de dotation qui règle le versement annuel du budget aux entités fédérées concernées. Le fédéral les dote désormais annuellement d'un montant global, fixé par la loi spéciale de financement et issu du budget de l'Autorité fédérale, et non plus de celui de la sécurité sociale. La perception des cotisations sociales est certes maintenue, mais celles-ci ne servent plus à financer le système des prestations familiales. Par le transfert ainsi opéré et le choix budgétaire adopté, les prestations familiales sont, d'une certaine manière, extraites *ipso facto* de la gestion globale de la sécurité sociale.

De plus, ce système de dotation où les moyens sont affectés annuellement sur la base d'une clé de répartition fixe se distingue fondamentalement du système mis en place par la gestion globale de la sécurité sociale. La répartition des moyens entre les entités fédérées ne s'effectue pas selon les besoins, par exemple selon les dépenses effectivement engagées les années précédentes par les autorités fédérées. Le critère de répartition est purement démographique : c'est la population d'une certaine tranche d'âge – les enfants entre 0 et 18 ans – qui détermine le montant de la dotation versée à chaque entité fédérée.

## D'une globalisation à l'autre

Ce choix élude deux caractéristiques importantes du système des prestations familiales en Belgique. D'une part, les allocations familiales peuvent, jusqu'à présent, être versées jusque 25 ans sous condition d'apprentissage. D'autre part, plusieurs suppléments sont actuellement prévus pour les enfants en situation socio-économique défavorisée (familles monoparentales, parent chômeur, parent pensionné, parent invalide...) ou handicapés.

Cette réalité n'est pas prise en compte dans la répartition des moyens décidée par la sixième réforme de l'État, alors même que ces dépenses varient géographiquement. La Région wallonne comprend ainsi proportionnellement plus d'enfants bénéficiaires de suppléments d'allocations familiales. À cette inégalité manifeste, les négociateurs de l'accord institutionnel ont opposé l'équilibre global des transferts de compétences : ce que la Wallonie perdrait en allocations familiales, elle le récupérerait sur d'autres matières transférées. Il n'y a d'ailleurs pas de lien entre les budgets et les compétences transférés. Les prestations familiales sont donc passées de la globalisation du financement de la sécurité sociale à la globalisation des budgets de transferts de compétences de la sixième réforme.

## La solidarité contre l'autonomie ?

Ce mécanisme de dotation fédérale annuelle implique également la rupture du lien entre la perception des cotisations sociales et le versement des prestations familiales. Cela ouvre la porte au débat sur la place de ces dernières au sein de la sécurité sociale. Or les prestations familiales sont financées depuis l'origine par une cotisation uniquement patronale. Dans un contexte de volonté de réduction de ces cotisations, cette évolution n'est pas anodine. En outre, il faut souligner que la répartition des budgets entre entités se fera désormais sur la base du domicile de l'enfant, alors qu'en sécurité sociale, l'ouverture des droits est fonction du lieu de travail. Ici, c'est Bruxelles qui pourrait y perdre. Bref, défédéraliser une branche de la sécurité sociale signifie que l'on passe d'une solidarité nationale et entre différentes politiques sociales à une solidarité reposant sur un territoire – et donc une population – plus étroit et sur un ensemble plus disparate de matières.

Cette évolution a-t-elle pour contrepartie une plus grande autonomie ? Certes, chaque entité pourra désormais définir elle-même le montant de prestations qu'elle versera pour chaque enfant. Mais elle disposera pour ce faire d'une enveloppe fermée ou devra mettre ses choix en balance avec d'autres dépenses sans rapport apparent. En outre, la récente passe d'armes budgétaire entre le gouvernement fédéral et ceux des Régions, ainsi que le débat sur le saut d'index et les matières auxquelles il trouve à s'appliquer interrogent la réelle portée de cette autonomie. On constate en effet que les entités fédérées entendent décider elles-mêmes si elles indexeront ou non les prestations familiales, alors que le gouvernement fédéral a décidé de procéder à un saut d'index. Flandre et Wallonie se sont d'ailleurs positionnées de manière opposée, le gouvernement wallon entendant bien les indexer, tandis que son homologue flamand en a déjà annoncé le gel. Mais toutes les entités fédérées devront composer avec l'enveloppe qui leur sera attribuée, quel que soit leur choix en matière d'indexation. À nouveau, des arbitrages seront à opérer, avec des répercussions possibles sur d'autres compétences, donc sur l'un ou l'autre groupe social. Les décisions budgétaires de l'Autorité fédérale peuvent donc affecter grandement l'autonomie des entités fédérées en la matière.

Si les familles ne ressentent pas encore de changement dans leur quotidien, la portée budgétaire du transfert des prestations familiales commence à affecter tant la sécurité sociale que les entités fédérées, et donc le vivre ensemble. Elle constitue également un frein à la capacité réelle d'autonomie des entités fédérées concernées par la gestion des prestations familiales, tant réclamée par les partis flamands.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 110, juillet-août 2015, pages 30-31.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Vaïa DEMERTZIS, « Allocations familiales : moins de solidarité pour plus d'autonomie ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> juillet 2015, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).