



## **L'allocation familiale forfaitaire pour tous les enfants**

Une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité  
entre les familles et entre les enfants ?

Partie 1 :

### **Les enjeux d'un débat**

Ghislaine Julémont, sociologue

FPS – 2014

La suppression de la majoration de l'allocation familiale selon rang de naissance de l'enfant a été revendiquée par le mouvement socialiste dès la consolidation du régime des allocations familiales des travailleurs salariés dans le régime général de sécurité sociale en 1947<sup>1</sup>. Sans vouloir imposer une révolution du système, les ministres socialistes qui ont été en charge de l'emploi et de la prévoyance sociale à la fin des années 1940 et durant les années 1950 ont veillé à réaliser, dans toute la mesure du possible, une meilleure redistribution de ce revenu de complément entre les familles selon leur nombre d'enfants à charge en augmentant plus fortement les montants d'allocations accordés aux familles de un ou deux enfants.

Il est dommage, sinon dommageable, que cette tendance à l'égalisation des montants des allocations familiales, qui se heurtait à une forte opposition du mouvement chrétien et de la *Ligue des familles nombreuses*, ne se soit pas poursuivie au-delà des années 1950, soit avant que n'interviennent les majorations pour raisons économiques (elles aussi portées principalement par le mouvement socialiste, et donc les FPS) octroyées aux familles démunies ou précaires. Si les FPS continuent de revendiquer la suppression de la majoration selon le rang de l'enfant, elles insistent néanmoins sur le maintien des majorations pour raisons économiques, conscientes qu'elles sont que leur suppression serait préjudiciable aux familles les plus faibles.

---

2

Dans la mesure où les allocations familiales font partie intégrante de la sécurité sociale, il convient peut-être de se demander s'il ne s'agit pas là d'une solution par défaut : la majoration des allocations familiales pour motifs économiques n'a-t-elle pas lieu d'être qu'en raison de l'absence d'un droit propre de l'enfant à l'aide sociale au cas où sa famille ne disposerait pas des ressources suffisantes pour être à même de lui assurer un niveau de vie décent ? L'Etat belge, dans toutes ses composantes, est tenu, dans ce cas, d'intervenir puisque la *Convention internationale des droits de l'enfant* de 1989 impose aux Etats-Parties de garantir le droit de l'enfant à un niveau de vie décent. Est-il besoin de rappeler que garantir effectivement ce droit-socle est primordial puisqu'il s'impose comme la condition *sine qua non* de l'accès effectif de l'enfant à d'autres droits fondamentaux (éducation, formation, information, loisirs, santé, etc.), également inscrits dans la *Convention internationale des droits de l'enfant*.

---

<sup>1</sup> Cette revendication a été inscrite dans le programme de politique familiale adopté à l'unanimité des participantes sous la forme d'une résolution à la Conférence nationale des FPS de 1946. Elles proposaient de remplacer la majoration selon le rang par une majoration selon l'âge de l'enfant. V. La Femme Prévoyante, Août 1946.

Pour le dire clairement, les majorations pour raisons économiques ne se justifient, dans ce cadre-là, que par :

- la non-modulation familiale de l'allocation d'aide sociale, octroyée sous conditions de ressources, selon le nombre d'enfants à charge ;
- l'octroi d'une allocation d'aide sociale à l'enfant pour les travailleurs involontairement inactifs bénéficiant d'un revenu de remplacement (pensionnés et chômeurs depuis plus de 6 mois, invalides) dans le régime de sécurité sociale et dont les revenus du ménage se situent en-deçà d'un seuil de revenu fixé par la loi.

### **Objet des allocations familiales**

Les partisans de l'allocation familiale forfaitaire comprise au sens strict d'une allocation identique pour tous les enfants, quelle que soit la situation économique de leur famille, argumentent leur position en invoquant deux raisons principales :

- la première qui s'énonce dans le slogan « un enfant = un enfant » entend faire respecter l'*égalité formelle* des enfants, en leur reconnaissant le droit de bénéficier d'une allocation égale pour tous ;
- la seconde se présente comme une position de principe qui voudrait qu'en sécurité sociale, la prise en compte des revenus du ménage n'intervienne pas dans la définition des modalités du droit.

3

---

Pour les partisans de l'allocation familiale forfaitaire pure, la sécurité sociale, dont font partie les allocations familiales, n'aurait pas pour objectif de redistribuer les ressources entre les familles, ni, par conséquent, de réduire les inégalités entre les familles ni entre les enfants. Ils attribuent ce rôle à la fiscalité.

Cela revient à oublier un peu vite que :

- en matière de politique familiale inscrite dans la politique fiscale, l'*effet Matthieu*<sup>2</sup> joue à plein. Dans les faits, les principaux bénéficiaires des divers avantages fiscaux réservés aux familles sont les familles les plus aisées, cette redistribution inversée s'effectuant principalement au détriment, non seulement des familles, mais également des ménages à revenus modestes ;
- notre régime de sécurité sociale est devenu redistributif avec le déplafonnement du salaire du côté des cotisations, couplé au maintien de ce plafonnement du côté des revenus de remplacement ;
- les revenus du ménage interviennent indirectement dans la fixation du montant des indemnités versées aux travailleurs en cas de chômage et d'invalidité depuis l'introduction du taux cohabitant (sans charge de famille) en 1981 ;
- l'intervention forfaitaire dans les frais de médecin et de médicaments a été abandonnée depuis quelque trente ans. L'intervention majorée destinée aux groupes socio-économiquement faibles et socialement fragiles visait justement à garantir, pas seulement sur le plan formel du droit, mais bien dans la réalité quotidienne, leur égalité d'accès aux soins de santé.

Dans l'assurance en soins de santé, le droit à la santé a eu la primauté sur le droit égal au revenu de complément reconnu à tous les assujettis qui était, au départ, le principe à la base de cette assurance. L'universalité du droit aux interventions de sécurité sociale en soins de santé reste préservée, mais elle est assortie de droits spécifiques reconnus aux ménages à faibles revenus dont l'objectif est de moduler l'intervention de l'assurance en fonction des revenus dont les ménages disposent. Le droit universel n'a donc aucunement été mis à mal par ces dispositions en faveur des groupes socio-économiquement faibles et socialement fragiles ;

- les revenus du ménage sont déjà pris en compte dans la branche des allocations familiales depuis l'instauration des suppléments accordés pour raisons économiques, puisqu'ils sont assortis d'une condition de ressources.

---

<sup>2</sup> L'effet Matthieu, bien connu dans les sciences sociales, désigne le fait que les groupes favorisés profitent plus des mesures sociales (ou de toute politique publique) que les groupes défavorisés.

Les allocations familiales font partie des revenus de complément garantis par la sécurité sociale au même titre que l'intervention de l'assurance dans le coût des soins de santé. *L'on peut dès lors se demander pour quelles raisons la solution trouvée pour garantir le droit à la santé des groupes les plus vulnérables en leur facilitant l'accès aux soins ne pourrait pas s'appliquer, ou plutôt être étendue au régime des allocations familiales en vue de garantir l'égalité d'accès de tous les enfants à leurs droits fondamentaux ?*

### **Réduire les inégalités entre les familles et les enfants**

Les résultats d'une étude approfondie portant sur le régime actuel des allocations familiales des travailleurs salariés<sup>3</sup>, indiquent que :

- l'effet de redistribution des ressources entre les familles des allocations familiales reste marginal, même si l'on ne peut nier que, grâce à l'introduction des suppléments sociaux, elles peuvent *aider* les familles précarisées à ne pas basculer dans la pauvreté et à faire en sorte que la venue d'un enfant (supplémentaire) n'aggrave pas la situation économique des familles pauvres ;
- les allocations familiales auraient pour effet d'accroître les inégalités de droits (éducation, information, loisirs, santé, etc.) existant entre les enfants selon la situation socioéconomique et socioculturelle de leurs familles :
- l'introduction de l'allocation familiale identique pour tous les enfants, quels que soit leur rang de naissance, ne ferait qu'amplifier les inégalités dont sont victimes les enfants les plus vulnérables. La correction qui interviendrait en maintenant les majorations pour raisons économiques devrait au moins combler l'écart ainsi créé si l'objectif poursuivi est la réduction des inégalités de droits entre les enfants.

Il faut bien voir que l'égalité réalisée par l'uniformisation des montants des allocations familiales selon le rang de l'enfant se résume à l'*égalité en valeur monétaire* de ceux-ci, quel que soit leur rang de naissance. Cette égalité-là peut, si l'on n'y prend pas garde, avoir des effets pervers en termes d'égalité des enfants selon leur milieu social dans un pays comme la Belgique, où il ne s'agit pas de créer de toutes pièces un régime d'allocations familiales qui

<sup>3</sup> G. JULEMONT, *La Politique familiale – Une mise en perspective à la hauteur des droits de l'enfant*, 2013, 168 pp. Cette étude a été réalisée avec le soutien financier des Femmes prévoyantes socialistes et figure sur leur site [www.femmesprevoyantes.be](http://www.femmesprevoyantes.be).

améliorerait le bien-être de toutes les familles, mais bien de remplacer le régime en place par un autre pour les nouveaux enfants bénéficiaires.

Afin de mieux évaluer la pertinence (ou non) du système forfaitaire et du système modulable, une comparaison détaillée s'impose. Celle-ci fera l'objet d'une autre analyse<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir L'allocation familiale forfaitaire pour tous les enfants : une bonne idée ou un facteur d'une plus grande inégalité entre les familles et entre les enfants ? Partie 2 : Comparaisons chiffrées. Ghislaine Julémont., FPS, 2014