



**La politique familiale**

**Une mise en perspective à la hauteur des droits de l'enfant**

Le cas des allocations familiales

(2013)



**fps**

Etude réalisée par Ghislaine Julémont  
Chargée de mission FPS

02/515.04.01  
[fps@mutsoc.be](mailto:fps@mutsoc.be)



# Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>Première partie - Les allocations familiales des travailleurs salariés en Belgique .....</b>	<b>7</b>
---	----------

Chapitre I - Des prémices à la loi de 1930 jusqu'à 1945 .....	8
1. Introduction .....	8
2. Initiatives législatives .....	9
2.1. <i>La loi du 4 août 1930</i> .....	11
2.2. <i>Positions en présence</i> .....	15
a. <i>Les patrons</i> .....	16
b. <i>La Ligue des familles nombreuses de Belgique</i> .....	19
c. <i>Le pilier chrétien</i> .....	24
d. <i>Le pilier socialiste : un autre discours</i> .....	29
e. <i>Conclusions</i> .....	47

Chapitre II - Le régime des prestations familiales pour les travailleurs salariés après la seconde guerre mondiale .....	51
1. Les allocations familiales en espèces .....	51
1.1. <i>Sécurité sociale des travailleurs salariés et allocations familiales</i> .....	51
1.2. <i>Principes</i> .....	53
a. <i>Gestion paritaire</i> .....	54
b. <i>Salaires différés : ses implications sur la définition des allocations familiales</i> .....	58
1.3. <i>Organisation et financement du régime des allocations familiales</i> .....	73
1.4. <i>Prestations familiales</i> .....	77
a. <i>Evolution des montants des allocations familiales au taux ordinaire depuis 1947</i> .....	78
b. <i>Allocations familiales et coût de la vie</i> .....	81
c. <i>Allocations familiales et coût de l'enfant</i> .....	83
2. Prestations en services - Le Fonds des équipements et services collectifs .....	93
3. Allocation familiale = droit de l'enfant .....	100
4. Conclusions .....	105

Chapitre III - Conclusion .....	108
---------------------------------	-----

<b>Deuxième Partie - Proposition de refonte du régime des allocations familiales .....</b>	<b>110</b>
--	------------

Chapitre I - Présentation .....	111
1. Les prestations en services : leurs avantages et leurs limites .....	114
1.1. <i>Développement massif des places d'accueil</i> .....	114
1.2. <i>Prestations en services et en espèces : leurs effets et leur importance respective</i> .....	116
1.3. <i>En conclusion</i> .....	117
2. Les prestations en espèces : la nécessaire réforme ? .....	118
2.1. <i>Suppression des majorations selon le rang : quelles conséquences ?</i> .....	118
a. <i>Une allocation de base égale pour tous les enfants</i> .....	120
b. <i>Un supplément social forfaitaire par enfant : quels effets ?</i> .....	125
c. <i>Que peut-on en conclure ?</i> .....	127
3. Quelles pistes, pour quels résultats ? .....	136
3.1. <i>Placer les allocations familiales sous condition de ressources</i> .....	139
3.2. <i>Dégressivité des allocations familiales selon les revenus</i> .....	141
3.3. <i>Les transferts de charge</i> .....	143
a. <i>Suppléments sociaux</i> .....	143
b. <i>Supplément lié à l'handicap de l'enfant</i> .....	143
c. <i>Le cas particulier de l'allocation d'orphelin</i> .....	144
3.4. <i>En conclusion</i> .....	146

Chapitre II - Refonte des prestations sociales.....	148
1. Les principes.....	148
1.1. <i>L'égalité</i> .....	148
1.2. <i>La solidarité</i> .....	150
2. Les objectifs.....	151
2.1. <i>Objectif général</i> .....	151
2.2. <i>Objectifs opérationnels</i> .....	152
2.3. <i>Synthèse des propositions</i> .....	153
a. <i>Propositions concernant les allocations familiales</i> .....	153
b. <i>Propositions concernant les prestations en services</i> .....	155
c. <i>Propositions destinées à assurer le financement des prestations en services</i> .....	156
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>157</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>163</b>



## Introduction

*L'amour de la démocratie, c'est celui de l'égalité*

*Montesquieu*

S'il est des inégalités sociales plus choquantes que d'autres, ce sont bien celles liées à l'origine sociale des enfants. L'hérédité de la richesse et de la pauvreté n'est plus à démontrer tant elle a fait l'objet de recherches et d'études à l'échelon aussi bien national qu'europpéen. Certaines institutions, l'école en particulier, ont été tout particulièrement dénoncées comme autant de vecteurs de la reproduction de l'ordre social, dont elle pérennise les hiérarchies établies en les légitimant<sup>1</sup>. Dans ce contexte, il peut paraître paradoxal que peu d'auteurs se soient jusqu'à présent intéressés aux effets potentiels des politiques familiales sur les inégalités sociales.

La politique familiale a ceci de particulier qu'elle conduit à la mise en œuvre de mesures de soutien à l'entité familiale en tant que telle, en faisant abstraction des différences économiques, sociales et culturelles qui séparent les familles dans leur vécu quotidien. Cette conception politique fondée sur le principe d'égalité de traitement de toutes les familles en faisant fi de leur situation socioéconomique ne peut de toute évidence avoir d'autre effet que de maintenir – quand elle ne les renforce pas – les inégalités sociales qui les séparent plutôt que de les atténuer ou les gommer.

Le maintien des inégalités sociales lié à la politique familiale résulte de l'idéologie même qui préside depuis toujours à l'élaboration de celle-ci. Afin de bien en faire comprendre les enjeux, il paraît nécessaire de préciser dès à présent, sans pour autant entrer dans les détails, que la politique familiale vise en tout premier lieu à organiser la redistribution des richesses en faveur de ceux qui ont des enfants.

Pour justifier cette redistribution horizontale, les tenants de la politique familiale évoquent les services rendus par les familles à la société en élevant des enfants. Dans leur esprit, il ne peut dès lors, en aucun cas, être question de distinguer sur ce point les familles en fonction de leurs revenus puisqu'elles sont censées rendre toutes les mêmes services à la société. Au travers des mesures de soutien aux familles, c'est donc bien prioritairement la reconnaissance de *la famille* en tant qu'acteur

---

<sup>1</sup> La critique la plus célèbre du système d'enseignement est probablement celle due à P. BOURDIEU et J- C. PASSERON, *La reproduction – Eléments d'une théorie du système d'enseignement*, Editions de Minit, 1970. Parmi les publications plus récentes, celle (remise à jour) de la Régionale du Centre d'action laïque de Liège concernant *L'égalité à l'école – L'enseignement face au défi des inégalités* détaille plus pratiquement les causes et les effets des inégalités sociales en matière scolaire et propose des modes d'action possibles en vue d'y remédier. V. [www.calliege.be/book/ecolegale](http://www.calliege.be/book/ecolegale). Dans la même veine, un suivi des inégalités en matière scolaire est assuré en France par l'Observatoire des inégalités. Les indications données sur son site ([www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)) à cet égard sont assez parlantes.

social prépondérant qui est visée, reconnaissance qui ne peut lui être assurée qu'en considérant la famille comme *un « sujet de droit »*<sup>2</sup>.

Ainsi, même si la politique familiale se rapproche de la politique sociale en organisant une forme de solidarité collective entre les familles, d'une part, et les isolés et les couples sans enfants, d'autre part, elle en représente néanmoins l'exacte antithèse dans la mesure où elle participe, consciemment et en toute transparence, à la perpétuation des inégalités sociales observées dans la population à laquelle elle est destinée<sup>3</sup>. A l'inverse de la politique sociale qui vise à réduire les inégalités entre les individus et les groupes sociaux en recourant à des mesures ciblées, cet objectif ne peut être le sien<sup>4</sup>, comme l'a fort bien exprimé J.-P. PROBST dans un article-critique du projet de loi du gouvernement JOSPIN qui visait à soumettre les allocations familiales à une condition de ressources<sup>5</sup>.

Cette vision, pour légitime qu'elle soit ou puisse paraître aux yeux de certains, pose pourtant question. La politique familiale dans son ensemble est loin d'être un domaine en soi, facile à circonscrire. Elle est, au contraire, à ce point diffuse qu'elle se retrouve imbriquée dans bon nombre d'autres politiques

<sup>2</sup> Ce discours caractérise tout particulièrement les mouvements familiaux qui défendent *le droit des familles* à bénéficier d'avantages particuliers dans différents domaines politiques (logement, commodités, transports, fiscalité indirecte, etc.). C'est cette vision de la famille comme un tout qui explique, pour une bonne part, leur opposition quasiment viscérale à l'individualisation des droits sociaux et fiscaux. Ce discours a malheureusement gagné du terrain. Un seul exemple suffira à illustrer le propos. *Alors même que la famille n'intervenait jusqu'ici que comme facteur de modulation des droits sociaux des travailleurs, sous forme de droits dérivés ou d'augmentation des taux d'allocations, l'introduction de la monoparentalité liée au divorce ou à la séparation comme critère de modulation des allocations familiales assimile bien cette forme particulière de famille à un « sujet » de droit.* Les Femmes prévoyantes socialistes ont perçu le danger de cette assimilation quand elles ont préféré continuer à défendre l'extension du droit aux allocations majorées d'orphelin aux orphelins sociaux, c'est-à-dire aux enfants dont l'un des parents (supposé encore) en vie, soit a complètement disparu, quelle que soit la raison de cette disparition, soit se trouve (temporairement ou durablement) dans des conditions qui l'empêchent de subvenir aux besoins de ses enfants. La monoparentalité n'est pas l'apanage du divorce ou de la séparation, le veuvage les a amplement précédés dans cette fonction.

Sans entrer dans les détails, l'on indiquera comme information supplémentaire que l'approche familiale des phénomènes sociaux peut, dans certains cas, conduire à des distorsions de la réalité. Il en est ainsi, par exemple, de la mesure du risque de pauvreté encouru par l'homme et la femme en cas de rupture d'union, lorsqu'il est mesuré en tenant compte, par défaut, du revenu fiscal du ménage puisque le revenu fiscal individuel de chacun n'apparaît pas dans les données disponibles. Les travaux de D. MEULDERS, qui a utilisé l'approche individuelle et l'a comparée à l'approche familiale, sont révélateurs à cet égard.

<sup>3</sup> La dernière étude en date sur la question a été effectuée par le *Pôle Affaires sociales* du think tank TERRA NOVA. Celui-ci considère que la politique familiale française est injuste car elle aide plus les familles aisées que les familles modestes. V. *Pôle Affaires sociales* de TERRA NOVA et G. MACHER, *Politique familiale : D'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, Projet 2012, Contribution n° 9, p. 6 et pp. 22-28. Le même constat a été fait pour la Belgique dans une contribution récente de l'OCDE. V. O. THEVENON and A. MATH, *Cash Benefits to Compensate the Cost of Parenthood – How important are they in total family spending, Paper prepared for the European Seminar on Family Policies for Today's Families – Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU*, Brussels 25th June 2008, Unpublished.

<sup>4</sup> Certains pays l'ont bien compris. Ils y ont apporté des correctifs en y introduisant du social, ce qui revient à fonder (totalement ou partiellement) leur politique familiale sur d'autres bases que le principe d'égalité de traitement des familles, quels que soient leurs revenus. V. J. JENSON *et al*, « Le nouveau régime de citoyenneté au Canada : Investir dans l'enfance », *Lien social et politiques* – RIAC, N° 44, *L'enfant au cœur des politiques sociales*, Automne 2000, pp. 5-10. Cet article fait partie d'un dossier plus large élaboré par J. JENSON, K. SCHEIWE, G. HENAFF et F. R. OUELLETTE, intitulé *L'enfant, le droit et les politiques de l'enfance*.

<sup>5</sup> V. J.-P. PROBST, « Allocations familiales : pour le statu quo », *Futuribles*, Octobre 1997, N° 224, pp. 90-94. Selon l'auteur, « le projet du Gouvernement ( ) va à l'encontre d'un principe ( ) selon lequel la politique familiale a vocation de compenser les charges familiales. Il invite dès lors à « éviter la confusion entre politique familiale et politique sociale ». La même antienne vient d'ailleurs d'être reprise en décembre 2012 par le porte-parole des *Familles de France* pour s'opposer au projet prêté au gouvernement AYRAULT de soumettre les allocations familiales à une condition de revenus. Cette mesure conduirait, selon lui, à « pervertir la politique familiale par la politique sociale ». Cette vision, à laquelle adhèrent la plupart des organisations familiales, explique sans doute pourquoi la solidarité interfamiliale est le chaînon manquant des formes de solidarité organique reprises dans les systèmes de protection et de sécurité sociale. L'on ne peut s'empêcher de penser que la thèse défendue par J.-P. PROBST et, tout récemment par les *Familles de France*, ne repose sur aucune base scientifique, qu'elle est purement idéologique. Aucune raison objective ne s'oppose à l'introduction d'une dimension sociale dans la politique familiale incluse dans les politiques de protection et de sécurité sociale depuis la fin de la seconde guerre mondiale.



où ses interférences peuvent interpeller. C'est particulièrement le cas en politique de sécurité sociale. La politique familiale, qui y est intégrée en Belgique depuis l'instauration du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés et assimilés par l'arrêté-loi du Régent du 28 décembre 1944, en définit largement les contours. La famille normalisée sur le modèle de famille bourgeois<sup>6</sup> en est, en effet, l'une des deux valeurs fondatrices, l'autre d'égale importance étant le travail vu sous l'angle du plein emploi<sup>7</sup>.

Si la famille est bien prise en compte dans toutes les branches de la sécurité sociale, y compris celles assurant des revenus de remplacement, les allocations familiales demeurent sans conteste la mesure la plus emblématique de la politique familiale inhérente à notre régime général de sécurité sociale. Branche à part entière de ce dernier, elles y sont reprises en tant qu'assurance contre le risque d'appauvrissement des familles lié à la présence d'enfants (et non contre le « risque de famille » comme le présentait, d'une manière un peu courte, L. LEMERCIER, membre fondateur de *La Ligue des familles nombreuses de Belgique*<sup>8</sup>). Les allocations familiales ont dès lors pour objectif principal de combler (partiellement) le différentiel de niveau de vie des familles par rapport aux isolés et aux couples sans enfants en ouvrant aux travailleurs (auxquels se sont ajoutés les résidents depuis la loi du 20 juillet 1971) un droit propre à un complément de revenus dès la naissance du premier enfant.

La présente étude a pour objet d'examiner les effets du régime actuel d'allocations familiales en plaçant les enfants au cœur de la réflexion politique. *Garantir l'égalité des enfants devant la vie en adoptant des politiques adaptées relève des principes fondamentaux de la démocratie que tout état qui s'en réclame devrait s'imposer de respecter*. Puisque le régime actuel paraît incapable de réduire substantiellement les inégalités socioéconomiques observées entre les familles, il serait douteux qu'il puisse avoir une influence positive sur les inégalités liées à l'origine sociale des enfants. L'objectif de cette étude sera donc d'explorer les pistes qui pourraient être suivies pour radicalement y remédier.

Avant d'envisager de remodeler l'avenir en s'appuyant sur le principe démocratique d'égalité (réelle) des enfants, il est nécessaire de tirer les leçons du passé afin de déterminer au mieux les

---

<sup>6</sup> La norme de famille bourgeoise fondée sur la division stricte des rôles selon le sexe dominait à ce point les esprits qu'elle a été considérée, dans le monde occidental, comme le modèle de famille idéal par toutes les couches de la population jusqu'à la révolution sexuelle des années 1960. Ce n'est pas le lieu d'entrer ici dans les détails de l'évolution de la famille qui s'en est suivie ni d'examiner les bouleversements économiques et sociaux dont l'origine remonte à cette époque. On évoquera simplement, en se référant à une idée développée par le démographe français L. ROUSSEL, le processus de « désinstitutionnalisation » du mariage et de la famille qui a débuté chez nous dans le courant des années 1970. Devenu un véritable phénomène de société, celui-ci se traduit dans les faits par une montée exponentielle du taux des divorces et une pluralité croissante des formes de famille et des valeurs qu'elles portent. V. L. ROUSSEL, *La famille incertaine*, Editions O. JACOB, Paris, 1989, 1999. Il n'est dès lors plus possible, dans ce contexte, de se référer en politique de sécurité sociale au concept d'une famille complètement désincarnée. En supposant que la dimension familiale doive être prise en compte dans certains cas, elle doit être relativisée en fonction de la situation réelle des familles et des inégalités socioéconomiques qui les séparent comme c'est déjà le cas dans l'assurance soins de santé.

<sup>7</sup> Est-il besoin de rappeler que dans le modèle de famille bourgeois, le père en était le (principal sinon l'unique) gagne-pain, la mère restant au foyer pour s'occuper de son ménage et de ses enfants.

<sup>8</sup> V. L. LEMERCIER, *Familles nombreuses – Salaires et allocations familiales*, *Revue catholique, sociale et juridique*, Avril-Mai 1921, p. 13.

modifications qui devraient être apportées au régime actuel si l'on veut garantir à tous les enfants un égal respect de leurs droits indépendamment de leur origine sociale.

L'étude se divisera par conséquent en deux parties.

*La première partie sera consacrée à l'examen des principales étapes qui ont été franchies depuis l'apparition des premières allocations familiales versées aux ouvriers du Val-du-Bois (France) par le patron L. HARMEL à la fin du XIXe s.*<sup>9</sup>. Quelle en était à l'origine la philosophie et comment celle-ci a-t-elle évolué pour transformer une libéralité patronale soumise à des conditions souvent arbitraires<sup>10</sup> en un véritable droit du travailleur faisant l'objet d'une assurance sociale contre le risque d'appauvrissement des familles lié à la charge d'enfants ? Quels en ont été les facteurs déterminants ?

L'étude n'aura toutefois pas pour objet de refaire l'histoire des allocations familiales dont les premières manifestations récurrentes remontent à la première guerre mondiale. Il existe pour cela des textes de référence extrêmement complets et fort bien argumentés<sup>11</sup>. A cet effet, le rappel des événements les plus marquants suffira amplement.

L'objectif sera plutôt d'analyser ces textes en profondeur afin de mieux déceler les finalités des allocations familiales et d'en comprendre les enjeux économiques et sociaux en se livrant à un examen critique :

- des raisons qui ont motivé des patrons du secteur privé à accorder des allocations spécifiques à leurs personnels en charge d'enfants ;
- des arguments avancés par les syndicats, et tout spécialement, les syndicats socialistes, pour d'abord fermement s'y opposer puis pour s'y rallier sous condition ;

---

<sup>9</sup> V. V. FALLON, *Les allocations familiales en Belgique et en France*, Editions de la Société d'Etudes morales, sociales et juridiques, 1926, p. 13.

<sup>10</sup> V. J. BONDAS, « Le sursalaire et les allocations familiales », *Les Cahiers de la Commission syndicale de Belgique*, N° 2, Décembre 1922, p. 6.

<sup>11</sup> V., entre autres, V. FALLON, *op.cit.*, J. BONDAS., *op.cit.* et M. DE KOSTER, *Chers enfants – Les allocations familiales en Belgique 1921-1945*, Editions LANNOO, 2001, 200 pp. L'ouvrage du R.P. FALLON (1926) est particulièrement intéressant car il nous restitue le climat politique dans lequel s'est déroulé le débat qui a conduit à la légalisation des allocations familiales tel qu'il était perçu et vécu par l'un de ses plus ardents défenseurs. Le R.P. FALLON était, en effet, l'un des membres fondateurs de *La Ligue des familles nombreuses de Belgique* et à ce titre, l'un de ceux qui a le plus contribué à la défense des allocations familiales pour toutes les familles, même si, dans son esprit, les familles nombreuses devaient être privilégiées. L'étude de M. DE KOSTER (2001) est beaucoup plus récente. Elle présente l'avantage de remettre les combats d'hier en perspective en tentant de les objectiver tout en étant beaucoup plus complet dans la description des prises de positions et des actions des différents acteurs (patrons, syndicats, partis politiques, associations). L'histoire ne s'arrêtant pas en 1945, l'auteur a eu l'excellente idée de la compléter en abordant, quoique de manière peut-être un peu trop sommaire que pour sortir des généralités, le débat récent soulevé par la notion d'un droit propre de l'enfant aux allocations familiales. Enfin, une étude de l'ONAFTS, publiée à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 4 août 1930 étendant le bénéfice des allocations familiales à tous les travailleurs salariés, décrit l'évolution du système de 1930 à 2005. V. Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, « Cinq générations d'allocations familiales – 1930-2005 », *Revue belge de sécurité sociale*, 1<sup>er</sup> trimestre 2006, 46<sup>e</sup> année, pp. 49-118.

- des raisons politiques qui ont poussé différents partis à réclamer la généralisation des allocations familiales en déposant des projets ou propositions de la loi au Parlement.

Un tel examen devrait permettre de dégager les quelques idées fondatrices des allocations familiales. Celles-ci semblent aujourd'hui quelque peu ignorées alors qu'elles pourraient servir de base à une reconstruction des prestations familiales plus adaptée à la promotion des droits de l'enfant.

Deux autres questions seront également brièvement abordées :

La première concerne l'intégration et la consolidation des allocations familiales dans le régime général de la sécurité sociale en 1945. En quoi les allocations familiales en sont-elles sorties transformées ? En d'autres termes, cette évolution, pour significative qu'elle soit, a-t-elle eu ou non pour effet de modifier en profondeur la perception des allocations familiales par les différents acteurs en présence et les a-t-elle amenés ou non à modifier leurs positions ?

La seconde a trait à l'apparition de la notion de droit de l'enfant. Brandie dans les revendications familiales sous forme du slogan « un enfant = un enfant », cette notion a-t-elle pour autant entraîné les différents acteurs à redéfinir leurs programmes de politique familiale en fonction de cette nouvelle donne ? Pour le dire autrement, la conception des allocations familiales en tant que droit de l'enfant, a-t-elle ou non poussé les différents acteurs à les repenser dans une autre logique que celle de la solidarité interpersonnelle entre les travailleurs et à en revoir les objectifs ?

En clair, la notion de droit de l'enfant est-elle ou non plus qu'un slogan agité par certains dans leurs discours pour mieux camoufler leur volonté de maintenir le régime quasiment en l'état, malgré son incapacité confirmée à corriger les inégalités séparant les enfants en termes de droits à l'éducation, aux loisirs de qualité et à l'information (sous toutes ses formes) (v. supra). Ce sont là autant de droits dont l'exercice effectif se révèle plus que jamais indispensables pour :

- assurer à tous les enfants, sans aucune exception, quelles que soient leurs origines, le développement de leurs capacités potentielles et leur épanouissement personnel ;
- leur garantir à tous le plus de chances possible de réussir pleinement leur inclusion active dans le monde de demain ?

La seconde partie proposera, quant à elle, une refonte des allocations familiales en se basant sur le principe d'égalité des enfants. Son objectif premier sera :

- de mettre à la disposition de tous les enfants un ensemble de moyens destinés à faciliter le développement de leurs capacités et de leurs compétences au maximum de leur potentialité ;

- de déterminer quelles sont les conditions qui devraient absolument être remplies si l'objectif est bien de leur garantir à tous une adaptation optimale au monde de demain et un épanouissement harmonieux de leur personnalité. En d'autres termes, comment les mesures envisagées devraient-elles être déclinées pour garantir à tous les enfants l'égalité devant les droits qui leur sont reconnus dans la *Convention internationale des droits de l'enfant* de 1989, et tout particulièrement devant leurs droits à l'éducation (art. 28 et 29), à l'information (art. 17)<sup>12</sup> et aux loisirs (art. 31), dont la concrétisation dépend de la rencontre de leurs droits à un niveau de vie suffisant (à définir) (art. 27), à la sécurité sociale (art. 26) et à la santé (art. 24).

---

<sup>12</sup> L'accès aux sources d'information, et notamment aux nouveaux médias qui sont autant de portes d'entrée dans les réseaux sociaux dont ils permettent la construction et le développement, apparaît de plus en plus comme un facteur déterminant de l'égalité réelle des individus, et tout particulièrement des jeunes, en favorisant le développement de leurs connaissances et de leurs ressources relationnelles. Dans une analyse de l'effet des réseaux sociaux sur les hiérarchies sociales basée sur l'ouvrage de C. BIDART, A. DEGENNE et M. GROSSETTI, *La vie en réseau*, Presses universitaires de France, Novembre 2011, P. MERCKLE souligne, en effet, que loin d'effacer les hiérarchies sociales, les réseaux sociaux, dans leur mode de fonctionnement actuel, ne font que les perpétuer (de la même manière que le fait l'école). V. P. MECKLE, « Réseaux sociaux contre classes sociales », *Carte blanche* parue dans le *Cahier du « Monde »* N° 20780, *Sciences & techno*, p. 1.

**Première partie**  
**Les allocations familiales des travailleurs salariés en Belgique**

## Chapitre I - Des prémices à la loi de 1930 jusqu'à 1945

### 1. Introduction

L'origine des allocations familiales remonte en Belgique (comme en France) à la fin du XIXe siècle. A cette époque, quelques (rares) patrons, émus par la misère dans laquelle végétaient les familles ouvrières, ont tenté d'y remédier en accordant, de leur propre initiative, une aide financière spécifique à leurs ouvriers en charge de nombreux enfants. Il faudra toutefois attendre la première guerre mondiale pour que ces initiatives, restées jusque-là sans grand écho, se développent sur une plus grande échelle et s'adressent à une fraction toujours plus large des personnels salariés.

Ce n'est pourtant qu'après la première guerre mondiale que l'idée des allocations familiales, telles que nous les connaissons encore aujourd'hui, prendra réellement forme avec la création en mars 1921 de la première caisse de compensation pour allocations familiales et assurances sociales de l'arrondissement de Verviers<sup>13</sup>. A partir de cette année-là, les caisses de compensation se multiplieront rapidement, et d'autant plus rapidement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, par exemple, que des provinces et des grandes villes prendront l'initiative d'accorder la préférence aux soumissionnaires affiliés à une caisse de compensation lors de l'adjudication de leurs travaux<sup>14</sup>. Le Ministre des travaux publics LABOULLE franchira un pas supplémentaire en février 1926 en adoptant un cahier des charges obligeant les entrepreneurs adjudicataires à octroyer des allocations familiales à tout leur personnel par l'intermédiaire d'une caisse de compensation agréée<sup>15</sup>.

La généralisation des allocations familiales à tous les travailleurs revendiquée par *La Ligue des familles nombreuses de Belgique* dès sa création en 1920 sera rapidement acceptée dans son principe par les syndicats et les partis politiques. Cette généralisation des allocations familiales sera quasiment chose faite dès 1925 dans les administrations et les services publics de tous les rouages de l'Etat ainsi que dans les entreprises publiques comme les chemins de fer, par exemple.

<sup>13</sup> Les caisses de compensation ainsi créées poursuivaient le double objectif :

- de mutualiser le risque d'employer des chefs de famille entre les employeurs désireux de verser des allocations familiales à leurs personnels en les regroupant en vue :
  - d'établir un barème et des règles d'attribution communs ;
  - de répartir équitablement entre eux les charges qui en découlent ;
- de mettre fin à la concurrence qui aurait pu les opposer si certains d'entre eux ne versaient pas d'allocations familiales par crainte d'avoir à supporter une charge financière importante et de perdre en compétitivité (V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 38 et 47).

<sup>14</sup> Ce sera chose faite à la Ville de Liège en 1923. Viendront ensuite la province du Hainaut et la Ville d'Anvers dans le courant de la même année. Les provinces de Namur et de Flandre occidentale prendront la même initiative en 1924. Elles seront suivies des autres provinces wallonnes et flamandes. V. G. HEYMAN, *La généralisation des allocations familiales en Belgique – Commentaires de la loi du 4 août 1930*, Editions de la Société d'Etudes morales, sociales et juridiques, 1931, p. 8.

<sup>15</sup> V. *id.*, pp. 8-9.

## 2. Initiatives législatives

Pour ce qui concerne le secteur privé, diverses propositions de loi seront déposées à la Chambre :

- La proposition de loi (CARTON DE WIART, HEYMAN, TROCLET, ...) du 31 janvier 1924 visait à obliger les administrations publiques à inscrire dans les cahiers de charges de leurs travaux une clause d'obligation d'octroi d'allocations familiales à leur personnel, aux adjudicataires desdits travaux<sup>16</sup>, tout en laissant ces derniers libres de les verser, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une caisse de compensation.
- Deux propositions de loi verront le jour en 1926 :
  - o une version remaniée de la proposition de loi multipartite du 31 janvier 1924 déposée par le même groupe de députés en février 1926 ;
  - o une proposition de loi préparée par le *Bureau de la Commission syndicale* et déposée dans le courant de la même année par les députés socialistes DELVIGNE, DIERKENS, VERLINDEN, UYTROEVER, FALONY et DE LATTRE. Cette proposition de loi, qui concrétisait la volonté du POB d'apporter une solution rapide au problème des allocations familiales comme le préconisait le programme qu'il avait adopté lors de son Congrès général en 1925<sup>17</sup>, visait à :
    - instaurer un droit inaliénable et inviolable des travailleurs aux allocations familiales, dont la couverture serait assurée par une assurance sociale au même titre que les autres risques de la vie<sup>18</sup> ;
    - instituer une caisse nationale d'allocations familiales en remplacement des caisses de compensation existantes, ce qui impliquait, d'une part, la mutualisation généralisée du risque d'employer des chefs de familles entre tous les employeurs du pays et, d'autre part, la centralisation du paiement des allocations familiales au sein d'un organisme assureur public. Il était également prévu que ce nouvel organisme public soit géré paritairement par les patrons, les syndicats et l'Etat<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Le syndicat socialiste, défenseur acharné de la reconnaissance des allocations familiales comme droit inconditionnel du travailleur, s'opposera à ce projet, beaucoup trop limité et qui laissait trop de place à l'initiative privée. Il désavouait ainsi L.-E. TROCLET, signataire de ce projet, qui en tant qu'adepte de la ligne réformiste du POB, le considérait comme une première étape à franchir pour obtenir la généralisation des allocations familiales. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, pp. 93-94.

<sup>17</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 139.

<sup>18</sup> Dans cette proposition de loi, le droit du travailleur en charge d'enfants aux allocations familiales ne le liait à aucune forme de famille donnée, considérée comme idéale. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 103 et J. BONDAS, *op.cit.*, pp. 27-28. Ce point sera examiné plus en détail lors de l'analyse des positions et arguments des différents acteurs.

<sup>19</sup> Cette proposition se démarquait fortement de la proposition de loi CARTON DE WIART, HEYMAN, TROCLET, etc. en ce sens qu'elle visait précisément à sortir les allocations familiales des initiatives privées laissées au bon vouloir « charitable » des patrons. Elle

Ces deux propositions de loi seront rejointes en juin 1927 par celle préparée par la CSC et déposée par le député chrétien flamand RUBBENS<sup>20</sup>. Même si celle-ci visait, elle aussi, à généraliser les allocations familiales en les reconnaissant comme un droit des travailleurs, elle se voulait pourtant moins radicale (ou, pour le dire autrement, moins étatiste) que la proposition socialiste dans le traitement qu'elle réservait aux initiatives patronales. C'est ainsi que l'Office national des allocations familiales qu'elle prévoyait d'instaurer, et dont la gestion devait elle aussi être paritaire, n'avait pas pour objet de supplanter les initiatives patronales ni de les remplacer par un organe public unique, mais bien d'en favoriser le développement et de les encadrer. Les missions confiées à l'ONAF étaient, en effet :

- de subsidier les caisses de compensation existantes ;
- de provoquer la création de caisses de compensation dans les régions ou professions où elles n'existaient pas encore ;
- de coordonner l'activité des différentes caisses de compensation du pays<sup>21</sup>.

Ce sera finalement la version remaniée de la proposition de loi multipartite du 31 janvier 1924 qui sera adoptée en 1928 :

- à l'unanimité, moins une voix<sup>22</sup>, à la Chambre (où elle sera fortement amendée grâce aux efforts du Ministre de l'industrie, du commerce et de la prévoyance sociale J. WAUTERS et des députés socialistes. Leur objectif était d'en élargir au maximum le champ d'application)<sup>23</sup> ;
- à l'unanimité, moins deux ou trois voix au Sénat, après seulement quelques changements mineurs et malgré un intense débat portant sur la pertinence d'octroyer des allocations familiales pour les premiers et deuxième enfants, alimenté surtout par les sénateurs catholiques conservateurs.

---

différait également de cette dernière quant au mode de financement des allocations familiales. En effet, le financement de l'assurance sociale contre le risque d'appauvrissement des familles par rapport aux isolés et couples sans enfants qu'elle prévoyait d'instaurer n'incombait plus seulement aux employeurs dont la participation était fixée à 60 %. Il dépendait aussi d'une contribution des travailleurs fixée à 10 % et d'un concours de l'État (dont le rôle dans le contrôle et le financement était ainsi affirmé) pour les 30 % restants. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, pp. 97-98 et G. HEYMAN, *op.cit.*, p. 10.

<sup>20</sup> D'après A. JACQUEMIN, la proposition de loi déposée par le député RUBBENS en juin 1927 avait été préparée par le MOC. Celui-ci voulait « éviter la disparition du régime patronal des caisses de compensation (...) et obtenir une certaine régulation de l'initiative privée. V. A. JACQUEMIN, *Quelques aspects nouveaux des allocations familiales*, Ligue des familles nombreuses de Belgique, 1934, p. 37, cité par M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 108.

<sup>21</sup> V. *id.*, *op.cit.*, p. 10. L'auteur indique que cette dernière proposition a été prise en considération à la Chambre, mais il semblerait qu'elle n'y ait jamais été discutée. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 103

<sup>22</sup> Celle du député socialiste DELVIGNE. Celui-ci, fidèle à la proposition de loi portée par un groupe de députés socialistes dont il faisait partie, justifiait son abstention en arguant de la discrimination que la nouvelle loi introduisait entre les travailleurs puisqu'elle ne reconnaissait pas l'allocation familiale comme un droit inaltérable et inviolable de ces derniers. V. *id.*, *op.cit.*, p. 106.

<sup>23</sup> V. G. HEYMAN, *op.cit.*, p. 9 et M. DE KOSTER, *op.cit.*, pp. 104-105. Ce ne sont plus seulement les adjudicataires des travaux publics qui seront soumis à l'obligation d'être affiliés à une caisse de compensation, mais bien tous les fournisseurs des administrations et services publics (à partir d'un certain montant de fournitures) qui devront y répondre.



## **2.1. La loi du 4 août 1930**

La loi du 14 avril 1928 était à peine adoptée que la question de la généralisation des allocations familiales à toutes les familles est revenue à l'ordre du jour. Le nouveau gouvernement issu des urnes en 1929 prit alors l'initiative d'élaborer un projet de loi allant dans ce sens. Celui-ci fut transmis à la Chambre le 10 décembre 1929<sup>24</sup>. *Dans l'exposé des motifs, l'intervention dans les charges familiales était présentée comme une nécessité sociale, la mesure était destinée à améliorer le niveau de vie des familles et à éviter ainsi leur paupérisation*<sup>25</sup>. L'objectif final du projet gouvernemental était d'instaurer « un régime généralisé d'allocations familiales fonctionnant de manière optimale et basé sur des allocations et des cotisations égales pour tous »<sup>26</sup>.

En ce qui concerne le champ d'application de la loi, celui-ci se limitait « aux personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail, d'un contrat d'emploi ou de tout autre louage de services à condition qu'elles travaillent au moins 12 jours par mois et au moins 4 heures par jour ». En outre, le barème proposé était fortement progressif avec le rang de l'enfant jusqu'au 5<sup>e</sup> enfant, les enfants de rang supérieur donnant droit au même montant d'allocation que ce dernier. Enfin, les allocations familiales ne pouvaient en aucun cas prendre fin avant que l'enfant n'ait atteint l'âge de 14 ans et elles pouvaient être prolongées en cas de poursuite des études au-delà de cet âge<sup>27</sup>.

D'inspiration démocrate-chrétienne, le projet gouvernemental n'avait pas pour objet de créer un régime d'allocations familiales centralisé. Son objectif était plutôt de réformer le système en place :

- en obligeant tous les employeurs à s'affilier à une caisse de compensation d'allocations familiales et en créant à cet effet, aux côtés des caisses régionales ou professionnelles mises en place à l'initiative d'un groupe d'employeurs :
  - o des caisses de compensation spéciales réservées à certaines catégories d'entre eux (docteurs, p. ex.) ;
  - o une caisse de compensation auxiliaire auprès de laquelle pourraient s'affilier, par défaut, ceux qui n'appartenaient à aucune autre caisse ;
- en créant une caisse de compensation nationale dont la principale mission serait d'organiser un régime de compensation entre les diverses caisses de compensation selon des modalités à définir.

<sup>24</sup> La proposition de loi DELVIGNE *et al*, qui aurait pu servir de base de discussion aussi longtemps que le POB restait au pouvoir, fut abandonnée en 1929 à la suite de sa défaite aux élections législatives.

<sup>25</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit*, p. 119.

<sup>26</sup> V. id, *op. cit*, p. 121.

<sup>27</sup> V. G. HEYMAN, *op. cit*, p. 14

En clair, cela signifie que :

- les caisses de compensation (dite au premier degré) avaient pour mission de mutualiser le risque d'employer des chefs de famille entre les employeurs qui y étaient affiliés ;
- *la caisse nationale de compensation (dite au second degré) était chargée de mutualiser la charge des allocations familiales dues aux travailleurs entre les caisses de compensation elles-mêmes de façon à uniformiser :*
  - o *le taux des cotisations versées par les employeurs, quelle que soit la caisse de compensation à laquelle ils étaient affiliés ;*
  - o *les taux des allocations familiales octroyées aux travailleurs, quelle que soit la caisse dont ils dépendaient.*

Pour ce faire, la caisse nationale de compensation était chargée :

- o de récolter une part des bonis enregistrés par les caisses dont les dépenses en allocations étaient inférieures à leurs recettes en cotisations ;
- o d'en redistribuer la plus large part aux caisses qui étaient en mali du fait d'une insuffisance de recettes par rapport à leurs dépenses<sup>28</sup>.

Sur le plan de l'organisation du système, le projet gouvernemental (proche de la proposition de loi démocrate-chrétienne de 1927) paraît fort en retrait par rapport à la proposition de loi socialiste qui lui était opposée. Si, dans le projet gouvernemental, l'allocation familiale cessait bien d'être une libéralité patronale, souvent soumise à des conditions arbitraires, pour devenir un droit irrévocable des chefs de famille comme c'était le cas dans la proposition de loi socialiste, il ne modifiait, par contre, pas fondamentalement la solidarité organisée au sein de l'assurance destinée à couvrir ce nouveau droit puisqu'il se bornait à conforter à l'échelle du pays la solidarité horizontale organisée entre les employeurs en mutualisant les recettes et les dépenses au moyen du double système de compensation.

Dans la mesure où il apparaît que « l'obligation d'assurance imposée à l'employeur portait ainsi davantage sur l'assurance du travailleur que sur l'assurance de l'employeur »<sup>29</sup> (comme c'est

---

<sup>28</sup> V. id., *op. cit.*, pp. 15-17.

<sup>29</sup> V. P. VANDERVORST, « Esquisse d'une théorie du 'risque professionnel' et du 'risque juridique' », *Journal des tribunaux*, 90<sup>e</sup> année, N° 4916, 7 juin 1975, p. 375. L. HUBERT l'avait exprimé autrement dans les années 1930 en disant que « le mode spécial de versement par une certaine caisse de compensation crée entre la caisse et le patron un contrat innommé qui se rapproche de l'assurance mutuelle et donne à l'ouvrier un droit de créance vis-à-vis de la caisse, découlant de l'engagement pris par cette dernière et de la déclaration d'acceptation de l'ouvrier de la stipulation à son profit intervenue entre le patron et la caisse ». V. L. HUBERT, *Le régime des allocations familiales*, Bruxelles, Deurt, 1931, cité par L-E. TROCLET, *La Wallonie et les allocations familiales*, Editions de l'Action wallonne, *Les Documents wallons*, N°3, Liège, 15 août 1939, p. 8

également le cas pour les accidents de travail), le seul nouveau lien de solidarité organisé par cette assurance était la *solidarité verticale* qu'elle visait à établir entre les employeurs et les travailleurs. Elle ne prévoyait, par contre, aucune forme de solidarité horizontale qui aurait pu être organisée entre les travailleurs eux-mêmes.

Dans le projet socialiste, au contraire, la conception de l'assurance était tout autre. Pour eux, il s'agissait de faire entrer « le soutien aux (...) familles dans le système des assurances sociales », ce qui signifiait qu'il convenait de « combiner les interventions patronale, ouvrière et des pouvoirs publics »<sup>30</sup>.

Afin de rendre les allocations familiales acceptables aux yeux de tous les travailleurs, ce qui était loin d'être gagné d'avance dans les milieux syndicaux où l'on était amplement conscient que l'attribution d'allocations familiales risquait d'entraîner une stagnation des salaires dont les travailleurs sans enfants feraient principalement les frais<sup>31</sup>, cette nouvelle assurance sociale devait, au même titre que toutes les autres, se fonder sur le principe de *solidarité de classe*, comme la qualifiait J. BONDAS.

Cette *solidarité horizontale*, ainsi qu'on la dénomme aujourd'hui, devait se décliner en cette matière en termes de *solidarité interpersonnelle nécessaire des travailleurs sans enfants envers les travailleurs chefs de famille*<sup>32</sup>. A cet effet, il était dès lors logique de faire participer tous les travailleurs au financement de l'assurance (10 %) destinée à couvrir le risque d'appauvrissement des chefs de famille dû à la présence d'enfants. *C'était la préservation de l'union et de l'entraide mutuelle au sein de la classe ouvrière qui était en jeu.*

En outre, le rôle de l'Etat y était aussi plus affirmé.

La création d'un organisme public unique des allocations familiales chargé de collecter les cotisations des employeurs et des travailleurs et d'organiser la distribution des prestations familiales sur la base du principe d'égalité de traitement de tous les travailleurs reconnaissait le rôle primordial de l'État dans la gestion du régime ainsi mis en place. En outre, en le faisant participer directement au financement des allocations familiales à hauteur de 30 %, le projet socialiste affirmait également le rôle essentiel de l'État en tant que garant de l'équilibre à préserver entre les budgets des ménages (ou les budgets familiaux comme on l'écrivait à l'époque dans la mesure où les isolés et les couples

<sup>30</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, pp. 26 et 28.

<sup>31</sup> La remarque publiée dans *Le Métallurgiste liégeois* de janvier 1922 illustre bien le propos et traduit en des termes très crus l'opposition de certains aux allocations familiales. C'est ainsi qu'on peut y lire que « les patrons présentent l'allocation familiale comme si c'étaient eux qui, par utilité sociale, accordent des primes aux pères de familles. En réalité, ils ne paient rien. Ce sont les célibataires qui en font les frais ». V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 24.

<sup>32</sup> Dans un plaidoyer en faveur des allocations familiales, le Secrétaire général de la Centrale des travailleurs du bâtiment et des industries diverses GRYSON défendait cette nécessaire solidarité de classe en faveur des travailleurs chargés de famille (et surtout ceux chargés d'une nombreuse famille), non seulement parce que, selon lui, elle correspondait à l'intérêt général, mais aussi parce qu'elle permettait de sortir de l'impasse les plus malheureux d'entre les travailleurs. V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 25.

sans enfants étaient alors considérés comme des familles sans enfants) en tenant compte de la charge d'enfants<sup>33</sup>.

Dans le projet gouvernemental, le rôle de l'État restait subsidiaire par rapport à celui des employeurs. En maintenant les caisses de compensation dans toutes leurs prérogatives, il réaffirmait la primauté des employeurs dans le régime mis en place puisqu'ils en assuraient quasiment seuls l'intégralité du financement. La participation de l'État se réduisait, en effet, à une subvention forfaitaire dont la destination n'était pas de financer directement le régime des allocations familiales, mais bien de garantir le bon fonctionnement du système de compensation établi entre les caisses primaires.

La conclusion s'impose d'elle-même : le projet gouvernemental dégageait beaucoup moins les allocations familiales de l'emprise patronale que le projet socialiste. Il le faisait d'autant moins que, contrairement à ce que craignaient les patrons opposés à toute intervention légale, le projet gouvernemental ne remettait aucunement en cause les œuvres annexes d'initiative patronale<sup>34</sup>. Il maintenait ainsi intact le pouvoir de contrôle et de pression des industriels sur leur personnel ouvrier par le biais de services privés (infirmières visiteuses, p. ex.).

Malgré ces limitations, le projet de loi gouvernemental fut bien accueilli par les différents acteurs sociaux, à l'exception notable des employeurs qui s'opposaient à toute tentative visant à rendre les allocations familiales obligatoires et voyaient d'un mauvais œil toute velléité d'intervention de l'État dans ce qu'ils considéraient comme leur pré carré. Du côté des partis politiques, si l'on excepte les quelques réticences à l'obligation légale exprimées surtout par des sénateurs libéraux et catholiques conservateurs, le projet de loi, qui sera examiné au Parlement à partir du 18 juin 1930, sera adopté quasiment sans encombre et sans grandes modifications par les deux chambres<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> La vision socialiste du régime obligatoire d'allocations familiales à instaurer se rapproche sur ce point de celle que V. FALLON, *op.cit.*, a opposé aux objections des patrons à l'obligation légale des allocations familiales. D'après lui, en effet, « l'État doit veiller à ce que les citoyens qui prennent sur eux d'élever des enfants (...) n'en soient pas empêchés par manque de ressources » (p. 87). En outre, « on ne peut reprocher (...) (à) l'État du souci qu'il prend de subvenir (...) aux besoins essentiels de la famille » ((p. 94). Et enfin, « l'allocation familiale ne devrait pas être supportée exclusivement, ni même principalement, par les employeurs » (p. 106), une assertion à laquelle le projet socialiste ne répond que partiellement puisqu'il limite, comme il l'a été dit, la participation de l'État dans le financement du système à 30 % contre 60 % pour les employeurs.

<sup>34</sup> De fait, les employeurs objectaient que la généralisation des allocations familiales qui serait imposée par la loi « ruinerait les œuvres qui (s'y) sont greffées, notamment celle des infirmières visiteuses ». Un argument que réfute V. FALLON en arguant que le lien entre les deux initiatives est accidentel. Selon lui, il est possible d'avoir un service social d'infirmières visiteuses à frais communs qui serait financé par les employeurs au prorata de l'importance de leurs entreprises respectives. V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 170. L'objection est d'autant plus pertinente que l'Œuvre nationale de l'enfance, créée par une loi en 1919, avec pour mission de protéger la mère et l'enfant, avait développé tout un service d'infirmières visiteuses attaché aux consultations de nourrissons sans le concours financier des patrons, mais avec le soutien logistique des *Femmes prévoyantes socialistes* et de l'*Alliance des femmes catholiques* rattachée au Mouvement ouvrier chrétien.

<sup>35</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, pp. 122-128. L'auteur signale à ce propos que les socialistes et les démocrates chrétiens, dont faisait partie le Ministre HEYMAN, se rejoindront sur l'idée (socialiste (v. id., *op.cit.*, p.104) centrale de « *l'importance des allocations familiales pour le bien-être, la santé et l'éducation des enfants* » (v. id., *op.cit.*, p. 128). Elle indique, en outre, que « dans le contexte de crise qui a suivi l'introduction de loi, l'intérêt de l'enfant' et les principes d'égalité et de solidarité ont été rapidement écartés » (v. id., *op.cit.*, p.147). L'on ajoutera, pour que l'information soit complète, que dans les gouvernements RENKIN et DE BROCCQUEVILLE qui se sont succédé entre juin 1931 et mars 1935, le parti catholique était associé au parti libéral comme ils l'étaient dans le gouvernement JASPAR II et H. HEYMAN a occupé le poste de ministre de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale dans ces trois gouvernements. Mais les deux gouvernements VAN ZEELAND qui les ont suivis étaient des gouvernements d'union nationale auxquels était associé le POB. A. DELATTRE était l'un des représentants en occupant le poste de ministre du travail et de la prévoyance sociale. Ce n'est sans doute pas un hasard si les mesures restrictives prises en matière d'allocations familiales à partir de 1934 ont été en partie corrigées et que des mesures plus favorables ont été prises dans l'A.R.

La crise des années 1930 aura pourtant très vite raison de cette belle unanimité. Diverses mesures de restrictions des dépenses seront prises à partir de 1934, les familles d'enfants uniques en feront notamment les frais, avant qu'une réforme du régime, rétablissant le droit aux allocations familiales pour tous les enfants, quel que soit leur rang, ne soit engagée en 1936 en vue de le stabiliser.

## ***2.2. Positions en présence***

L'unanimité qui a présidé en 1930 à l'adoption de la loi portant la généralisation des allocations familiales aux travailleurs salariés semble bien représenter un de ces moments où « la nation (a ressenti) le besoin de soumettre à un droit nouveau certaines relations entre les individualités qui la composent et où tout retard prend l'aspect d'un déni de justice » comme l'exprimait dans un autre contexte P. VANDERVORST en 1975<sup>36</sup>.

Cette unanimité de principe ne doit pas pour autant masquer les différences qui séparaient les argumentations en faveur de la généralisation des allocations familiales, reconnues comme un droit inaliénable et irrévocable de tous les travailleurs. En effet, si la reconnaissance des services d'utilité sociale rendus à la collectivité par les chefs de famille, services d'autant plus précieux que les enfants à leur charge étaient nombreux, faisait l'unanimité dans la période de l'entre-deux-guerres, il n'en allait aucunement de même en ce qui concerne les arguments en faveur des allocations familiales avancés par les différents acteurs.

*A cet égard, un constat s'impose d'emblée tant il est frappant. S'il est un domaine où le temps semble s'être arrêté parce que rien ne change jamais en profondeur dans les arguments qui opposent les acteurs en présence, c'est bien celui des allocations familiales.*

Dès le moment où la question de la généralisation des allocations familiales a été posée à l'initiative de *La Ligue des familles nombreuses de Belgique*, dès le moment où le débat est devenu public et où les partis politiques s'en sont emparés, les clivages entre patrons et syndicats ainsi qu'entre partis politiques portant sur :

- la constitution du droit aux allocations familiales,
- leurs finalités,
- le rôle imparti à l'Etat dans l'organisation et le financement du système,

---

du 30 mars 1936 sans débat au Parlement puisque les gouvernements VAN ZEELAND étaient investis des pouvoirs spéciaux. Parmi les mesures favorables aux travailleurs, l'on citera :

- la fin de la suspension des allocations familiales en cas de retard de paiement des cotisations par l'employeur (paiement sur le fonds de réserves) ;
- le rétablissement des allocations familiales pour les dimanches et jours fériés ;
- la liaison des allocations familiales à l'indice des prix à la consommation ;
- le maintien des allocations familiales en cas de chômage pour les travailleurs à plein temps, etc.

V. id, *op.cit*, p. 144.

<sup>36</sup> V. P. VANDERVORST, *op .cit*, p. 374.

ont imposé leurs marques dans les différentes étapes qui ont mené à l'instauration de notre régime général d'allocations familiales en 1945.

Bien sûr, certains des arguments ont pu être mis en veilleuse ou modifiés et les points de vue ont pu, dans une certaine mesure, se rapprocher. Il n'empêche que sur le fond, les mêmes divergences subsistent.

### **a. Les patrons**

A tout seigneur, tout honneur. Notre tour d'horizon des positions en présence commencera par l'examen des motivations des patrons. Ceux-ci ont bel et bien été à l'origine des allocations familiales, puisque certains d'entre eux ont pris l'initiative d'en distribuer à leurs ouvriers chargés de nombreux enfants dès la fin du XIXe siècle.

Si l'on se réfère à certaines sources d'époque, les premiers patrons, qui ont octroyé des allocations familiales, auraient été poussés à intervenir financièrement en faveur des familles ouvrières les plus nombreuses par compassion (chrétienne) devant la misère dans laquelle celles-ci végétaient<sup>37</sup>. Il est néanmoins peu vraisemblable que ce soit ce genre de considération qui ait conduit à l'acceptation des allocations familiales par un nombre croissant de patrons et qui les ait amenés à se regrouper dans des caisses de compensation chargées de les distribuer à leurs personnels salariés.

Les mêmes sources s'accordent pour avancer d'autres motivations beaucoup plus terre à terre en les replaçant dans le contexte économique et social d'une époque où les séquelles de la grande guerre (1914-1918) et les bouleversements politiques qui l'ont accompagnée, ou qui s'en sont suivis, dominaient largement les esprits.

C'est certainement J. BONDAS qui a le mieux résumé (pour ensuite mieux les contrer) les objectifs (explicites ou implicites) poursuivis par le patronat en se référant notamment à la circulaire adressée aux patrons membres de l'une des fédérations professionnelles affiliée à la Fédération du bâtiment et des travaux publics. Il apparaît que dans le contexte de main-d'œuvre rare résultant de la guerre, les allocations familiales devaient servir à assurer aux entreprises un recrutement suffisant de personnel stable, tout en évitant la hausse générale des salaires réclamée par les syndicats.

Selon eux, la stabilité du personnel bénéficiant des allocations familiales ne pouvait se réaliser que si celles-ci restaient une libéralité dont les patrons pouvaient jouer en fixant eux-mêmes les conditions

<sup>37</sup> Comme le souligne amplement P. MAZAS, les premiers patrons octroyant des allocations familiales ont répondu aux attentes des catholiques sociaux, auxquels bon nombre d'entre eux appartenaient. Ceux-ci défendaient l'introduction dans l'économie des règles de la morale chrétienne. L'exemple-type de cet engagement cité par l'auteur est le fondateur de la première caisse de compensation en France, ROMANET, selon lequel **les allocations familiales s'inspirent d'une idée de charité** et elles contribuent ainsi à la paix sociale. V. P. MAZAS, *Le fondement de l'obligation aux allocations familiales*, Thèse pour un doctorat en droit, Librairie de Recueil SIREY, Paris, 1935, pp. 9 et 28.

*de leur octroi*. Cette prérogative devait leur permettre d'utiliser les allocations familiales pour s'assurer de la docilité des travailleurs-chefs de famille en les subordonnant à une condition de *régularité dans le travail* et en les supprimant en cas de grève. Les patrons faisaient ainsi coup double. En garantissant la sécurité (d'existence) des familles par l'adjonction d'allocations familiales aux salaires, ils visaient à :

- *briser l'union de la classe ouvrière* en opposant les travailleurs-chefs de famille aux travailleurs sans enfants en cas de grève ou de conflit. Ils espéraient de cette manière *amoindrir le pouvoir des syndicats* et faciliter l'existence de la paix sociale ;
- *diminuer la somme globale des salaires* en organisant une meilleure répartition du montant total dépensé. Les frais généraux de l'industrie en sortaient ainsi allégés et le risque d'augmentation du coût de la vie due la hausse (généralisée) des salaires était écarté<sup>38</sup>.

L'argumentaire développé à ce propos par V. FALLON, sous forme de plaidoyer en faveur des allocations familiales, permet de mieux saisir l'idéologie et le projet sociétal sous-jacents à cette dernière assertion<sup>39</sup>. V. FALLON expliquait son hostilité à l'égard de toute hausse indifférenciée des salaires en arguant que celle-ci serait de nature à renforcer les inégalités de mode de vie et de bien-être entre les ménages ouvriers selon qu'ils auraient ou non de nombreux enfants à charge, inégalités qu'il attribuait intégralement à l'extension des comportements malthusiens – déjà bien présents dans la bourgeoisie depuis le XIXe s. – à une fraction toujours plus importante des classes laborieuses.

Si l'on suit son raisonnement, l'augmentation du coût de la vie résultant d'une hausse indifférenciée des salaires serait due à l'excédent, voire même l'excès de ressources dont auraient disposé les célibataires et les couples sans ou avec peu d'enfants à charge par rapport à leurs besoins. Ce surplus de ressources leur aurait permis d'accéder à l'aisance et leur aurait donné les moyens, non seulement d'augmenter leurs dépenses en étant moins regardants sur les prix, mais encore de se créer de nouveaux besoins. Pour le dire autrement, l'amélioration du niveau de vie des travailleurs avec peu ou pas d'enfants à charge aurait pu entraîner une profonde modification de leur mode de vie en leur ouvrant de nouveaux horizons.

Au lieu de se réjouir de cette éventualité et de se donner ces conditions de vie améliorées comme un but à atteindre pour l'ensemble des classes populaires, V. FALLON y voyait, au contraire, un danger pour le niveau de vie des familles nombreuses dont il craignait la (relative) paupérisation. Selon lui toujours, plus les familles étaient nombreuses, moins elles auraient disposé des moyens nécessaires pour accéder au mode de vie moins étriqué auquel aspiraient elles aussi. Pire, dans un contexte de

<sup>38</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, pp. 10 et 13.

<sup>39</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 49-50. P. MAZAS dans sa thèse de doctorat relative au fondement des allocations familiales, *op.cit.*, avance des arguments similaires pour démontrer que la hausse généralisée des salaires ne correspond pas aux intérêts des familles, surtout si elles sont nombreuses.

renchérissement du coût de la vie et de multiplication continue des besoins, le supplément de ressources découlant de l'augmentation salariale risquait, dans leur cas, de ne pas ou plus suffire à faire face aux besoins de première nécessité.

*Dans cette optique, les allocations familiales ne pouvaient être perçues que comme une alternative bienvenue à la hausse généralisée des salaires puisqu'elles permettraient de maintenir l'uniformité des conditions de vie au sein de la classe ouvrière* et d'éviter ainsi de voir apparaître des inégalités de mode de vie, liées à la présence d'enfants plus ou moins nombreux, entre les ménages ouvriers<sup>40</sup>.

Quelle conclusion peut-on tirer d'un tel discours ? Qu'il s'agit en tous points de *conservatisme social*. Dans ce discours, les allocations familiales, loin de s'inscrire dans une perspective de progrès social et d'amélioration des conditions de vie des travailleurs<sup>41</sup>, se trouvent, au contraire, définies comme destinées à *préserver l'ordre social établi*<sup>42</sup> en maintenant les hiérarchies en place<sup>43</sup>. Leur objet premier était, en effet, bel et bien de contenir les besoins de tous les ménages ouvriers, et particulièrement ceux des ménages les moins nombreux, dans les limites de leur mode de vie existant. En d'autres termes, il s'agissait avant tout de mettre en place une *procédure de rattrapage destinée à équilibrer les niveaux de vie des ménages en redistribuant une partie des ressources, qui auraient été investies dans la hausse indifférenciée des salaires, aux familles en fonction de leur nombre d'enfants à charge tout en favorisant les familles les plus nombreuses* pour diverses raisons qui seront détaillées plus loin.

L'objectif de renouvellement de la main-d'œuvre tel que défini par le patronat (v. supra) sous forme de reproduction de celle-ci conforte cette conclusion, même si la volonté « d'assurer la force et la qualité de la future armée de travailleurs » n'était pas absente des motivations patronales conduisant à l'octroi d'allocations familiales à leurs personnels et à leur prolongation au-delà de 14 ans en cas de scolarité et/ou de mise en apprentissage<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> V. id, *op.cit*, p. 51.

<sup>41</sup> M. DE KOSTER indique pour sa part que l'introduction des allocations familiales a eu, entre autres, pour effet de faire accepter des baisses de salaires dans les années 1920. V. M. DE KOSTER, *op.cit*, p. 77. On est dès lors bien loin de cette imagerie de conditions de vie larges dont auraient bénéficié les 'égoïstes' pointés du doigt par V. FALLON.

<sup>42</sup> P. MAZAS voit dans « la redistribution des ressources en fonction des charges de famille une condition nécessaire du bon ordre social ». V. P. MAZAS, *op.cit*, p. 202.

<sup>43</sup> Des arguments avancés par V. FALLON viennent à l'appui de ce constat. C'est ainsi qu'il justifiait une pratique en vigueur dans certaines caisses (les magistrats, p. ex) qui proportionnait les allocations familiales au salaire ou traitement du père en arguant que « l'éducation donnée aux enfants était d'autant plus perfectionnée et plus utile que le père appartient à une catégorie sociale plus élevée », sans autrement s'interroger sur les causes de cet état de fait tant il lui paraissait 'normal'. V. V. FALLON, *op.cit*, p. 102.

<sup>44</sup> V. M. DE KOSTER., *op.cit*, p. 78.



### **b. La Ligue des familles nombreuses de Belgique**

L'histoire de *La Ligue des familles*, créée officiellement en mai 1921 sous le nom de *Ligue des familles nombreuses de Belgique* (LFNB), se confond avec celle des allocations familiales. Le combat social à mener pour en obtenir la généralisation à toutes les familles, ainsi que le maintien d'une modulation en fonction du nombre d'enfants à charge favorable aux familles nombreuses, se trouve, en effet, à l'origine même de sa fondation. En s'affirmant d'emblée en tant que « syndicat des chefs de famille »<sup>45</sup> et en s'assignant pour principale mission d'« unir les familles nombreuses pour la revendication de leurs droits et de leurs intérêts moraux et matériels »<sup>46</sup>, la LFNB s'est rapidement imposée comme un acteur incontournable auprès des autorités publiques. C'est ainsi qu'elle a été appelée à jouer un rôle majeur dans la *Commission des familles nombreuses* mise en place en 1922 par le Premier Ministre THEUNIS et le Ministre de la justice MASSON<sup>47</sup>.

Tout d'abord fort proche des milieux patronaux dont elle soutenait fermement les initiatives en matière d'allocations familiales et d'œuvres connexes en faveur de leurs personnels et dont elle partageait le conservatisme social, la LFNB s'en démarquera radicalement dès 1926-27 en apportant son appui à tout projet ou proposition de loi visant à imposer les allocations familiales comme une obligation légale à tous les employeurs publics ou privés, quelle qu'en soit la provenance politique. Pour elle, mener à bien son combat politique l'emportait sur les divergences de vues qu'elle pouvait avoir, dans certains cas, avec les promoteurs de ces propositions. Il en était ainsi, par exemple, de la proposition de loi DELVIGNE *et al* à propos du rôle majeur attribué à l'État dans l'organisation, le contrôle et la distribution des allocations familiales (v. supra) alors qu'elle-même était plutôt favorable au soutien de l'État aux initiatives privées<sup>48</sup>.

Dans l'esprit de la LFNB, « la famille constituait 'un risque' au sens très général du terme et elle plaidait pour que le « risque de famille » soit « assimilé aux autres risques professionnels ou de la vie faisant l'objet d'assurances sociales ». Dans cette optique, « les allocations familiales (constituaient) une sorte d'assurance contre ce risque »<sup>49</sup>. V. FALLON, membre fondateur de la LFNB, se prévaudra d'ailleurs

<sup>45</sup> La qualification de la LFNB en tant que syndicat n'est pas exempte d'ambiguïté, et paraît à certains égards abusive. En effet, contrairement aux organisations syndicales dont la caractéristique essentielle est d'être l'émanation du groupe qu'elles représentent, la LFNB n'émanait pas des chefs de famille appartenant aux classes laborieuses auxquels elle s'adressait prioritairement. Elle a, au contraire, été créée à l'initiative d'une poignée de notables (d'obédience chrétienne pour la plupart) qui fort des rapports privilégiés qu'ils entretenaient avec le pouvoir, comptaient bien faire inscrire à l'agenda des politiques publiques, la reconnaissance de la famille comme génératrice de droits spécifiques pour ceux qui en assumaient la charge ainsi que de devoirs particuliers de l'État en leur faveur. Il s'agit donc d'une initiative *top down*, et non *bottom up*, selon la terminologie en usage aujourd'hui. Cette remarque est importante car elle pose la question de la représentativité de ce type de mouvement qui se rapproche des partis politiques dans leur constitution et leur organisation structurelle tout en n'étant pas comme ces derniers le sont à l'occasion des élections générales, soumis à d'autres contrôles que ceux de leurs affiliés.

<sup>46</sup> V. *id.*, *op.cit.*, p. 86.

<sup>47</sup> Son influence était déjà grande au sein de la Commission puisque les parlementaires et les experts qui y avaient été désignés étaient pour la plupart membres de la LFNB. C'est dès lors sans difficulté qu'ils ont approuvé ou poussé à sa participation à la Commission en tant que mouvement représentatif des familles nombreuses. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 89.

<sup>48</sup> M. D KOSTER rapporte que « la position officielle de la LFNB était d'obtenir « la généralisation des allocations familiales dans le cadre de l'initiative privée des patrons ». V. *id.*, *op.cit.*, p. 88.

<sup>49</sup> V. L. LEMERCIER, *op.cit.*, pp. 13-14. L'auteur en vient même à proposer d'« assimiler l'enfant à une sorte d'accident survenant dans la vie de l'ouvrier » (p. 13). Devant pareille perspective, il devait être difficile de lutter contre « la peur de l'enfant » pour

d'avoir été le premier en 1921 à défendre le principe d'une assurance familiale inscrite dans le cadre des assurances sociales tout en rejetant fermement l'idée de socialisation de la fonction parentale, telle qu'elle était évoquée par le pilier socialiste pour la création d'une assurance maternelle sociale, tant il trouvait cette idée détestable<sup>50</sup>.

Le Général L. LEMERCIER, auquel la LFNB doit son existence, et le Révérend Père V. FALLON sont les deux principales sources à consulter pour qui veut comprendre quelle était la position du mouvement familial sur le sujet. Malgré les nuances qui séparent, sur certains points, les arguments développés par l'un et l'autre de ces auteurs, une lecture attentive de leurs écrits fait vite apparaître qu'il s'agit plus d'une question de forme que de fond. C'étaient bien la même idéologie et les mêmes jugements de valeurs dictés par la morale – chrétienne en l'occurrence même si à cette époque déjà la LFNB se présentait comme un mouvement pluraliste – sur lesquels se fondaient leurs discours respectifs. Pour le dire en bref, la LFNB entendait justifier l'inscription dans la loi du droit irrévocable du chef de famille aux allocations familiales en développant un discours empreint de morale et de patriotisme (parfois non exempt de racisme) qui, par essence même, ne pouvait être que totalement subjectif.

Le principal argument avancé par le mouvement familial se fondait sur l'idée de la rétribution des services rendus au pays par les citoyens chargés d'enfants, services d'autant plus grands que les enfants étaient plus nombreux. Dans l'esprit de la LFNB, le complément de ressources ainsi octroyé aux chefs de familles selon le principe « à famille égale, allocation égale » ne pouvait être défini comme un sursalaire que rien ne pouvait juridiquement justifier mais bien comme « une rétribution pour le nombre d'enfants élevés »<sup>51</sup> qu'elle justifiait en termes de morale et de justice sociale<sup>52</sup>. Plus précisément, V. FALLON en établissait le bien-fondé en rappelant que « l'apport du chef de famille (...) à la maison commune (est précieux car) il donne au pays les instruments de sa défense, de sa prospérité et de son avenir » en le comparant à celui de « l'homme sans enfant » qui, selon lui toujours, « ne donnerait rien ou pas grand-chose »<sup>53</sup>.

---

reprendre l'expression utilisée tant par V. FALLON que par L-E. TROCLET pour caractériser les attitudes et comportements de leurs contemporains en matière de procréation.

<sup>50</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 174 et 93. Dans l'esprit de l'auteur, la socialisation de la fonction avait un parfum d'étatisation qui risquait d'entraîner une déresponsabilisation des parents à l'égard de leurs enfants. Il n'en reste pas moins que pour la configuration de l'assurance familiale qu'il préconisait, l'auteur ne se référerait plus aux assurances sociales couvrant les risques professionnels, mais bien aux propositions de loi sur l'assurance maternelle, dont la première avait été déposée en 1923 au Sénat par M. SPAAK (par ailleurs première présidente des Femmes prévoyantes socialistes) (p. 143) qui arguait que la couverture des frais liés à la maternité ainsi que de l'allocation maternelle se justifiait parce que la maternité, en plus d'être une fonction familiale, était aussi une fonction sociale.

<sup>51</sup> V. FALLON, *op.cit.*, p. 102. M. DE KOSTER avance un autre argument. Selon elle, « la LFNB considérait l'allocation familiale comme une 'pension de jeunesse', comme une indemnisation du travail à accomplir ultérieurement par l'enfant, comme une garantie pour les citoyens, les travailleurs et les soldats de l'avenir ». V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, (p. 88). Il est possible que ce genre de commentaires figure dans certains documents d'époque, mais rien dans les textes consultés ne vient corroborer cette assertion. Si tel avait été le cas, la LFNB aurait dû d'emblée définir l'allocation familiale comme un droit de l'enfant ainsi qu'elle a tenté de le faire à la fin des années 1980, tout en oubliant malheureusement d'en analyser les implications (v. infra). Or, tous les acteurs, LFNB comprise, s'accordaient à l'époque pour défendre le droit du (travailleur-) chef de famille à l'allocation familiale.

<sup>52</sup> La justification juridique des allocations familiales a donné lieu à toute une série d'analyses dont P. MAZAS a présenté un condensé dans un commentaire critique. V. P. MAZAS, *op.cit.*, pp. 186-207.

<sup>53</sup> Dans un pays marqué par les ravages de la guerre et une fécondité déclinante alors que les craintes de la guerre étaient loin de s'être évanouies, les préoccupations de la défense du pays contre des envahisseurs potentiels restaient fort prégnantes et soutenaient les discours visant à renforcer ou à tout le moins à maintenir la natalité. Le racisme n'en était pas non plus absent, comme l'indique cette notation de V. FALLON par laquelle il exprime son rejet du recours à des étrangers qu'il qualifie de

Cette assertion mérite qu'on s'y arrête car elle traduit une vision du monde où les hommes ne sont pas égaux en valeur. Si V. FALLON se défendait, quant à lui, de vouloir établir une hiérarchie entre les hommes<sup>54</sup> selon le nombre d'enfants (pour ne pas dire de fils) qu'ils donnaient au pays, c'est bien l'idée qui ressort de son discours. Idée qu'entérinait de son côté sans complexe L. LEMERCIER quand il écrivait que « le père de famille représente une valeur sociale supérieure à celle de l'homme sans enfants ». Et c'était bien cette valeur sociale supérieure qu'il leur attribuait qui justifiait, à ses yeux, l'octroi de droits spécifiques à ceux qui en étaient investis<sup>55</sup>.

Ce faisant, V. FALLON et L. LEMERCIER posaient un jugement moral comme l'indique leur plaidoyer en faveur des familles nombreuses. Pour ces auteurs, ces dernières étaient les seules « à respecter les conditions normales d'une société humaine » au rang desquelles figurait « le respect des lois de la vie conjugale, lesquelles (ne pouvaient aboutir qu') à peupler la généralité des foyers d'un nombre considérable d'enfants »<sup>56</sup>.

Parées ainsi de toutes les vertus, les familles nombreuses, devenues minoritaires à la suite de la diffusion du comportement malthusien dans les classes populaires (considéré comme un fléau dû à la dépravation des mœurs), méritaient d'être récompensées car elles supportaient une énorme partie du fardeau de l'éducation des enfants. Les pouvoirs publics se devaient, par conséquent, de réparer le déséquilibre des charges pesant sur leurs épaules en prenant des mesures adéquates. C'était une question de justice sociale.

Ces mesures paraissaient d'autant plus urgentes aux dirigeants de la LFNB, qu'en introduisant l'obligation scolaire et l'interdiction du travail des enfants, l'État avait sérieusement raboté les prérogatives « naturelles » des chefs de familles à l'égard de leurs enfants. Comme le leur avait rappelé le Ministre de la Justice MASSON lors de l'Assemblée générale de la LFNB en 1923, en imposant l'obligation scolaire et l'interdiction du travail des enfants, l'État avait porté atteinte à la liberté du chef de famille de les mettre précocement au travail et d'obtenir ainsi l'appoint pécuniaire qu'il était en droit d'attendre de sa progéniture pour faire face aux besoins de sa famille. Vue sous cet angle, l'allocation familiale se définissait aussi comme une forme d'indemnisation du préjudice subi par les

---

« métèques » voire même de « sauvages » pour pallier au manque de main-d'œuvre dont souffrait le pays. V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 77-79. C'est bien ce danger-là que les familles nombreuses permettaient d'écartier en n'enfreignant pas les lois naturelles de la procréation. Comme l'écrivait L. LEMERCIER, « la famille normale (c'est-à-dire nombreuse) (...) est celle qui entretient la race ». V. L. LEMERCIER, *op.cit.*, Avril-Mai 1921, p. 10.

<sup>54</sup> Le terme doit être compris au sens strict car les femmes sont quasi-totalement absentes du discours de la LFNB. Et quand elles sont évoquées, c'est dans leur dimension maternelle.

<sup>55</sup> Cette idée sera reprise dans les conclusions de la *Commission des familles nombreuses* chargée d'étudier la question des allocations familiales en 1923. Selon elle, *seul le père de famille avait une valeur sociale parce qu'il était le seul à assurer la prospérité et la sécurité de l'avenir tandis que le célibataire et le marié sans enfant ne pourvoient, en général, qu'à leurs besoins personnels*. V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 148. La hiérarchisation des êtres humains en valeur sociale selon qu'ils ont ou non des enfants, quand ce n'est pas selon le nombre d'enfants qu'ils ont, est loin d'être innocente. A force d'être répétée, sinon assénée, dans les discours familiaux, elle s'est à ce point répandue telle une gangrène dans les esprits que, de nos jours encore, pratiquement plus personne ne s'interroge sur son bien-fondé. De normative qu'elle était au départ, elle s'est finalement imposée comme 'normale'. La preuve en est qu'elle constitue encore actuellement la trame sur laquelle s'élabore bon nombre de politiques publiques.

<sup>56</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 115-116.

pères de famille à la suite de cette « expropriation » par l'État de leur autorité légitime à l'égard de leurs enfants<sup>57</sup>.

Il était d'ailleurs, selon eux, dans l'intérêt de l'État ainsi que des patrons, de mettre les familles dans de meilleures conditions de vie en leur octroyant le complément de revenu nécessaire pour compenser le coût de l'instruction des enfants ainsi que des soins à leur donner en permettant à la mère de rester au foyer<sup>58</sup>. Rendre « la mère aux enfants » figurait, en effet, dans les revendications essentielles de la LFNB. C'est dans cette perspective qu'elle inscrira dans ses revendications en matière d'allocations familiales, le versement d'une allocation de mère au foyer. Celle-ci était destinée à « combler l'écart entre le rendement économique de son activité au foyer et la somme que lui rapporterait son travail au dehors »<sup>59</sup>.

Selon la LFNB, l'effort financier ainsi consenti par l'État et les entreprises devait se traduire en termes de main-d'œuvre plus robuste et plus instruite, et dès lors de capital humain plus à même de s'adapter aux évolutions de la technique. Dans ces termes-là, un effort spécifique en faveur des familles nombreuses se justifiait d'autant plus que les enfants qui y étaient élevés se révélaient « plus respectueux de l'autorité (...) et plus (...) doués d'initiative ». Ils étaient dotés d'une valeur sociale supérieure à celle des enfants uniques (ou provenant de familles restreintes)<sup>60</sup>.

Une différence majeure sépare toutefois le discours des deux hommes. Si L. LEMERCIER, dont la thèse s'est imposée à la LFNB, assignait aux allocations familiales une visée nataliste en les considérant comme un moyen de promotion des familles nombreuses, V. FALLON rejetait résolument cette thèse. Il considérait, en effet, que la modulation des allocations familiales en faveur des familles n'était pas un incitant suffisamment puissant pour en assurer la diffusion « dans l'état (...) des mœurs (de l'époque) »<sup>61</sup>.

Ainsi posée, cette affirmation peut sembler un peu courte. Elle devient beaucoup plus probante quand elle est complétée de considérations économiques comme le faisait, par exemple, P. MAZAS en se référant à une étude de M. PINTE sur les allocations familiales. Si l'on en croit ce dernier, « ce n'est pas en promettant à une famille une somme d'argent répartie en un nombre considérable de mensualités,

<sup>57</sup> V. le discours du Ministre de la Justice MASSON, cité par V. FALLON, *op.cit.*, pp. 64-67.

<sup>58</sup> L'effet dissuasif des allocations familiales sur l'activité des femmes a été récemment confirmé par F. JAUMOTTE. Selon cet auteur, cet effet dissuasif se manifesterait « en raison d'un effet revenu et du caractère forfaitaire (des allocations familiales) ». V. F. JAUMOTTE, « Les femmes sur le marché du travail : Evidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, N° 37, 2003/2, pp. 88 et s.

<sup>59</sup> V. *La sécurité sociale et les allocations familiales, La Ligue des familles nombreuses de Belgique*, 1945, p.61.

<sup>60</sup> V. notamment L. LEMERCIER, *op.cit.*, pp. 9 et 29. Pour avancer cet argument, l'auteur se référait à un ouvrage d'A. DUMONT, *Natalité et Démocratie*.

<sup>61</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 175. Il soulignait également que « la question qui se (posait) concrètement (à l'époque) n'était pas celle d'un plus ou moins rapide accroissement de la population belge, mais celle de son maintien (au même niveau) ». Id., *op.cit.*, p. 80.

sur une durée de 13 ou 14 ans, que l'on agira sur le nombre d'enfants »<sup>62</sup>. Cet effet lui paraissait d'autant moins plausible que, telles qu'elles étaient conçues par différents auteurs de l'époque, les allocations familiales n'étaient pas destinées à couvrir la totalité de la charge financière représentée par les enfants, mais bien à rendre « les charges familiales (...) matérielles tolérables »<sup>63</sup>. Pour atteindre l'objectif visé, M. PINTE suggérait plutôt le versement d'« une somme assez importante sous forme de prime dont les parents auraient la jouissance complète et immédiate dès la naissance », tout en soulignant que son effet restait aléatoire<sup>64, 65</sup>.

Quoi qu'il en soit, en évoquant les retombées natalistes que pouvaient avoir les allocations familiales, L. LEMERCIER jouait sur du velours. C'est lui qui sera entendu par le parti catholique au pouvoir. L'argument nataliste correspondait tellement bien aux attentes des dirigeants de tous bords de l'époque, même s'ils divergeaient sur les mesures à adopter pour y remédier au défi démographique auquel le pays était confronté du fait de son faible taux de natalité<sup>66</sup>, qu'il sera repris par le Ministre HEYMAN lors de la présentation de son projet de loi au Parlement en 1930 sans qu'il fasse l'objet

<sup>62</sup> V. M. PINTE, *Les allocations familiales*, cité par P. MAZAS, *op.cit.*, p. 30. J. BONDAS rejoignait cette analyse en balayant d'un revers de la main les préoccupations de certains ainsi que les craintes exprimées dans les milieux syndicaux socialistes de voir les classes laborieuses tomber dans le piège de l'obtention d'un supplément de revenus d'autant plus important que leurs familles compteraient plus enfants. Pour lui, « ce (n'était) pas la perspective d'un ou de deux francs supplémentaires par jour qui convaincront les prolétaires qu'ils doivent procréer sans aucune retenue ». V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 11

<sup>63</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 96. Il argumentait par ailleurs que « si les dégrèvements fiscaux accordés aux chefs de famille en raison des enfants correspondaient complètement à ses charges et si, en outre, les allocations et autres avantages octroyés aux chefs de famille répondaient complètement aux services rendus par lui, l'État aurait raison d'ajouter les allocations familiales aux autres revenus du contribuable et de les taxer en conséquence » (pp. 106-107). Une indication peut-être à méditer par certains acteurs sociaux lorsqu'ils formulent actuellement leurs revendications en matière d'allocations familiales et d'avantages fiscaux en faveur des familles.

<sup>64</sup> V. M. PINTE, *op.cit.*

<sup>65</sup> Sans préjugé en rien de ce qu'aurait pu être cet effet si une telle mesure avait été prise dans les années 1920-1930, il semblerait que l'exemple récent de l'Espagne permette, en toute première analyse, d'avancer la conclusion suivante : *Pour que ce type de prestation puisse éventuellement entraîner une augmentation du nombre des naissances, il faut absolument que cette mesure s'applique dans un contexte économique de croissance.* Non pas n'importe quelle croissance, mais bien une croissance porteuse d'emplois de qualité permanents et stables, seuls à même d'ouvrir des perspectives d'avenir à tous les citoyens en leur garantissant la sécurité économique dont ils ont besoin pour constituer une famille s'ils le désirent et au moment où ils le désirent.

L'exemple de l'Espagne est important car il offre une possibilité de vérifier l'hypothèse émise par M. PINTE. L'Espagne avait, en effet, instauré une prime de naissance de 2.500 € en juillet 2007 avant de la supprimer en octobre 2010 pour des raisons budgétaires. En se basant sur le nombre des naissances enregistrées au cours de la période 2006-2010 et sur les taux de fécondité correspondants, il apparaît que les données obtenues pour 2007 et 2008 corroborent cette hypothèse. Au cours de ces deux années-là, le nombre des naissances a de fait augmenté respectivement de 11.425 et 97.865 unités par rapport à 2006, ce qui se traduit par une hausse moyenne de la fécondité de 0.023 enfant par femme en âge de procréer en 2007 et de 0.085 enfant par femme en 2008. Il n'en va cependant plus du tout de même à partir de 2009. Alors que l'Espagne s'enfonçait davantage dans la crise, le nombre de naissances était retombé dès cette année-là légèrement en dessous de son niveau initial puisqu'il enregistrerait une perte de 1.171 unités en 2009 par rapport à 2006, une perte quasiment identique (-1.103 naissances) intervenant également en 2010 par rapport à la même année de référence. Cette diminution reste toutefois trop faible pour avoir une incidence significative sur les taux de fécondité correspondants (les données relatives à 2006-2009 ont été consultées sur le site [www.come4news.com/la-fin-de-la-prime-a-la-naissance](http://www.come4news.com/la-fin-de-la-prime-a-la-naissance). Elles ont été complétées par les données provisoires publiées pour 2010). La suppression de la prime de naissance datant d'octobre 2010, il n'a pas été possible d'en mesurer les effets potentiels, la réduction des naissances survenue en 2009 sans être amplifiée en 2010 pouvant à première vue être attribuée, pour sa plus large part en tout cas, à la dégradation des conditions économiques du pays. Il semblerait que l'aggravation de la crise en 2011 n'ait pas amplifié le phénomène si l'on en croit les données (provisoires) publiées sur le site [www.perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendance](http://www.perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendance). Cette première impression se trouve confirmée par une récente étude de D. PHILIPPOV portant sur l'évolution des taux de fécondité en Europe dans laquelle il indique qu'après 2009, le taux de fécondité espagnole n'a faibli que de 1.39 à 1.36 enfants en moyenne par femme. V. *La Libre Belgique* du 25 avril 2013, p. 17.

<sup>66</sup> D'un côté, la LFNB et le pilier chrétien voyaient dans les allocations familiales un moyen d'inciter les couples à avoir plus d'enfants en pénalisant les petites familles par rapport aux familles nombreuses. De l'autre, le pilier socialiste considérait que l'effort devait porter sur les premiers enfants afin d'amener un plus grand nombre de couples à envisager la venue d'un premier enfant sans l'existence duquel aucune constitution de famille n'est possible. Si la position des premiers était ouvertement de promouvoir une politique nataliste, celle des seconds participait plutôt d'une vision d'une politique démographique à plus long terme.

d'aucune contestation. Seuls les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif sépareront les acteurs en présence.

Une présentation exhaustive de la position de la LFNB exigerait sans doute de ne pas se limiter aux quelques traits qui viennent d'être évoqués. S'ils ont été retenus parmi tant d'autres, c'est parce qu'ils permettaient de définir le contexte idéologique et moral dans lequel le mouvement familial a réussi à développer un discours original qui se situait à la croisée des positions adoptées par les autres acteurs (dirigeants politiques, patrons, syndicats chrétiens et syndicats socialistes) en dépit parfois de profondes divergences de vue dues à des approches idéologiques diamétralement opposées.

L'appui de la LFNB au droit irrévocable des chefs de familles à des allocations familiales et à la couverture du « risque de famille » par une assurance obligatoire inscrite dans le cadre des assurances sociales, appui dont le poids ne pouvait être que renforcé par la proximité des dirigeants du mouvement avec les cercles du pouvoir<sup>67</sup>, n'a sans doute pas été pour rien dans l'adoption de la loi de 1930 portant la généralisation des allocations familiales à tous les travailleurs liés par un contrat de louage de services, par un Parlement quasiment unanime (v. ci-dessus).

### ***c. Le pilier chrétien***

Malgré une parenté d'approche manifeste avec la LFNB sur la conception de la famille, le mouvement chrétien – plus spécialement les syndicats – ne s'est pas rallié d'emblée à l'idée d'allocations familiales. Initialement, les syndicats chrétiens s'étaient plutôt alignés sur la thèse du *salair familial absolu*, développée par des écoles théologiques catholiques, sensibles à la question sociale évoquée notamment par Léon XIII dans son Encyclique *Rerum Novarum* publiée en 1891.

Pour les syndicats chrétiens (CSC), le salaire familial absolu, *défini comme le salaire du chef de famille susceptible de couvrir les frais d'entretien d'une famille « normale »*, est longtemps apparu comme la mesure à mettre à œuvre pour améliorer la condition de la classe ouvrière. En recourant à cette mesure, ils visaient à assurer l'harmonie entre les classes (préconisée par les encyclopédies papales) en tant que *garant de l'ordre social établi*. Ils partageaient ainsi le même objectif de paix sociale que la LFNB et les patrons en dépit de leur différence d'appréciation sur les moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

Ce faisant, les syndicats chrétiens se sont rapidement heurtés à une difficulté quasi- insurmontable, celle de définir la famille « normale ». Était-ce, comme le suggéraient les dirigeants de la LFNB dans

---

<sup>67</sup> C'est cette proximité avec les gouvernants qui lui a permis d'obtenir un financement permettant au *Fonds du Logement des familles nombreuses de Belgique*, créé à son initiative en 1927, de fonctionner, avec pour mission d'aider les familles nombreuses à faibles revenus à devenir propriétaires d'un logement décent en leur accordant des prêts à taux réduit.

leur argumentation en faveur des allocations familiales plutôt que du salaire familial<sup>68</sup>, la famille qui « respectait les lois naturelles d'une société humaine », comme le voulait V. FALLON (v. ci-dessus) ou encore « celle qui entretenait la race » comme l'écrivait L. LEMERCIER<sup>69</sup>, c'est-à-dire celle qui comptait au grand minimum 4 enfants<sup>70</sup> ? Ou était-ce comme l'avaient défini eux-mêmes les syndicats chrétiens aux lendemains de la guerre, la famille la plus courante, c'est-à-dire celle qui comptait en moyenne 2 enfants ? La question était d'importance puisque la dimension de famille désignée comme « normale » devait servir de marqueur dans la détermination du niveau de salaire correspondant aux besoins « normaux » d'une famille. Or, il était communément admis que le salaire en vigueur à l'époque suffisait tout juste à faire vivre un ménage de 2 ou 3 personnes – ce qui en termes familiaux signifie un couple avec un enfant.

Dans l'esprit des syndicats chrétiens, défendre le salaire familial n'était d'ailleurs pas incompatible avec l'octroi d'allocations familiales. Il s'agissait pour eux de deux mesures complémentaires dont ils se sont expliqués lors de leur VI<sup>e</sup> Congrès en 1923. Les syndicats chrétiens expliquaient avoir originellement défendu l'option du salaire familial absolu parce qu'ils craignaient « une exploitation abusive des allocations familiales lors des négociations salariales ». Leur crainte était, en effet, que la généralisation des allocations familiales conduise à une réduction du salaire minimum jusqu'à un montant tout juste suffisant pour couvrir les besoins d'un isolé ou d'un couple sans enfants<sup>71</sup>. Ils expliquaient, en outre, avoir retenu le modèle de famille de deux enfants pour établir le montant du salaire familial parce qu'ils étaient convaincus que le nombre moyen d'enfants par ménage était de deux enfants, en ce temps-là, en Belgique.

Conscients toutefois du fait que l'augmentation des salaires due à la rencontre de cette revendication resterait de loin insuffisante pour répondre aux besoins des familles de trois enfants au moins, les syndicats chrétiens proposaient de la compléter pour ces dernières par l'octroi « d'assez fortes allocations à partir du troisième enfant et pour chacun des suivants ». Ils prévoyaient, en outre, une augmentation importante de leur montant selon le rang et cela jusqu'au 5<sup>e</sup> enfant<sup>72</sup>.

En optant pour une telle politique des salaires et des allocations familiales, la CSC cherchait à écarter le danger de voir « l'augmentation (généralisée) des salaires rendre les familles nombreuses encore plus

---

<sup>68</sup> Pour expliquer leur opposition à l'idée même de *salaire familial*, qui ne pouvait être appliqué qu'au moyen d'une augmentation généralisée des salaires si l'on voulait respecter le principe de salaire égal à travail égal sur lequel tous les acteurs s'accordaient, tant V. FALLON que L. LEMERCIER avançaient plusieurs arguments. Le moindre de ceux-ci n'était pas le déséquilibre qu'une telle mesure aurait, selon eux, entraîné entre les ressources et les besoins des familles en fonction du nombre d'enfants qu'elles avaient à leur charge.

<sup>69</sup> V. L. LEMERCIER, *op.cit.*, p. 11-12.

<sup>70</sup> P. MAZAS, *op.cit.*, estimait pour sa part à 5 ou 6 enfants le nombre d'enfants qu'atteindraient les familles si elles respectaient des conditions normales de la procréation.

<sup>71</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 85.

<sup>72</sup> V. F. VAN BLADEL, « Revendications en matière d'allocations familiales », in A. BERTINCHAMPS et F. VAN BLADEL, *Les revendications des syndicats chrétiens de Belgique en matière de salaires et d'allocations familiales*, XII<sup>e</sup> Congrès de la CSC, Hasselt, 15-16 avril 1936, Editions de la CSC, Bruxelles, 1936.

misérables », comme le craignait L. LEMERCIER<sup>73</sup>. La CSC estimait, en effet, que l'augmentation du salaire qui adapterait son montant aux besoins d'une famille de deux enfants au lieu de l'être à ceux d'une famille d'un enfant, ne pourrait pas entraîner une hausse du coût de la vie qui porterait préjudice aux familles nombreuses. Si hausse du coût de la vie il devait y avoir, celle-ci resterait limitée et les allocations familiales substantielles que la CSC revendiquait pour les familles plus nombreuses devraient suffire à la compenser.

Comme on le voit, la politique des salaires et des allocations familiales préconisée par les syndicats chrétiens s'inscrivait dans une perspective de progrès social en ne faisant pas l'impasse sur l'augmentation généralisée des salaires destinée à améliorer les conditions de vie de tous les ménages ouvriers sans aucune exception. Il n'en reste pas moins que tout en se gardant de hiérarchiser explicitement les travailleurs en valeur sociale ou humaine en fonction du nombre d'enfant à charge<sup>74</sup>, les syndicats chrétiens fondaient eux aussi leur politique sur la nécessité de préserver ou plutôt de restaurer l'uniformité de mode de vie et de bien-être entre les ménages ouvriers en octroyant des allocations familiales uniquement aux chefs de familles d'au moins trois enfants.

De leur point de vue, les allocations familiales ne participaient pas en elles-mêmes du progrès social – c'était le rôle des salaires. Elles visaient à maintenir l'équilibre des modes de vie et de bien-être entre les ménages ouvriers, un équilibre qui aurait pu être rompu si l'on se limitait à augmenter les salaires à la suite de la disparité du nombre d'enfants par famille résultant de la diffusion « (des) conceptions modernes concernant le but de la vie, le mariage et les enfants »<sup>75</sup>.

C'est en 1921<sup>76</sup> que la CSC aurait cessé de défendre le salaire familial et se serait laissé gagner à l'idée de généralisation des allocations familiales à toutes les familles, quel que soit le nombre d'enfants à charge. Pourquoi ce revirement ? Tout simplement parce que l'évolution à la baisse des salaires due au contexte économique difficile des lendemains de la grande guerre les avait vus se réduire à ce qui était tout juste nécessaire pour un ménage de deux personnes. Les conditions

<sup>73</sup> V. L. LEMERCIER, *op.cit.*, p. 10. C'est d'ailleurs ce qu'indiquait explicitement P.-J. ARENDT dans son rapport au Congrès de la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique de 1925. On peut, en effet, y lire que « les dirigeants syndicaux ont un devoir impérieux à l'égard des pères de famille. (...) L'intérêt général de la nation, l'intérêt de l'industrie comme de la morale chrétienne s'opposent à un régime où le père de famille qui veut se consacrer à l'éducation de plusieurs enfants et condamné à une misère au moins relative, à une situation réellement pénible ». V. P. ARENDT, *La politique syndicale et les problèmes économiques*, cité par V. FALLON, *op.cit.*, p. 140.

<sup>74</sup> Ce n'est toutefois pas aussi simple car l'on retrouve sous la plume de F. VAN BLADEL, les mêmes jugements de valeur qui associent le fait d'avoir de nombreux enfants au respect des valeurs morales et celui d'en restreindre le nombre à la conception hédoniste de la vie rejetée par les enseignements de l'Eglise. V. F. VAN BLADEL, *op.cit.*, p. 37.

<sup>75</sup> V. id., *op.cit.*, p.37. Selon cet auteur, la diffusion de ces conceptions modernes entraînait « dans une même classe, une différence notable dans la manière de vivre parmi les ménages ayant cependant les mêmes ressources », selon qu'ils « acceptaient volontairement les charges de la vie familiale et les supportaient courageusement » ou « qu'ils (évitait) l'enfant afin de pouvoir mieux jouir de la vie ».

<sup>76</sup> D'après M. DE KOSTER, dont l'ouvrage beaucoup plus récent repose sur une analyse de nombreux documents d'époque, l'abandon définitif de l'idée du salaire familial absolu par les syndicats chrétiens serait beaucoup plus tardif, ce qui expliquerait la charge de V. FALLON contre l'idée du salaire familial qui n'aurait plus aucun sens dans un ouvrage publié en 1926 si cette dernière avait déjà été définitivement abandonnée par ses plus ardents défenseurs en Belgique. V. V. FALLON, *op.cit.*, pp. 109-116. Si l'on en croit M. DE KOSTER, la revendication de l'octroi d'une allocation familiale dès le premier enfant n'aurait été adoptée par la CSC lors de son Congrès de 1923 qu'à la condition que « cette mesure ne soit pas exploitée à des fins de rejet du salaire familial absolu » que l'auteur définit comme « le salaire minimum pour une famille de trois enfants », ce qui représente une nouvelle distorsion par rapport à ce que rapportait F. VAN BLADEL en 1937 (v. ci-dessus). V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 86.



d'embauche étaient donc particulièrement défavorables aux travailleurs-chefs de famille qui, étant donné leurs charges familiales, pouvaient moins facilement accepter une réduction de salaire que les travailleurs sans enfants.

Dans ce contexte, défendre le droit irrévocable du père de famille (et pas seulement du travailleur actif) à une allocation familiale largement suffisante pour couvrir les frais d'entretien de l'enfant dès la naissance du premier, tout en se prononçant pour une modulation de l'allocation selon le rang favorable aux familles d'au moins quatre enfants, était devenu, à leurs yeux, la seule politique possible pour améliorer les conditions de vie des familles<sup>77</sup>.

Comme la LFNB, les syndicats chrétiens opéraient ainsi une nette distinction entre le salaire qui rémunérait le travail et les allocations familiales qui couvraient les charges supplémentaires supportées par les chefs de familles. Il n'en reste pas moins que la liaison établie entre la baisse des salaires et l'octroi (généralisé) d'allocations familiales explique pour une bonne part les revendications des syndicats chrétiens pour une gestion paritaire des caisses de compensation.

Dans la mesure où, comme l'écrivait F. VAN BLADEL, « la fixation des salaires (tenait) compte des charges sociales, et notamment des cotisations pour les allocations familiales, (...) on (pouvait) dire que les cotisations pour les allocations familiales (étaient) en réalité prélevées sur les revenus de la classe ouvrière »<sup>78</sup>, la présence des syndicats défenseurs des intérêts de la classe ouvrière dans les comités de gestion des caisses de compensation ne représentait pas une usurpation de droit. Elle s'imposait, au contraire, comme un dû.

Le lien ainsi établi entre la fixation des salaires et les allocations familiales ne pouvait déboucher que sur une exigence d'une compensation intégrale instaurée par l'Etat à l'échelle du pays<sup>79</sup>. Etant donné la disparité des taux de natalité observés entre les différentes régions du pays ainsi qu'entre les zones urbaines et les zones rurales, les caisses de compensation d'origine patronale regroupant des entreprises d'une même région ou d'une même branche d'activité se révélaient insuffisantes pour garantir à tous les travailleurs, quelle que soit leur localisation géographique, le maintien de l'égalité des salaires et de l'égalité des allocations octroyées en compensation des charges familiales. En revendiquant, l'instauration d'une caisse de compensation nationale, il s'agissait pour les syndicats chrétiens de maintenir (ou plutôt d'organiser) la solidarité économique de tous les acteurs, aussi bien des employeurs que des travailleurs, de l'unité économique que représentait alors la Belgique<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> V. F. VAN BLADEL, *op.cit.*, pp. 39 et 54 et s.

<sup>78</sup> V. id, *op.cit.*, p. 69.

<sup>79</sup> L'intervention de l'Etat dans ce domaine devait cependant rester minimum puisqu'il devait se limiter à établir une réglementation légale qui imposerait aux intéressés (les employeurs et les caisses de compensation primaires en l'occurrence) des obligations déterminées. V. *ibid.*, *op.cit.*, p. 61.

<sup>80</sup> V. *ibid.*, *op. cit.*, p. 69.

On verra par la suite que la compensation nationale partielle, qui sera imposée par la loi de 1930 aux différentes caisses de compensation primaires, se révélera rapidement être une cause de discordance due au différentiel de naissances séparant les régions linguistiques. Elle sera à l'origine des toutes premières revendications régionalistes qui se feront jour en la matière tant du côté des patrons que d'une partie des syndicats socialistes wallons (v. ci-dessous).

Quoi qu'il en soit, la conversion des syndicats chrétiens à la défense du droit aux allocations familiales pour tous les chefs de famille les amènera à élaborer des avant-projets de loi en 1923 et 1927 :

- Celui de 1923 formera la base sur laquelle seront élaborés les deux projets de loi CARTON DE WIART *et al*/ de 1924 et 1926 visant à obliger les adjudicataires des pouvoirs publics à s'affilier à une caisse de compensation des allocations familiales, le dernier étant finalement adopté après de profonds remaniements en 1928.
- Celui de 1927 formera l'ossature du projet de loi HEYMAN de 1929, et donc de la loi de 1930, portant la généralisation des allocations familiales pour tous les travailleurs salariés.

Si la conversion des syndicats chrétiens aux allocations familiales pour toutes les familles n'a jamais été remise en cause et les a conduits à abandonner (progressivement) toute référence au salaire familial, il n'en a pas été de même au sein de la frange la plus conservatrice du Parti démocrate-chrétien. Celle-ci était formée :

- des représentants de la vieille droite catholique, proches des milieux patronaux dont ils défendront jusqu'au bout les intérêts en s'élevant contre toute intervention législative :
  - o qui contraindrait les employeurs à octroyer des allocations familiales à tout leur personnel aux conditions et dans les formes fixées par la loi ;
  - o qui réglerait la constitution, l'organisation et le fonctionnement des caisses de compensation.

A leur estime, les allocations familiales devaient rester une libéralité laissée au bon vouloir des patrons. Ces derniers devaient pouvoir décider librement des conditions et des modalités de leur octroi ;

- quelques représentants du clergé régulier surtout<sup>81</sup>. Ceux-ci menèrent un combat sans fin pour empêcher l'octroi d'allocations familiales aux familles de un ou deux enfants (voire même

---

<sup>81</sup> Le plus véhément d'entre eux était le Révérend Père RUTTEN, qui se rendra aussi célèbre en déposant au Parlement en 1934 une proposition de loi visant à interdire le travail de certaines femmes mariées tout en faisant une exception pour les femmes mariées qui travaillaient dans les conditions les plus préjudiciables à leur santé. V. *La Famille Prévoyante*, Juin 1934, citée par

de trois enfants). Ils estimaient contre toute évidence que le salaire minimum en vigueur suffisait amplement à couvrir leurs besoins. Selon eux, la généralisation des allocations familiales à toutes les familles compromettrait le soutien financier que l'État se devait d'accorder aux familles nombreuses au regard des services rendus.

Si l'aile catholique conservatrice a finalement perdu la bataille engagée autour de la généralisation des allocations familiales à toutes les familles sans aucune exception, c'est parce que l'aile démocrate-chrétienne proche de la CSC et du MOC a pu trouver des appuis essentiellement auprès du Parti ouvrier belge qui a largement contribué à l'adoption des lois de 1928 (tout en l'amendant considérablement) et de 1930 (sans grand débat) (v. ci-dessus).

#### **d. Le pilier socialiste : un autre discours**

Avec l'Alliance socialiste au sein de laquelle la *Commission syndicale*, ancêtre de la FGTB, a joué un rôle déterminant dans la construction d'une argumentation en faveur des allocations familiales et dans l'élaboration d'une proposition de loi visant à faire reconnaître le droit irrévocable des travailleurs-chefs de famille aux allocations familiales, l'on entre dans un tout autre univers de pensée.

Ce qui différencie essentiellement le discours socialiste de ceux des autres acteurs, c'est que son argumentation pour la création d'une assurance visant à couvrir les charges de famille au sein des assurances sociales pouvait, d'entrée de jeu, trouver sa place et sa justification dans le cadre de son combat pour l'émancipation collective de la classe ouvrière. Les allocations familiales devaient devenir en quelque sorte une arme à utiliser pour gagner la lutte des classes dans laquelle les syndicats, le Parti et tout le mouvement socialiste étaient engagés. En promouvant l'éducation, la scolarisation et la formation professionnelle de tous les enfants issus de la classe ouvrière, l'objectif était de leur assurer à tous un avenir meilleur au sein d'une société plus humaine et plus juste, fondée sur les principes d'égalité et de solidarité.

Et c'est bien ce principe d'égalité et ce sens solidariste à l'œuvre dans la classe ouvrière qu'invoquait J. BONDAS, Secrétaire-adjoint de la Commission syndicale, dans un rapport où il s'exprimait à titre personnel et qui visait à rallier les syndicats socialistes au principe des allocations familiales en leur présentant un projet d'assurance auquel ils pouvaient se rallier.

Cette tâche s'annonçait rude tant les objections syndicales à l'encontre des allocations familiales et les craintes qu'elles suscitaient pour l'avenir du combat syndical étaient nombreuses. Conçues par certains comme le sursalaire prôné à l'origine par la CSC, ou vues comme une libéralité que les patrons distribuaient à leur guise, elles présentaient le risque :

---

G. JULEMONT, *Femmes Prévoyantes Socialistes – Des combats d'hier aux enjeux de demain*, Editions des Femmes prévoyantes socialistes, Bruxelles, 2008

- de rompre avec le principe d'égalité salariale entre les travailleurs. Tous adhéraient au principe « à travail égal, salaire égal » âprement défendu par l'ensemble des syndicats mais également porté par les autres tenants du droit irrévocable des chefs de famille aux allocations familiales<sup>82</sup>. La charge financière liée aux allocations familiales distribuées aux travailleurs-chefs de famille faisait craindre qu'elle n'exerce une pression à la baisse sur les salaires et qu'au lieu d'être supportée par les patrons, ce soient finalement les travailleurs sans enfants qui en fassent les frais en voyant leur salaire se réduire sans aucune contrepartie<sup>83</sup> ;
- de représenter de ce fait un danger pour l'unité de la classe ouvrière dans la lutte pour une augmentation généralisée des salaires et l'amélioration de ses conditions de vie ;
- d'affaiblir de cette façon les syndicats dans le rapport de force qui les opposait aux patrons pour obtenir de meilleures conditions de salaire et de travail en faveur de tous les travailleurs en leur faisant perdre l'appui des travailleurs-chefs de famille, généralement les plus motivés pour s'engager dans une grève pour les salaires. En conditionnant le versement des allocations familiales aux mères de famille à la régularité de la présence au travail de leurs maris, les patrons comptaient sur la pression que leurs épouses pouvaient exercer sur eux pour les dissuader de participer à la grève en faisant passer l'intérêt de leur famille avant l'intérêt de classe<sup>84</sup> ;
- de se retourner contre les chefs de famille en cas de crise. même si elles représentaient pour eux, du moins en apparence, un avantage pécuniaire immédiat. Dans la mesure où les travailleurs-chefs de famille se révélaient plus coûteux que les travailleurs sans enfants, ils entraient les premiers en lice pour être licenciés en cas de dégradation de l'économie<sup>85</sup>.

Éliminer cette cause possible de discrimination à l'embauche envers les chefs de famille se trouvera au cœur de la réflexion socialiste sur l'organisation de l'assurance sociale concernant les allocations familiales. Il convenait :

---

<sup>82</sup> V. notamment, V. FALLON et L. LEMERCIER, *op.cit.*, pour la *Ligue des familles nombreuses de Belgique* et F. VAN BLADEL, *op.cit.*, pour la *Confédération des syndicats chrétiens de Belgique*.

<sup>83</sup> Pour rappel, dans le *Métallurgiste belge* de janvier 1922, l'on pouvait lire que « les patrons présentent l'allocation familiale comme si c'étaient eux qui, par utilité sociale, accordaient des primes aux pères de famille. En réalité, ils ne paient rien. Ce sont les célibataires qui en font les frais ». Cité par J. BONDAS, *op.cit.*, p. 24.

<sup>84</sup> Amener les femmes de la classe ouvrière à adhérer aux idéaux socialistes donnant le primat à l'intérêt collectif sur l'intérêt particulier était une préoccupation qui traversait tout le monde socialiste. La création du Mouvement des *Femmes prévoyantes socialistes* en 1922, à l'initiative d'A. JAUNIAUX Secrétaire de l'Union nationale des fédérations mutualistes socialistes, et d'E. VANDERVELDE, Patron de Parti ouvrier belge, avait notamment pour but de déjouer cette manœuvre patronale en amenant les femmes de la classe ouvrière à faire passer les intérêts de classe avant ceux de leur famille en les éduquant à la solidarité de classe et en les intégrant dans le système de solidarité collective à la base des assurances sociales. V. G. JULEMONT, *op.cit.*, pp. 144-147.

<sup>85</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, pp. 13 et 24.

- d'une part, de neutraliser le risque de charge de famille dans l'évaluation du coût du travailleur en mutualisant le coût des allocations familiales entre tous les employeurs :
- d'autre part, d'en appeler à la solidarité non seulement de tous travailleurs, mais aussi de la collectivité tout entière pour assurer le bien-être de « ceux qui (étaient) accablés par les charges de famille »<sup>86</sup>.

Pour ce faire, l'assurance sociale destinée à couvrir le risque d'appauvrissement lié à la présence d'enfants devait être organisée à l'échelle nationale sous l'autorité de l'État. Ce dernier devait participer à son financement et à sa gestion au même titre que les patrons et les travailleurs selon des modalités à définir<sup>87</sup>.

Comme on le voit, le projet d'assurance sociale défendu par les syndicats socialistes et repris par le Parti ne cherchait pas seulement à organiser la solidarité des employeurs entre eux pour financer l'assurance relative aux allocations familiales comme c'était le cas pour les caisses de compensation déjà en place. Il s'agissait pour eux de la fonder sur un *faisceau de solidarités*, dont la *solidarité horizontale entre les employeurs* découlant de la mutualisation du risque d'employer des travailleurs-chefs de familles faisait partie. A celle-ci, il convenait d'ajouter :

- la *solidarité verticale des employeurs envers les travailleurs* organisée par leur participation au financement de l'assurance ;
- la *solidarité interpersonnelle entre les travailleurs sans enfants et les travailleurs en charge de famille* organisée par la participation de tous au financement de l'assurance ;
- la *solidarité de la collectivité envers les travailleurs* organisée par la participation de l'État au financement de l'assurance.

C'est dans cette perspective que très rapidement des voix se sont élevées au sein des syndicats socialistes pour tenter de faire comprendre à ceux qui s'opposaient au principe des allocations familiales qu'il était de leur intérêt à tous de faire preuve de pragmatisme en s'engageant dans la lutte pour la généralisation de celles-ci. Les ouvriers qui en bénéficiaient les considéraient, de fait, comme une aubaine qu'il aurait été malvenu de vouloir leur supprimer. Cela aurait été d'autant plus mal venu que, comme le soulignait le rapport GRAYSON (Secrétaire général de la Centrale des travailleurs du Bâtiment et de l'Industrie), les allocations familiales se révélaient nécessaires pour garantir :

---

<sup>86</sup> H. LAPAILLE, cité par id, *op.cit.*, p. 26

<sup>87</sup> Le montant des cotisations que les employeurs et les travailleurs étaient appelés à verser pour les allocations familiales ne devaient plus comporter aucune distinction selon le sexe comme c'était encore le cas de celles versées par les employeurs aux caisses de compensation en 1936. Celles afférentes aux salaires des travailleuses étaient inférieures de 5 % à celles afférentes aux salaires des travailleurs.

- des conditions de vie décentes aux grandes familles<sup>88</sup> ;
- le bien-être et l'éducation des enfants en permettant à la mère de rester au foyer pour s'occuper d'eux<sup>89</sup>.

Il peut paraître étonnant qu'un syndicaliste socialiste fasse ainsi référence à la présence bénéfique de la mère au foyer pour s'occuper des enfants. Ce serait trop vite oublier qu'à une époque où les conditions de travail des ouvrières étaient particulièrement pénibles, dévalorisantes et souvent dégradantes<sup>90</sup>, à une époque aussi où la famille bourgeoise servait de modèle à toutes les couches de la population, la présence de la femme au foyer était considérée, tout particulièrement dans la classe ouvrière, comme un signe extérieur de promotion sociale pour la femme elle-même ainsi que pour toute la famille<sup>91</sup>. Ce serait oublier, enfin, qu'à une époque où les services d'accueil des enfants étaient quasiment inexistantes, les enfants de la classe ouvrière étaient trop souvent abandonnés à eux-mêmes lorsque leurs mères devaient travailler<sup>92</sup>.

Cependant, malgré cette adhésion marquée au modèle bourgeois de famille dans la classe ouvrière, le pilier socialiste, contrairement à une bonne partie du pilier chrétien, s'est fermement opposé à toutes les velléités de restreindre l'accès au travail des femmes au profit des hommes, qui se sont manifestées notamment au moment de la crise des années 1930, en défendant leur droit égal au

<sup>88</sup> GRYSON soulignait avec raison qu'« il (était) certain qu'au moment où les organisations (discutaient) avec les patrons les bases du salaire minimum, elles ne (s'arrêtaient) pas aux besoins d'une grande famille pour justifier leurs prétentions, et partant de cette constatation, l'on (pouvait) affirmer qu'en règle générale, aucun ouvrier ne (gagnait) un salaire supérieur aux exigences d'un ménage de trois personnes » rejoignant ainsi l'analyse qu'en feront les syndicats chrétiens en 1923 (v. ci-dessus). V. GRYSON, « Comment faut-il rémunéré le travail ? », *L'émancipation*, avril-mai 1921, cité par J. BONDAS, *op.cit.*, p. 25.

<sup>89</sup> V. id., *op.cit.*, p. 25. Cette notation de l'influence des allocations familiales sur l'engagement professionnel des femmes est importante et elle se trouve encore de nos jours confirmée notamment dans des études menées par l'OCDE. V. F. JAUMOTTE, *op.cit.*, pp. 84 et s.

<sup>90</sup> La lecture de la Revue de la *Famille prévoyante* des années de l'entre-deux-guerres est très édifiante à cet égard. Il ne faudrait pas oublier non plus que cumuler le travail professionnel et le travail domestique, à une époque où les commodités qui allègent fortement le travail domestique aujourd'hui étaient quasiment inexistantes, se révélait particulièrement lourd pour les ouvrières. Un écrit d'E. GOLDSTEIN éclaire particulièrement ce propos en montrant la relation différente au travail que pouvaient avoir les femmes de la classe ouvrière et celles de la classe bourgeoise. Selon elle, « pour l'immense majorité des femmes, malgré l'indépendance économique, malgré le surcroît de bien-être que procure le travail salarié, elles ne vont à l'usine que contraintes et forcées. (...) Comment la femme qui a une profession libérale, qui a une activité intéressante, qui revient chez elle le dîner prêt et le ménage en ordre peut-elle comprendre ? ». V. E. GOLDSTEIN, citée par G. JULEMONT, *Femmes prévoyantes socialistes – Des combats d'hier aux enjeux de demain*, *op.cit.*, p. 54.

<sup>91</sup> Rester au foyer pour une femme de la classe ouvrière, c'était passer du statut de « femme » au statut de « dame ». V. G. JULEMONT, *Les Femmes prévoyantes socialistes – Un mouvement mutualiste pour l'émancipation des femmes*, Editions des *Femmes prévoyantes socialistes*, Bruxelles, Mai 1993, p. 2. Plus généralement, cette adhésion au modèle de la femme au foyer a longtemps perduré dans la classe ouvrière (même si c'était en son sein qu'un bon nombre de femmes se retrouvaient au travail afin d'aider leurs maris à subvenir aux besoins de leur famille). C'est ainsi que le Parti socialiste belge (PSB) demandait lors de son congrès de 1947 de « favoriser les familles moyennes en permettant à la mère de rester au foyer ». V. E. ARCOQ et P. BLAISE, « Les fondements idéologiques de la sécurité sociale », *Courrier du CRISP*, N° 1453-1454, 1994, p. 6. C'est sans aucun doute la raison pour laquelle le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés et assimilés mis en place par le Gouvernement VAN ACKER après la seconde guerre mondiale a été fondé non seulement sur la valeur travail, mais aussi sur la norme familiale qu'était censé représenter le modèle traditionnel de famille basé sur la division sexuelle des rôles. Contrairement, en effet, aux assurances sociales purement individuelles préexistantes, le nouveau régime de sécurité sociale était appelé à étendre sa protection aux membres du ménage à charge des travailleurs grâce à la technique des droits dérivés. V. G. JULEMONT, *L'individualisation des droits à la sécurité sociale – Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire*, janvier 2004, inédit, pp. 14-23. Une version abrégée de cette étude a été publiée dans la *Revue belge de sécurité sociale* du premier trimestre 2005, pp. 127-162, sous le titre *L'individualisation des droits à la sécurité sociale – Une réflexion sur les revendications des mouvements féminins*.

<sup>92</sup> V. J. BONDAS citant le rapport GRYSON, *op.cit.*, p. 25.

travail. Leur salaire se révélait, en effet, pour beaucoup de ménages ouvriers plus que nécessaire pour assurer la sécurité d'existence de leur famille.

***Il faut lutter contre l'ignorance des femmes***  
***Claire Baril***

Puisque l'éducation et le bien-être des enfants se trouvaient au cœur du message socialiste, il convenait de créer les conditions propices à leur prise en mains par les femmes qui en étaient la clé. Ce souci des dirigeants socialistes les avait amenés à créer en 1922 le mouvement des *Femmes prévoyantes socialistes* (FPS) au sein du mouvement mutualiste à partir des caisses d'entraide féminines existantes.

L'une des principales missions confiées aux FPS était de former les femmes des classes laborieuses à remplir leurs rôles « maternels » de « *carer* » (c'est-à-dire « celle qui prend soin » compris dans tous les sens du terme, en un mot la « protectrice »), d'éducatrice et de défenseur (gardienne) des droits de leurs enfants, sans distinction de sexe, tout spécialement dans les domaines de la santé, de la scolarité et des loisirs. Pour y répondre, les FPS mettront notamment en place les actions et les services de soutien nécessaires à l'accomplissement des rôles ainsi dévolus aux femmes de la classe ouvrière à l'image de la division sexuelle des rôles à l'œuvre dans le modèle bourgeois de famille traditionnel.

Le rôle d'éducatrice confié aux femmes était particulièrement crucial pour l'avenir du projet de société socialiste. De son accomplissement allait, en effet, dépendre la transmission des valeurs fondamentales du projet que sont l'égalité, la solidarité (comprise dans le sens d'entraide mutuelle entre égaux) et la justice sociale. Celles-ci sont autant de valeurs sans lesquelles l'émancipation collective de la classe ouvrière aurait été impossible, mais auxquelles les femmes devaient être formées à en croire les dirigeants socialistes de l'époque<sup>93</sup>.

Dans cette perspective, la fonction de maternité ne pouvait être pour les socialistes qu'une fonction éminemment sociale, comme l'affirmait la proposition de loi sur l'assurance maternelle déposée au Sénat par M. SPAAK, puisque les mères devaient assurer la transmission des valeurs de leur projet de société. L'objectif de l'assurance maternelle proposée par les socialistes était double. Elle visait à :

- promouvoir la protection de la santé des femmes et des enfants en assurant la couverture des frais (médicaux et pharmaceutiques) inhérents à la grossesse et l'accouchement ;

---

<sup>93</sup> Pour plus de détails à ce sujet, v. G. JULEMONT, *Femmes prévoyantes socialistes – Des enjeux d'hier aux défis de demain*, *op.cit.*

- donner aux femmes, ménagères et travailleuses, les ressources nécessaires pour se consacrer entièrement à la prise en charge de l'enfant nouveau-né en leur versant une indemnité journalière pendant la période du congé de maternité. Celle-ci était, en principe, destinée à couvrir les frais occasionnés par le recours à une aide extérieure pour effectuer les tâches domestiques quotidiennes<sup>94</sup>.

Dans la même veine, le versement des allocations familiales à la mère soutenu par les socialistes offrait dans leur esprit « la garantie que celles-ci seraient effectivement utilisées au profit de l'enfant »<sup>95</sup>.

En matière d'éducation et de bien-être, une attention toute particulière devait être accordée aux enfants des familles nombreuses qui étaient trop souvent obligés de se présenter au travail à un âge où leur place était encore à l'école primaire ou professionnelle. Il fallait éviter qu'ils continuent de former « l'armée des travailleurs inconscients » incapables « de penser ou de distinguer le vrai du faux » par manque de bagage intellectuel<sup>96</sup>. Les allocations familiales devaient leur donner les moyens de sortir de la condition humiliante d'ouvriers sans métier, taillables et corvéables à merci, et à l'avenir incertain parce facilement jetables tant la concurrence entre eux était rude surtout en cas de crise. « (Cette) main d'œuvre sous-qualifiée (et) exploitée (...) constituait (de fait) une menace pour la classe prolétaire tout entière » car elle donnait aux patrons des arguments pour justifier des diminutions des salaires<sup>97</sup>. Il convenait donc d'y remédier.

Comme on le voit, si en insistant sur la nécessité de l'éducation et de la formation à un métier, le discours des syndicats socialistes rejoignait, sous certains aspects, celui des patrons (v. supra), leurs objectifs respectifs étaient néanmoins radicalement différents.

Tout en rappelant le principe « à travail égal, salaire égal » consacré par les plénipotentiaires du Traité de Versailles en 1919, GRYSOY appelait les syndicats socialistes à imposer le principe socialiste « à chacun selon ses besoins » en revendiquant l'instauration par l'État d'un régime d'assurance sociale<sup>98</sup> destiné à « protéger matériellement l'enfant » jusqu'au moment où il sera en âge d'apprendre ou d'avoir un métier ainsi que l'énonçait M. ROGISTER<sup>99</sup>.

<sup>94</sup> L'assurance maternelle ouverte à toutes les femmes qui décidaient de s'y affilier moyennant une cotisation devait également leur donner accès aux diverses consultations (prénatales, de nourrissons, etc.), et notamment celles créées par les FPS dans le cadre de la mission de protection de la santé de la mère et de l'enfant confiée à l'Œuvre nationale de l'enfance (ONE) par le Gouvernement en 1919. L'adoption de cette proposition se faisant attendre, les FPS créeront, dans l'intervalle, des caisses maternelles chargées de remplir les missions qui devaient être confiées à l'assurance maternelle proposée. L'affiliation aux caisses maternelles se faisait sur une base volontaire moyennant une modeste cotisation. V. id., *op.cit.*, pp. 27-36.

<sup>95</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 99.

<sup>96</sup> V. J. BONDAS, citant le rapport GRYSOY, *op.cit.*, p. 25

<sup>97</sup> V. E. GOLDSTEIN, citée par G. JULEMONT, *Femmes prévoyantes socialistes – Des enjeux d'hier aux défis de demain*, *op.cit.*, p. 60

<sup>98</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 26. Pour plus détails sur la proposition de loi socialiste finalement déposée à la Chambre par les députés DELVIGNE *et al.*, en 1927, qui abordait les modalités du régime d'allocations familiales voulu par les socialistes, v. ci-dessus l'analyse qui en a été faite dans la section consacrée à la législation.

<sup>99</sup> V. M. ROGISTER, *Le Prolétaire* du 29 juillet 1922, cité par J. BONDAS, *op.cit.*, p. 27.



Assez curieusement, en soulignant que « l'État (...) (s'était substitué) aux parents quand il les (a obligés) à maintenir les enfants jusqu'à l'âge de 14 ans à l'école », les propos de ce dernier ne sont pas sans rappeler ceux tenus par le Ministre de la Justice MASSON devant l'Assemblée générale de la LFNB en 1922 quand il parlait de « l'expropriation des chefs de famille de leur autorité sur leurs enfants » induite par l'obligation scolaire imposée par l'État. Les conclusions que l'un et l'autre en tiraient différaient toutefois fortement :

- Pour le premier, la *protection matérielle de l'enfant*, que devait lui garantir le droit aux allocations familiales des chefs de familles, relevait autant du devoir de l'État que la protection morale qu'il lui avait assurée en imposant aux chefs de famille l'obligation de le maintenir à l'école jusqu'à 14 ans.
- Pour le second, il s'agissait avant tout d'accorder une *compensation au père de famille* pour l'expropriation d'autorité paternelle causée par l'obligation scolaire des enfants.

Cette différence de points de vue illustre peut-être mieux que tout autre argument la différence d'approche observée du côté socialiste par rapport à celle choisie du côté chrétien et de la LFNB. Du côté socialiste, il semblerait que l'on ait été à l'origine plus proche de la conception des allocations familiales en tant que droit du chef de famille pour l'enfant à laquelle adhéreront tous les autres acteurs au tournant des années 1980 à la suite de l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989. Du côté chrétien et de la LFNB, par contre, il s'agissait bien plus de défendre le droit du chef de famille aux allocations familiales en reconnaissance des services rendus en favorisant les familles nombreuses.

Cette différence d'approche traduit une autre différence encore plus essentielle, celle concernant les principes et valeurs observés et les objectifs visés :

- D'un côté, c'était la transformation de la société bourgeoise hiérarchisée en une société fondée sur les principes d'égalité, de justice sociale et de solidarité qui était visée en utilisant tous les moyens possibles. Les allocations familiales devaient en faire partie, pour assurer l'émancipation de toute une classe sociale en favorisant celle de ses enfants.
- De l'autre, l'objectif était la réplique de la société de façon à maintenir en place les hiérarchies – et donc la hiérarchie de classes – existantes, même s'il était admis qu'il convenait d'atténuer les effets de cette dernière en appliquant une forme de solidarité verticale (qui se distingue mal du concept de charité privée ou publique) entre les patrons et les travailleurs afin de garantir l'harmonie entre les classes. Si les principes de solidarité et de justice sociale n'étaient pas absents du discours, tout en ne se déclinant pas toujours dans les mêmes termes, le principe d'égalité n'était, par contre, pas à l'ordre du jour. L'accent était mis

plutôt sur celui de liberté ou plutôt celui de « libre-choix » à condition évidemment que ce « choix » s'effectue dans le respect des valeurs familiales chrétiennes les plus conservatrices qui assimilaient le fait d'avoir de nombreux enfants au respect des lois naturelles ou des conditions normales de la procréation.

D'autres différences tout aussi fondamentales apparaissent.

A l'inverse de la pensée chrétienne, la maternité (et plus largement les fonctions parentales) était conçue comme une fonction éminemment sociale, et non plus comme une simple fonction familiale (v. ci-dessus). Cette vision de la fonction parentale prise au sens générique du terme, affirmée dès le début des années 1920 lors du dépôt de la proposition de loi sur l'assurance maternelle par la sénatrice, et première présidente des FPS, M. SPAAK n'a pas été sans conséquences sur la conception socialiste de la famille ni du système d'allocations familiales à mettre en œuvre.

Dans la pensée chrétienne, la famille était conçue comme une « société domestique » distincte de la société civile. Considérée à l'époque comme une société ou institution « autonome », la famille ne pouvait être régie que par ses propres règles, même si l'ordre familial venait en soutien indéfectible à l'ordre social établi. Toute tentative de l'État visant à élargir les droits des femmes et des enfants était vue comme une atteinte insupportable à l'autorité, d'ordre divin ou naturel, du *pater familias*<sup>100</sup>. Le seul rôle reconnu à l'État par rapport à la famille se limitait à l'obligation, ou plutôt au devoir, qui lui incombait, de la protéger en tant qu'institution indispensable à la survie de la « patrie », au remplacement de ses forces productives et à sa protection armée en cas de conflit.

C'est bien sur ces trois arguments qu'a été construit le système d'allocations familiales défendu à la fois par la mouvance chrétienne et la LFNB dont les liens avec cette dernière étaient privilégiés. Bien que des divergences soient apparues entre les catholiques les plus conservateurs et les démocrates-chrétiens, ces derniers étant les alliés des autres acteurs sur le principe de l'octroi d'allocations familiales aux deux premiers enfants, tous les chrétiens étaient d'accord pour défendre un système favorisant les familles les plus nombreuses dans la mesure où ces couples remplissaient leur devoir d'époux chrétiens en matière de procréation en ne limitant pas le nombre de leurs enfants.

Même si le discours social-chrétien a heureusement quelque peu évolué au fil du temps vers plus d'égalité de droits dans le mariage et la famille, celle-ci étant passée du statut d'institution autonome à celui de cellule de base de la société, des bribes de cette idéologie s'y retrouvent encore notamment dans la perception :

---

<sup>100</sup> V. A. MULLER, « Famille et société », *Bâtir* (Collection d'études pour la restauration de la Société Chrétienne), N° III, décembre 1941, pp. 5-12.

- de la place occupée par la famille par rapport à la société et à l'État. Même si la famille est à présent considérée comme la cellule de base de la société, il n'en demeure pas moins que le discours reste déséquilibré. Il y est beaucoup plus question des devoirs de la société et de l'État vis-à-vis des familles et de solidarité des autres groupes de la population envers elles que des obligations des familles envers la société et l'État et de leur solidarité envers les autres groupes de la population ou de solidarité entre elles ;
- des rôles respectifs attribués à la famille, à la société civile et à l'État par rapport aux affaires familiales. L'obligation de protéger la famille assignée à l'État continue d'être assortie dans tous les domaines, et tout particulièrement dans celui des relations entre le travail et la famille, d'une obligation de respecter le « libre choix » de celle-ci quant à son organisation et ses règles de fonctionnement, obligation qui lui donne le primat sur toute autre considération. Pour le dire en termes plus clairs, le travail et la famille continuent à y être pensés comme deux sphères séparées et antagonistes de vie.

La politique de « conciliation » de la vie professionnelle et familiale portée par ce courant qui subordonne, à quelques exceptions près, les obligations professionnelles aux responsabilités familiales est l'exemple le plus éclairant de ce discours centré sur la famille en tant que « sujet » privilégié de droits<sup>101</sup>.

Dans la pensée socialiste, il en va tout autrement. Même si l'action est parfois restée aussi lointaine de l'idéologie que la coupe peut l'être des lèvres, le discours en matière de famille comme de la société était plus fondé sur le principe d'égalité de droits des femmes et des hommes qui se traduira essentiellement, dans un premier temps, par une revendication à l'égalité parentale dans le domaine de la famille et à l'égalité de droit au travail et de salaire dans la sphère professionnelle.

Le principe d'égalité de droit des enfants au développement personnel lié à l'amélioration de leurs conditions de vie, de logement et de santé, ainsi qu'à la poursuite de leurs études ou de leur apprentissage d'un métier et leur accès à des loisirs de qualité était aussi présent. Considéré comme une *condition sine qua non*, non seulement de leur propre ascension sociale, mais aussi de l'émancipation collective de leur classe, le droit des enfants de la classe ouvrière à une vie meilleure dans une société plus humaine et plus juste était, comme il l'a déjà été évoqué, au cœur du projet socialiste. Ce n'est pas un hasard si, dans cet esprit, les FPS se sont vues chargées, en plus de la défense de leurs droits :

---

<sup>101</sup> En préconisant la mise en place de congés parentaux et familiaux toujours plus nombreux, tout en revendiquant la couverture la plus complète possible de ces congés par la sécurité sociale afin de préserver le libre de choix des familles (et non des travailleurs et travailleuses en charge de famille) entre le travail et la famille, il fait l'impasse sur le risque de renforcement des inégalités de genre devant l'emploi inhérent à ces congés. Il fait abstraction aussi de l'impact négatif que pourrait avoir la couverture des congés parentaux et familiaux sur le budget l'assurance chômage en cas de financement inchangé. Il lui suffit, pour qu'il soit justifié, que ce déséquilibre éventuel se produise en faveur du *chômage volontaire pour raisons familiales*. On ne peut s'empêcher de considérer que *cette façon de penser la politique familiale est exclusive de toutes préoccupations sociales*.

- de mettre en place une assurance soins de santé pour les enfants ainsi que des services collectifs nécessaires à l'amélioration de la santé des nourrissons et des jeunes enfants, sans oublier l'indispensable éducation des mères des classes laborieuses à leur prodiguer les meilleurs soins possibles ;
- de rappeler aux mères toute l'importance des études et de l'apprentissage d'un métier pour tous leurs enfants, les filles aussi bien que les fils, afin de les prémunir contre les risques de la vie. Dans le cas des filles, le mariage n'était déjà plus présenté comme une assurance pour la vie dans la mesure où les abandons de famille dans le chef des pères étaient déjà présents.

***Nous ne voulons pas que la loi serve à promouvoir  
une thèse particulière de la famille***

***De Brouckère***

En outre, si la famille bourgeoise était bien le modèle auquel les ménages ouvriers aspiraient à se conformer, il s'agissait plus d'une attitude positive à l'égard de la répartition des tâches entre les conjoints qui permettait aux femmes d'échapper au travail à l'usine, où elles étaient exposées à tous les abus de la part tant des patrons que de leurs collègues masculins, que d'une véritable adhésion « à une forme de famille donnée, considérée comme convenable ».

La fréquence dans la classe ouvrière :

- de la mortalité maternelle ;
- des naissances illégitimes ;
- des veuvages résultant d'un accident de travail ;
- de la prise en charge totale ou principale de la sécurité économique du ménage par les femmes, dont le mari était en incapacité totale ou partielle de travail à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ;

faisait exploser les contours du modèle de famille bourgeois. Elle imposait que la famille à laquelle s'adresseraient les avantages liés à la présence d'enfants dépasse largement ce modèle afin que la politique envisagée apporte des réponses appropriées aux réalités sociales.

Dans cette perspective, il était normal que « les ouvriers isolés, les mères de famille célibataires ou d'autres membres de la famille (aient) également la possibilité de revendiquer les allocations familiales »<sup>102</sup> et cela, comme pour tous les autres, dès le premier enfant (à charge)<sup>103</sup>. C'était là une

---

<sup>102</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 99. Cette absence de lien établi entre la forme de famille et le droit aux allocations familiales restera constante dans les revendications des socialistes relatives aux allocations familiales. C'est ainsi que dans un article publié dans *La Famille prévoyante* de janvier 1936, ils exigèrent une parfaite égalité de droit avec les familles « régulières »

adhésion de principe avant la lettre à la conception moderne de la famille, défendue par certains sociologues, selon laquelle l'existence d'une (forme de) famille se détermine par la présence d'enfants et non plus par celle d'un couple (marié ou non)<sup>104</sup>.

De plus, pour bien marquer que le revenu familial octroyé aux chefs de famille, hommes ou femmes, relevait de l'entraide mutuelle des travailleurs, il était également normal que soient revendiqués l'extension du droit aux allocations familiales aux veuves et le maintien du droit aux allocations familiales (en tout cas pendant une durée à déterminer) en cas de chômage, notamment<sup>105</sup>.

Enfin, afin d'éviter que les allocations familiales ne puissent être utilisées par les patrons comme un arme pour briser la solidarité des travailleurs en cas de conflits du travail en s'imposant comme un facteur de discorde entre les travailleurs-chefs de famille et les travailleurs sans enfants, leur maintien en cas de grève était également revendiqué. Il fallait à tout prix éviter que les allocations familiales ne jouent au détriment des travailleurs sans enfants en freinant toute lutte visant à obtenir une augmentation généralisée des salaires qui serait profitable à tous<sup>106</sup>.

***Est-ce vraiment d'un sain patriotisme alors que les denrées sont si chères et les logis si peu nombreux, de multiplier les petites bouches à nourrir et les jeunes têtes à abriter ?***

***Marie Spaak***

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas surprenant que le pilier socialiste ait dès le départ revendiqué la mise en place d'un système d'allocations familiales destiné à couvrir tous les enfants sans distinction de rang, la fonction parentale, en tant que fonction sociale, s'exerçant dès la naissance du premier d'entre eux. S'ils n'ont pas à l'origine réclamé l'allocation forfaitaire pour tous les

---

pour les familles « irrégulières », ils exigèrent en d'autres termes que les allocations familiales soient étendues à tous les enfants, et qu'il soit ainsi mis fin aux discriminations envers les enfants illégitimes ou adultérins. Pour les socialistes, et singulièrement pour les FPS, il était inconcevable que ces enfants-là soient exclus du système sous prétexte que leurs familles n'entraient pas dans le moule de la norme familiale sous-jacente au système d'allocations familiales en place. Pour eux, il s'agissait-là d'une discrimination intolérable entre formes de famille dont les enfants étaient les principales victimes.

<sup>103</sup> Si l'on excepte le fait que pour les patrons les allocations familiales ne devaient pas devenir un droit, mais rester une libéralité qu'ils pouvaient conditionner à leur guise, on se retrouvait là devant un consensus entre patrons, syndicats chrétiens et socialistes et LFNB. Les patrons n'ont, en effet, jamais introduit le nombre d'enfants à charge comme condition d'octroi des allocations familiales à leurs travailleurs, même si les familles nombreuses étaient favorisées dans le système qu'ils avaient mis en place.

<sup>104</sup> V. notamment, F. GODARD, *La famille, affaire de générations*, Presses Universitaires de France, 1992, 206 pp.

<sup>105</sup> L'on voudrait signaler qu'il est vraisemblable que le maintien des allocations familiales en cas de chômage, sinon en cas de grève, ait aussi figuré dans les revendications des syndicats chrétiens. Cette assertion reste toutefois à l'état d'hypothèse faute de pouvoir se référer à un document précis.

<sup>106</sup> L'idée selon laquelle l'introduction des allocations familiales ont un effet négatif sur les salaires, dont les travailleurs sans enfants ou avec un enfant sont les principales victimes et qu'il aurait mieux valu se battre pour les salaires pour que ceux-ci répondent aux besoins des familles restera fort longtemps présente dans le monde du travail comme l'indiquent les résultats d'un sondage sur les allocations familiales réalisé au début des années 1950. V. G. JACQUEMYNS, *Opinions au sujet des allocations familiales*, INSOC, 1952, 59 pp.

enfants<sup>107</sup> parce qu'ils reconnaissaient comme d'autres que « ceux qui avaient de nombreux enfants (renforçaient) la collectivité » et qu'il était, par conséquent, « logique que celle-ci intervienne en leur faveur », les socialistes ne plaidaient pas pour autant pour une intervention spéciale en faveur des familles nombreuses<sup>108</sup>. Pour eux, il était beaucoup plus important d'amener les familles ouvrières à « proportionner le nombre d'enfants qu'on voulait avoir aux ressources dont on disposait pour maintenir un confort raisonnable et leur assurer tous les soins nécessaires »<sup>109</sup>.

C'est la raison pour laquelle ils se sont toujours battus :

- pour préserver le droit aux allocations familiales pour les premiers et deuxièmes enfants ;
- pour un relèvement substantiel de l'allocation du premier enfant. Ils considéraient que ce dernier représentait la plus lourde charge ou du moins celle qui modifiait le plus les conditions de vie d'un ménage.

Ainsi que l'exprimait A. JAUNIAUX en 1936, « les allocations familiales ne (devaient) pas constituer une assistance aux familles nombreuses »<sup>110</sup>, comme le voulaient aussi bien la mouvance chrétienne que la LFNB, mais bien un *soutien aux familles en fonction de leurs besoins*. Ce principe, les socialistes n'y dérogeront quasiment jamais puisqu'ils seront à l'origine de l'alignement des allocations des « orphelins de la vie » sur celles des orphelins de guerre ainsi que de la plupart des modulations des allocations familiales pour raisons socioéconomiques qui interviendront après la consolidation du régime des allocations familiales au sein du régime général de sécurité sociale en 1945.

<sup>107</sup> Cette revendication se fera jour aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Elle sera inscrite dans le programme de politique familiale des FPS adopté à l'unanimité sous la forme d'une résolution au cours de leur Conférence nationale de 1946. Il y était recommandé de supprimer la modulation selon le rang et de les moduler selon l'âge de l'enfant. Il y était, en outre, recommandé qu'aucune limite d'âge ne soit fixée pour le paiement des allocations familiales aux enfants qui sont encore aux études sans que le taux d'allocations payé ne puisse dépasser celui de l'allocation versée aux enfants de 16 ans. V. *La Femme prévoyante*, Août 1946.

<sup>108</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 26.

<sup>109</sup> V. notamment « Le contrôle des naissances », *La Famille prévoyante*, Août 1931.

<sup>110</sup> V. *La Famille prévoyante*, septembre 1936. A ce propos, le député BOHY s'exprimait encore plus clairement pour une réforme du système d'allocations familiales introduit par la loi du 4 août 1930. Selon lui, ce dernier était insensé « parce que ce qu'il faut faire, c'est (...) encourager la naissance du premier et du deuxième enfant, alors qu'actuellement on encourage simplement le 'lapinisme' ». V. L-E. TROCLET, *op.cit.*, p. 13. Dans le sondage de l'INSOC précité, une partie des personnes interrogées répondant à la question « à quels enfants faut-il accorder les allocations familiales les plus élevées ? » insistaient pour que ce soient le premier enfant qui en soit le principal bénéficiaire en arguant qu'il était le plus coûteux. Il pesait d'autant plus dans le budget du ménage qu'il intervenait alors que le salaire du ou des parents était le moins élevé puisqu'ils étaient jeunes. Ils ajoutaient, en outre, avec bon sens, qu'il fallait surtout *encourager la naissance du premier puisque sans lui, il n'y en aurait certainement pas d'autres*. Quant à l'encouragement au « lapinisme » dénoncé par le député BOHY, alors même que les données statistiques de l'époque relatives aux naissances traduisaient déjà à quel point le comportement malthusien était répandu dans tous les groupes sociaux (et notamment dans le monde des ouvriers qualifiés, des employés et des commerçants où l'enfant unique était largement présent) à l'exception notable des agriculteurs et des ouvriers les moins qualifiés, les répondants à ce sondage faisaient preuve de plus réalisme en indiquant que les allocations familiales n'avaient eu chez nous qu'un effet marginal sur le nombre des familles nombreuses. V. G. JACQUEMYNS, *op.cit.*, pp. 28 et 51. Contrairement à une idée qui reste malgré tout encore fort répandue, l'on pourrait ajouter avec certitude qu'elles n'ont jamais eu qu'un effet marginal sur la natalité dans son ensemble. A l'inverse de ce qui se passe en France, p. ex, la politique des allocations familiales, et plus largement des prestations familiales, n'a eu quasiment aucun effet sur les évolutions des naissances à la hausse ou à la baisse successives, intervenues dans notre pays depuis leur instauration.

En bref, il ne pouvait être question pour les socialistes que le système d'allocations familiales soit fondé sur une quelconque hiérarchie en valeur humaine ou sociale des travailleurs selon le nombre d'enfants à charge ou la situation de vie ou de famille. Les travailleurs devaient être tous égaux en droit au regard des allocations familiales comme devant les risques de la vie. Pour le dire encore plus brièvement, *à la politique familiale fermée revendiquée par les autres acteurs sociaux, le pilier socialiste opposait bel et bien une politique familiale ouverte sur les réalités sociales.*

Le régime d'allocations familiales conçu par les socialistes ayant été longuement analysé lors de l'examen de la proposition de loi DELVIGNE *et al* (v. ci-dessus), il ne reste plus qu'à aborder les premiers remous autour des allocations familiales qui conduiront les socialistes (wallons), ou à tout le moins certains d'entre eux, à revendiquer une forme de régionalisation des allocations familiales dès les années 1930.

#### d.1 Premières revendications régionalistes

L'analyse critique L-E. TROCKET du régime d'allocations familiales mis en œuvre par la loi du 4 août 1930 – tel que modifié, notamment, par l'arrêté-loi du 14 avril 1933 et divers lois et arrêtés (notamment de 1934, 1935 et 1936) et coordonné par les lois du 19 décembre 1939 – permet d'entrevoir la complexité des divergences de vue qui se sont exprimées tout au long des années 1930 à propos :

- de la définition et de la destination des allocations familiales ;
- de la compensation entre les caisses primaires organisée à l'échelle nationale.

Comme il l'a été signalé lors de l'examen de la loi de 1930, la belle unanimité, qui a présidé à l'adoption de celle-ci, a très rapidement volé en éclats sous la pression de la grande dépression qui a marqué la décennie.

L'arrêté-loi de 1935 portant, entre autres, sur une réduction différenciée selon le rang des taux d'allocations familiales, qui se révélait particulièrement préjudiciable aux premiers et deuxièmes enfants, est probablement l'un des exemples les plus flagrants de la multiplicité et de l'enchevêtrement des causes de dissensions, manifestes dans les débats parlementaires. L-E. TROCKET soulignait à ce propos que l'opposition entre employeurs et travailleurs observée à l'époque était un leurre. Selon lui, « on ne voyait pas encore très bien à ce moment-là que, à travers (l'opposition dénoncée ci-dessus), la concurrence wallo-flamande se posait »<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> V. L-E. TROCKET, *op.cit*, p. 10. Pour bien comprendre les motifs des griefs wallons contre une réduction différenciée des allocations selon le rang (40 % pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> enfants, 20 % pour le 3<sup>e</sup>, 7.14 % pour le 4<sup>e</sup> et 5 % pour les suivants), il convient de garder présent à l'esprit le différentiel des taux de natalité respectifs de la Flandre (22.83 ‰) et de la Wallonie (14.34 ‰) qui jouait largement en faveur de la Flandre à l'époque. Une réduction des allocations familiales ainsi pensée portait donc essentiellement atteinte au droit des travailleurs wallons aux allocations familiales alors même que les industriels wallons

Pour L-E. TROCLET, le problème des allocations familiales présentait une importance capitale pour la Wallonie aussi bien du point de vue patronal que du point de vue ouvrier. D'après lui, *le problème* avait très vite pris une dimension nouvelle après l'adoption de la loi de 1930. Il considérait, en effet, que de purement social qu'il était au début, il s'était transformé en problème politique à partir du moment où le régime avait évolué sous la pression de parlementaires principalement recrutés dans les milieux politiques chrétiens flamands. A l'inverse des autres acteurs sociaux, et tout particulièrement du mouvement socialiste, ces derniers entendaient destiner les allocations familiales uniquement au soutien des familles nombreuses. Ce faisant, ils remettaient totalement en cause l'écartement de la notion de sursalaire en tant que définition des allocations familiales tel qu'il avait été sanctionné par la loi de 1930<sup>112</sup>.

Il est loin d'être anodin que ce soient précisément des parlementaires chrétiens flamands qui se soient portés à la pointe de ce combat tant il est vrai que cette différence d'approche devait beaucoup moins à une fracture idéologique ou de classe qu'à une fracture régionaliste.

Au-delà du fait que la suppression des allocations familiales pour les deux premiers enfants aurait quasiment signifié la disparition du droit aux allocations familiales pour les travailleurs wallons puisqu'au moins 80 % d'entre eux n'y auraient plus eu droit, les coups portés à tout-va au régime des allocations familiales de 1930 par des parlementaires chrétiens flamands alimentaient des angoisses et des frustrations beaucoup plus profondes du côté des patrons et des travailleurs wallons. Autant de rancœurs ou griefs que L-E. TROCLET résumait en une phrase dans son avant-propos en disant que « la Wallonie (était) frustrée, assez habituée qu'elle (était) d'ailleurs à ne pas avoir son compte dans le ménage Belgique »<sup>113</sup>.

Quelles étaient donc les dispositions de la loi du 4 août 1930, et surtout celles énoncées dans les modifications qui y avaient été apportées, qui suscitaient à ce point la frustration des industriels et travailleurs wallons et leur donnaient à ce point l'impression d'être les dindons de la farce d'un système organisé à l'échelle nationale ?

Les griefs wallons portaient avant tout sur l'organisation de la compensation établie entre les caisses primaires à l'échelle nationale en la calquant sur le modèle de la compensation mise en place entre les patrons par les caisses d'allocations qu'ils avaient eux-mêmes créées à l'échelle d'une branche d'activité ou d'une région ou sous-région.

---

étaient les principaux contributeurs à l'équilibre financier du système (id. *op.cit.*, pp. 12 et 16). Comme l'indiquait fort bien l'organe de presse des syndicats socialistes de Liège, « si (en définitive) l'allocation des deux premiers enfants (même à taux réduit) triompha, (ce fut) grâce au fait que les caisses de compensation créées spontanément par les industriels wallons accordaient jusque-là de pareilles allocations ». V. *Le Proletaire* du 12 janvier 1935, cité par id, *op.cit.*, p. 10.

<sup>112</sup> V. L. REPRIELS dans son compte-rendu de la séance parlementaire du 9 avril 1934 au cours de laquelle fut discuté le Rapport DE VLEESCHOUWER intitulé *A propos des allocations familiales* publié dans *Le Bulletin de la Bourse industrielle de Liège*, n° 249, pp. 2-3, cité par L-E. TROCLET, *op.cit.*, p. 9.

<sup>113</sup> V. id, *op.cit.*, p. 3.



Il n'était un secret pour personne que *la natalité* demeurait beaucoup *plus élevée en Flandre qu'en Wallonie* et que, dès lors, le nombre d'enfants à charge par famille était, en moyenne, nettement plus élevé au Nord qu'au Sud du pays (v. ci-dessus). Il ne fallait pas être grand clerc pour savoir que le différentiel de natalité observé entre les deux régions *ne pouvait qu'engendrer un déséquilibre important de charges au détriment des caisses flamandes*. Ce déséquilibre déjà patent ne pouvait, en outre, qu'être encore aggravé par la modulation des allocations familiales selon le rang favorable aux familles les plus nombreuses puisque la plus large part d'entre elles habitaient en Flandre.

*C'était bien pour combler ce déséquilibre de charges que la loi de 1930 avait prévu d'organiser une compensation entre caisses primaires en mutualisant (partiellement) leurs ressources et leurs charges à l'échelle nationale* tout comme les caisses de compensation primaires mutualisaient le risque d'employer des chefs de famille (nombreuse) entre leurs propres affiliés à l'échelle de leur branche d'activité ou de leur région. *Au vu du différentiel de natalité observé entre les deux régions, il devait être évident aux yeux de tous au moment de l'adoption de la loi de 1930* – où aucune d'objection de cet ordre n'avait été soulevée par les socialistes, bien au contraire – *que la compensation nationale jouerait en faveur de la Flandre*, la loi imposant, en effet, que des taux uniformes de cotisation (des employeurs) et d'allocations familiales (pour les travailleurs) soient appliqués dans tout le pays.

*Personne n'avait prévu que le beau système ainsi échafaudé serait menacé de faillite et qu'il faudrait prendre des dispositions pour le renflouer dès la deuxième année de sa mise en application*. Dans cette perspective, *trois solutions* pouvaient être envisagées. Il fallait :

- *soit relever la subvention forfaitaire allouée par l'Etat à la caisse de compensation nationale* dont le montant avait été fixé par la loi à 30 millions de francs belges (+/- 743.500 €). Cette voie ne sera pas suivie. Le gouvernement décidera, au contraire, de la réduire à 5 millions (+/- 124.000 €) en 1935 et 1936 pour la porter à 16 millions (+/- 396.630 €) en 1937 ;
- *soit revoir le système d'allocations en supprimant celles accordées aux premiers et deuxièmes enfants, comme le préconisaient des parlementaires chrétiens flamands*. Cette solution devait permettre de relever les bonis des caisses bénéficiaires de 34 % à 52 % et de réduire les malis des caisses déficitaires de 75 % à 55 %. Dans leur opposition à cette mesure, qui aurait porté un coup fatal au droit des travailleurs wallons aux allocations familiales (rappelons qu'au moins 80 % de ces derniers n'y auraient plus eu droit), les socialistes trouveront des appuis auprès de l'*Association des caisses d'allocations familiales*, représentant le point de vue patronal, et de hauts fonctionnaires comme M. JULIN, Secrétaire honoraire du Ministère de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale.
  - o L'*Association des caisses d'allocations familiales* rappelait que pour « les caisses de compensation (...), le système (des allocations familiales généralisé à tous les

enfants) (avait) le mérite d'intéresser au régime une proportion beaucoup plus grande de familles ouvrières et que son abandon serait loin d'avoir des conséquences uniformes pour tout le pays ». Elle indiquait, en outre, que les petites familles résidaient essentiellement dans les agglomérations industrielles et urbaines où « les besoins des familles étaient les plus grands ». Elle soulignait, en outre, que « cette conclusion serait encore plus pertinente si l'on supprimait les allocations familiales des premiers et deuxièmes enfants ».

- A cet égard, M. JULIN, conscient des risques qu'une telle mesure ferait courir à l'unité du pays, soulignait pour sa part que « un gouvernement désireux de ne pas favoriser les manœuvres séparatistes s'abstiendra de placer les populations ouvrières wallonnes en état d'infériorité à l'égard des flamandes et continuera à accorder des allocations familiales aux familles ne comptant qu'un ou deux enfants »<sup>114</sup>. C'est finalement l'une des solutions retenues, même si les petites familles étaient particulièrement visées par les réductions de taux décidées en 1935 (v. plus haut) ;

- soit redéfinir le système de compensation en réduisant le pourcentage des bonis laissés aux caisses bénéficiaires. Cette option, défendue par le député DE VLEESCHAUWER dans le *Rapport sur les allocations familiales* qui fut débattu pour la première fois à la Chambre le 12 décembre 1933, sera finalement adoptée en 1935, après trois renvois en commission. Il fut ainsi décidé que les bonis laissés aux caisses, qui étaient de 50 % sous la loi de 1930, ne pourraient plus dépasser 20 % du montant total des allocations réparties par elles en application du barème légal.

Cette option avait pourtant été, elle aussi, dénoncée en 1933 par l'*Association des caisses d'allocations familiales*. Celle-ci estimait que « les transferts que les caisses en boni auraient à opérer (dans ce cas-là) au bénéfice de la caisse nationale (...) auraient pour effet de desservir les populations desservies par elles d'une partie excessive des cotisations recueillies alors que celles-ci ne pourraient être mieux utilisées que sur place »<sup>115</sup>. Selon elle, la question devait être également considérée en fonction des besoins de la population ouvrière en insistant sur les différences de coût de l'enfant selon la région habitée. Les transferts jugés excessifs empêchaient les caisses urbaines en boni de relever les montants des allocations familiales

<sup>114</sup> V. Association des caisses d'allocations familiales, *Le régime des allocations familiales et la loi de 1930*, Bruxelles, Novembre 1933, pp. 7-8 et M. JULIN, *Enquête sur les charges sociales des entreprises*, cités par L-E. TROCLET, *op.cit*, pp. 14 et 24.

<sup>115</sup> V. *id*, *op.cit*, p. 23. Plus spécifiquement, l'*Union des charbonnages, mines et usines métallurgiques de la province de Liège* déclarait, pour sa part, dans une lettre adressée au ministre en novembre 1933, qu'elle était opposée à toute modification de la loi de 1930 qui aurait pour effet « de réduire les avantages (allocations familiales et œuvres annexes) accordés au personnel des établissements industriels des régions urbaines et wallonnes ». V. *Bulletin de la bourse industrielle*, mai 1934, p. 11.

qu'elles versaient aux familles dépendant d'elles afin de les adapter aux besoins réels de celles-ci<sup>116</sup>.

La mainmise de l'Etat sur la plus large part des bonis des caisses bénéficiaires ne pouvait évidemment qu'accroître le malaise du côté wallon où il était communément admis, sur la base d'estimations effectuées en tenant compte de la situation respective des caisses urbaines et rurales, que les caisses wallonnes étaient pour la plupart en boni alors que les caisses flamandes étaient généralement en déficit. Une impression confirmée par le sénateur socialiste A. JAUNIAUX, reconnu pour ses compétences en matière d'assurances sociales, lorsqu'il énonçait que dans la mesure où « (c'étaient) les cotisations payées par les industriels wallons qui (procuraient) assez souvent des bonis, (...) » ceux-ci pouvaient dire « nous envoyons en Flandre de l'argent de nos industries wallonnes »<sup>117</sup>.

*Ces transferts interrégionaux n'auraient probablement suscités aucun remous s'ils n'avaient été soupçonnés d'entraîner des conséquences désastreuses pour l'économie wallonne*<sup>118</sup>.

Il faut se rappeler qu'à l'époque, *les salaires, à même niveau de qualification, étaient, la plupart du temps, nettement moins élevés en Flandre qu'en Wallonie*. A cet égard, l'exemple donné par C. VAN BELLE, Secrétaire de la Centrale syndicale des ouvriers du bois, bâtiment et travaux publics, est particulièrement parlant. Il évaluait que, dans cette branche d'activité, le différentiel de salaires existant entre Liège et Hasselt ou Tongres s'élevait à 26.31 % et qu'il s'établissait même 36 % entre Liège et Bilsen<sup>119</sup>. Il va sans dire qu'une différence d'une telle ampleur ne pouvait que créer une *concurrence désastreuse pour les entreprises wallonnes, notamment dans les adjudications publiques*. Pour sortir de ce marasme, des industriels

<sup>116</sup> V. L. REPRIELS, cité par L-E. TROCLET, *op.cit.*, p. 28, défend l'argument en précisant que « les familles wallonnes ont été privées d'une part de leurs allocations au profit des familles flamandes, surprises de l'aubaine inattendue ».

<sup>117</sup> V. id., *op.cit.*, pp. 21-22. L'industriel liégeois, L. REPRIELS, avait ainsi calculé que pour l'année 1932 :

- dans les caisses en boni, pour un franc de cotisation versée, 66 centimes étaient distribués sous forme d'allocations légales ;
- dans les caisses en mali, pour un franc de cotisation versée, les allocations s'élevaient à 1.72 franc.

Toujours selon ses calculs, la compensation nationale avait prélevé cette année-là un montant total d'environ 28 millions BEF (+/- 694.000 €) sur les bonis des caisses de compensation situées dans les zones industrielles alors que la ponction autorisée était limitée à 50 % de ces bonis, pour les transférer aux caisses déficitaires établies dans les zones rurales. V. L. REPRIELS, *Bulletin de la bourse industrielle*, n° 249, pp. 9-10, cité par id., *op.cit.*, p. 22. L-E. TROCLET estimera pour sa part que le montant transféré des caisses wallonnes vers les caisses flamandes s'était élevé à +/- 200 millions BEF (+/- 4.958.000 €) pour la période 1930-1939 (p. 22).

<sup>118</sup> Il y avait effectivement de quoi s'inquiéter quand on sait que l'emploi ouvrier en Wallonie avait décliné de quelque 20 % entre 1910 et 1937 alors que celui de la Flandre avait augmenté de 12.5 % et celui de Bruxelles de 18.5 % et que la production industrielle à l'échelon de la Belgique avait cru de 15 % au cours de la même période. Plus grave encore, le déclin de l'emploi ouvrier observé dans les années 1930 ne faisait que confirmer une tendance déjà apparue dans les années 1890. V. [www.hg.edunet.tn/etudes%20h/deux%20q%20et%20%](http://www.hg.edunet.tn/etudes%20h/deux%20q%20et%20%), *L'entre-deux-guerres et la grande crise des années trente*, Tableau 9 – Evolution de l'emploi régional 1910-1937 et commentaires.

<sup>119</sup> C. VAN BELLE rappelait ainsi que les Commissions paritaires nationales avaient fixé des salaires de beaucoup inférieurs à ceux des autres régions pour tout le Limbourg et qu'il y était constaté que ces salaires n'étaient même pas respectés. V. id., *op.cit.*, p. 28. Il apparaît ainsi clairement que les industriels opérant dans cette province, qui était aussi l'une des plus fécondes du pays, étaient autorisés par les commissions paritaires nationales, en contradiction avec la loi, à moduler les salaires en fonction de la charge de la famille en y intégrant les allocations familiales assimilées à un facteur d'ajustement.

wallons faisaient le choix de transférer (délocaliser dans les termes d'aujourd'hui) leurs entreprises en Flandre où ils trouvaient une main d'œuvre bon marché.

En voulant sauver le système de compensation nationale mis en place par la loi de 1930 au prix d'un relèvement de la part des bonis à transférer afin de préserver le principe d'égalité de cotisations et d'allocations familiales inscrit dans la loi, le législateur « (obligeait) les patrons wallons à verser des cotisations à la caisse nationale pour aider les patrons flamands à leur faire concurrence » pour reprendre l'expression de C. VAN BELLE. Pour lui, la conclusion s'imposait d'elle-même. En prenant pareille décision, « on (aboutissait) à aggraver le chômage en Wallonie », déjà fortement touchée par la crise, « et à empêcher les ouvriers de revendiquer un meilleur standard de vie »<sup>120</sup>.

Et c'était bien là que le bât blessait. La crainte de l'effet négatif supposé des allocations familiales sur les salaires et sur la solidarité entre les travailleurs dans le combat syndical pour l'augmentation des salaires, qui avait nourri les oppositions de bon nombre de syndicats socialistes au principe même des allocations familiales au début des années 1920, réapparaissait en pleine lumière.

Pour le syndicaliste C. VAN BELLE, cette crainte était plus que jamais une réalité qu'il fallait combattre. Selon lui, les ouvriers flamands, chefs de famille nombreuse, pouvaient facilement accepter un salaire réduit étant donné les allocations familiales dont ils bénéficiaient et dont le montant dépassait parfois celui de leur salaire. Pour eux, ce dernier devenait accessoire<sup>121</sup>. Il en allait tout autrement pour les ouvriers wallons, pères de famille restreinte. Ceux-ci ne pouvaient compter que sur leur salaire tant le montant des allocations familiales auquel ils avaient droit était dérisoire. Pour en sortir, ils ne pouvaient compter que sur eux-mêmes.

C'est dans cet esprit que les militants ouvriers wallons du Parti socialiste avaient voté à l'unanimité la proposition présentée par le député HUBIN au Congrès des socialistes wallons de Charleroi en 1938. Celui-ci suggérait « de supprimer la compensation nationale (...) et de constituer une caisse autonome unique pour chaque province qui, fonctionnant sous la (seule) surveillance du gouvernement, (...) déterminerait les sommes à verser par tête d'ouvrier et d'employé pour chaque patron de façon à permettre de payer les allocations familiales ». Cette solution, soutenue par L-E. TROCLET et approuvée par des spécialistes en la matière<sup>122</sup>,

<sup>120</sup> V. id, *op.cit*, p. 28

<sup>121</sup> Il avait, en effet, calculé que, dans sa branche d'activité, un ouvrier flamand gagnait 18 francs par jour et qu'il recevait 22 francs d'allocations familiales en tant que père de famille nombreuse. V. id, *op.cit*, p. 26.

<sup>122</sup> V. L-E. TROCLET, *op.cit*, pp. 31-32. Comme spécialistes, l'auteur citait notamment M. BONVOISIN, Directeur général du Comité central des allocations familiales qui a comparé le régime belge au régime français beaucoup plus décentralisé, et V. GUESDON, auteur d'un ouvrage intitulé *Le mouvement de création et d'extension des caisses d'allocations familiales*, Ed. Vie Universitaire, Paris, 1922, pour qui, en gros, la question des allocations familiales dépendait du milieu social. Aussi le cadre géographique devait-il être la région ou la province.

devait permettre de rétablir un certain équilibre dans les coûts de production supportés par les patrons wallons et flamands en réduisant la charge des cotisations versées par les premiers et en accroissant celle supportée par les seconds.

Cette proposition des socialistes wallons ne se transformera pas en une proposition de loi déposée devant le Parlement où elle n'aurait de toute façon eu aucune chance d'être adoptée étant donné les forces politiques en présence. Il n'empêche que la contestation de la compensation nationale en matière d'allocations familiales perdura du côté wallon après la seconde guerre mondiale. Elle se fondera sur les mêmes motifs que ceux évoqués dans les années 1930. Elle se manifesterait d'autant plus vigoureusement qu'une loi de 1951 instaurera une compensation à 100 % entre les caisses bénéficiaires et les caisses déficitaires. Elle conduira les socialistes wallons à revendiquer une nouvelle fois la régionalisation des allocations familiales lors de leur congrès en 1961<sup>123</sup>. Cette revendication ne sera pas rencontrée dans la mesure où ils restaient isolés politiquement dans leur démarche<sup>124</sup>.

### **e. Conclusions**

L'examen des différents argumentaires avait pour but de faire apparaître à quel point le débat sur la politique familiale en général, et sur les allocations familiales en particulier, a été dès l'origine empreint d'idéologie et à quel point il est difficile d'en sortir tant les projets de société sous-jacents aux arguments développés par les uns et les autres étaient, et restent, divergents. Au-delà d'un accord quasiment unanime sur le principe de solidarité « nationale »<sup>125</sup> envers les travailleurs en charge de famille, la politique familiale est rapidement devenue, de par le terreau même dans lequel elle s'est enracinée, une source potentielle de conflits récurrents.

Une phrase résume à elle seule le débat qui s'installera au fil des années. Elle émane des propos tenus par le député chrétien flamand RUBBENS dans une déclaration faite à la Chambre des représentants à la suite de l'adoption de loi du 14 avril 1928 portant l'obligation d'affiliation à une caisse de compensation pour les adjudicataires des marchés publics. Selon lui, « s'il (était) indéniable

<sup>123</sup> Les données d'une enquête sur la fécondité conduite par le Centre d'étude de la population et de la famille en 1965-1966 auprès des femmes mariées, âgées de moins de 45 ans indiquent qu'après la seconde guerre mondiale, le différentiel de nombre moyen d'enfants par famille entre les deux grandes régions du pays tendait à disparaître. V. J. MORSA, G. JULEMONT et P. GUILMOT, *Une enquête nationale sur la fécondité*, Volume I, III. *Attentes et souhaits* (1966), Tableau 10, p. 27.

<sup>124</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, 40<sup>e</sup> année, N°3, Septembre 1998.

<sup>125</sup> Dans le contexte politique des années 1920-1930, c'est-à-dire au moment du débat sur les allocations familiales, ce mot devait être entendu au sens propre puisque la solidarité nationale envers les travailleurs en charge de (nombreux) enfants était présentée comme le meilleur garant contre l'appel à de la main d'œuvre étrangère tout spécialement par la famille sociale chrétienne et des auteurs qui s'y rattachaient (V. V. FALLON, *op.cit.*, p. ex.). De nos jours, le concept de « solidarité nationale » est toujours utilisé en France, comme l'indique un récent article du *Monde de l'économie*. V. A. RODIER, « Education, santé : l'Etat pourra-t-il rester le garant de la solidarité nationale ? », *Le Monde de l'économie*, 13 septembre 2011, p. 5. Même si ce concept n'a évidemment pas la même signification lorsqu'il est utilisé par journaliste du journal *Le Monde* que par le Front national, il n'en reste pas moins qu'en ces temps de repli identitaire, il peut prendre des résonances malsaines quand on songe à l'usage abondant qu'en font les partis d'extrême-droite ainsi que tous les partis nationalistes et populistes, quelle que soit leur idéologie. Il a, par conséquent, paru préférable de le remplacer par l'un ou l'autre des concepts (« solidarité générale », « solidarité collective », « solidarité interpersonnelle ») utilisés dans la littérature spécialisée.

que l'apport socialiste a le plus contribué à obtenir un taux plus élevé pour les salaires, l'apport catholique (pouvait) revendiquer l'honneur d'avoir travaillé le plus efficacement à tenir compte du concept de la famille dans la fixation de la rétribution des travailleurs »<sup>126</sup>.

Au vu des efforts consentis dès 1926 par les socialistes pour affirmer l'allocation familiale comme droit social inaliénable et intangible du travailleur (v. supra), la confiscation de la politique familiale au profit de la mouvance sociale-chrétienne faite par le député RUBBENS paraît abusive. En effet, si le POB et la Commission syndicale ont bien adopté un profil bas après de l'abandon de leur propre proposition de loi en 1929 comme base de discussion sur la généralisation des allocations familiales au profit du projet gouvernemental porté par le Ministre de l'industrie, du commerce et de la prévoyance sociale HEYMAN, lui-même issu de la CSC<sup>127</sup>, il n'en demeure pas moins que c'est bien le combat socialiste qui a permis de maintenir le droit de tous les travailleurs aux allocations familiales, quels que soient leur nombre d'enfants à charge, leur état-civil, la situation ou la forme de leur famille en dépit des attaques incessantes contre le droit des familles d'un ou deux enfants de ce même député RUBBENS et de ses comparses<sup>128</sup>.

Les efforts socialistes en matière d'allocations familiales ont été payants, quoiqu'en pensent certains, même si les résultats qu'ils ont permis d'engranger au bénéfice des enfants de la classe ouvrière et de leurs familles sont malheureusement restés en deçà des espérances qui les avaient portés à s'engager face aux autres acteurs pour obtenir la généralisation des allocations familiales.

Il est particulièrement dommage qu'au-delà de ce combat, la réflexion sur la politique familiale, qui aurait dû être mise en œuvre pour répondre aux besoins de toutes les familles, n'ait pas été poursuivie et qu'elle ait été quelque part abandonnée à la mouvance sociale-chrétienne au point que celle-ci a pu en revendiquer, et en revendique encore, quasiment le monopole<sup>129</sup>.

La confrontation des deux projets (chrétien + LFNB, d'une part, et socialiste, d'autre part) sur les allocations familiales permet de percevoir à quel point la politique familiale menée en Belgique au travers de différentes politiques aurait pu prendre un visage différent de celui qui lui a été donné sous la domination de la pensée chrétienne. En s'ouvrant sur les réalités sociales de la famille (au sens générique du terme), la vision socialiste concernant la politique familiale aurait permis, si la réflexion avait été menée, d'inclure beaucoup plus facilement dans la pensée politique la « révolution »

<sup>126</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 103

<sup>127</sup> V. id., *op.cit.*, p. 112

<sup>128</sup> V. id., *op.cit.*, p. 112

<sup>129</sup> Si l'on en croit M. DE KOSTER, cette appropriation de la question familiale par les partis d'obédience chrétienne n'aurait rien d'étonnant tant les liens établis entre la famille et la doctrine chrétienne sont anciens. V. id., *op.cit.*, pp. 34-35. Il serait pourtant plus exact de dire que les liens qui unissent la famille et la doctrine chrétienne datent surtout du moment où la conception bourgeoise de la famille s'est imposée comme garant de l'ordre social et des hiérarchies établies que défendaient aussi l'Eglise. P. MAZAS rappelle, pour sa part, que les premières indemnités versées par des patrons à leurs ouvriers chargés de nombreux enfants trouvent leur inspiration dans les encycliques papales. V. P. MAZAS, *op.cit.*, pp. 28 et suivantes.

familiale qui s'est produite dans les années 1960 à la suite de l'évolution des mœurs dont elles ont été marquées.

S'ils avaient combattu avec plus de vigueur encore pour obtenir que l'Etat se voit confier pleinement la responsabilité de défendre et prendre en charge l'éducation des enfants et l'aide (on dirait plutôt de nos jours le soutien) aux familles, comme le recommandait F. ENGELS à la Commission syndicale lors de son Congrès de 1922, au lieu de laisser celle-ci se disperser dans des groupes de pression plus idéologiques les uns que les autres, les socialistes auraient pu tenir un discours résolument moderne et prospectif, en phase avec leur projet de société.

S'ils avaient réussi à adopter le discours moderne et prospectif défendu en matière familiale par les FPS, et l'ensemble des femmes socialistes, dès les années 1930, les socialistes se seraient donné les moyens de contribuer à une prise de conscience plus rapide de la nécessaire évolution à imprimer, notamment par une politique familiale adaptée, « (au) statut de la femme dans la société, (aux) rapports entre hommes et femmes et (à) la forme de famille vers une forme plus libre ». Soit autant de déterminants, non seulement de l'organisation de la société et de l'Etat dans son ensemble, comme le présentait F. ENGELS<sup>130</sup> dans son intervention, mais également de l'organisation familiale. L'évolution de cette dernière se révélait, en effet, impérative dans la mesure où l'organisation familiale hiérarchique en vigueur constituait la principale barrière à l'avènement de la société égalitaire, juste et solidaire dont les socialistes rêvaient.

Ce tournant manqué dans les années 1930 les a conduits à fossiliser la politique familiale incluse dans la politique de sécurité sociale, dont les allocations familiales étaient et demeurent le fer de lance, en coulant dans le marbre le modèle bourgeois de famille basé sur la division stricte des rôles selon le sexe. Au lieu de donner à ce modèle une force normative dont on peine toujours à sortir alors même que l'activité professionnelle des femmes s'est imposée comme la norme dans quasiment tous les milieux sociaux, les socialistes auraient dû dès cette époque défendre le modèle de famille à deux revenus parce que celui-ci correspondait le mieux à la réalité vécue dans la classe ouvrière où le revenu professionnel des femmes était souvent nécessaire pour garantir la sécurité économique de la famille.

Ce discours aurait ouvert à la politique familiale de nouvelles perspectives. Il aurait de fait amené à poser, dès le lendemain de la seconde guerre mondiale, les questions essentielles de la prise en charge des enfants pendant que leurs mères travaillaient et de l'obligation qui en découlait pour l'Etat de prendre rapidement les mesures destinées à rencontrer les véritables besoins des familles des classes laborieuses.

---

<sup>130</sup> V. F. ENGELS, cité par M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 88.

En reconnaissant à leurs enfants le droit de ne pas être abandonnés à eux-mêmes comme le soulignait GRAYSON en 1921 (v. ci-dessus), les services collectifs destinés à les accueillir afin de soutenir les travailleuses-mères de famille dans leur tâche éducative se seraient imposés comme faisant partie intégrante de la politique de protection de l'enfance au même titre que les autres services collectifs mentionnés par I. BLUME à la fin des années 1930 (consultations prénatales et de nourrissons, services de prise en charge des enfants débiles ou retardés, écoles, orientation scolaire, plaines de jeux ou de sports, etc.)<sup>131</sup>. Au lieu de cela, il a fallu attendre les années 1970<sup>132</sup> et la revendication du droit au travail exprimée par des femmes des milieux plus favorisés pour que cette problématique soit inscrite à l'agenda des politiques publiques et trouve une solution qui reste encore beaucoup trop partielle quelque quarante plus tard.

---

<sup>131</sup> V. I. BLUME, *La Famille Prévoyante*, Mars 1938.

<sup>132</sup> M. MARUANI rappelle fort à propos dans une interview parue dans le supplément *Culture & Idées* du *Monde* du 24 novembre 2012, à l'occasion de la sortie du livre qu'elle a écrit en collaboration avec M. MERON, que la « nouveauté » du travail des femmes datant des années 1970 est une légende. Elle signale qu'en France, les femmes représentaient déjà un tiers de la population active contre à peu près la moitié aujourd'hui. V. M. MARUANI et M. MERON, *Un siècle de travail des femmes en France*, Ed. *La Découverte*, 2012, 232 pp. En Belgique, les données du recensement de 1900 indiquent que 60 % des femmes se recrutent principalement dans la classe ouvrière, le groupe des commerçants et artisans et celui des agriculteurs travaillaient. Le pourcentage le plus bas a été atteint aux lendemains de la seconde guerre mondiale lorsqu'il atteignait à peine 20 %. V. F. PONTANUS, *La population active en Belgique, 1940-1961*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, *Etudes démographiques*, 1974, 241 pp.



## Chapitre II - Le régime des prestations familiales pour les travailleurs salariés après la seconde guerre mondiale

### 1. Les allocations familiales en espèces

Les allocations familiales font partie des cinq régimes d'assurance sociale qui ont été initialement consolidés au sein du régime général de sécurité sociale des travailleurs instauré à titre provisoire par l'Arrêté-loi du Régent du 28 décembre 1944<sup>133</sup>. Le régime ainsi créé reposait sur trois principes : l'assurance, la solidarité et la gestion paritaire.

Mais avant d'examiner ceux-ci, il convient d'aborder la question de la pertinence de l'incorporation des allocations familiales au sein de la sécurité sociale.

#### ***1.1. Sécurité sociale des travailleurs salariés et allocations familiales***

Cette question a été soulevée de manière récurrente à partir de 1949, c'est-à-dire dès la première tentative de réforme du régime installé fin 1944. Et c'est bien la signification qu'ils donnaient à ces prestations qui a fait douter la plupart de ceux qui participaient aux discussions de la pertinence de la présence des allocations dans le régime de sécurité sociale des travailleurs. Une large majorité d'entre eux estimaient qu'elle était illogique. Selon eux, la « charge d'enfants » ne constituait pas un « risque » de même nature que le chômage, la maladie ou l'invalidité.

L'objection était loin d'être anodine. Elle réaffirmait, sous une autre forme, que dans la mesure où les allocations pour enfants à charge étaient distinctes du salaire (direct), elles ne pouvaient pas être confondues avec les revenus de remplacement du salaire que constituent les allocations de chômage et d'invalidité ainsi que les pensions de retraite. Elles en étaient le complément au même titre qu'elles étaient le complément du salaire, selon la définition qu'en donnait en 1951 le Commissaire d'État à la réforme de la sécurité sociale, H. FUSS<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, *Des fondements idéologiques de la sécurité sociale, op.cit.*, p. 6. En plus des allocations familiales, le régime de sécurité sociale intégrait les pensions de vieillesse, le chômage, les soins de santé et l'invalidité ainsi que les vacances annuelles pour les ouvriers. V. Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, art. 1, *Moniteur belge* du 30 décembre 1944. Le *Plan Global* présenté par le Gouvernement belge le 17 novembre 1993 s'en tenait encore à ces cinq branches lorsqu'il différenciait les secteurs des revenus de remplacement (chômage, invalidité, pensions), qui étaient appelés à rester liés au travail, des secteurs des revenus de complément (soins de santé et allocations familiales) dont l'accès devaient être généralisés à l'ensemble de la population (c'est d'ailleurs en application de ce principe que sera adoptée le 25 avril 1997 la réforme de l'*assurabilité* en soins de santé). Ce n'est que beaucoup plus tard que le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés intégrera les secteurs des accidents de travail et des maladies professionnelles et que ceux-ci participeront à son financement. V. « L'assurance contre les accidents de travail : un centenaire sous le régime de la prévention », *Vivat*, Septembre 2012.

<sup>134</sup> V. E. ARCQ ET P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 525. H. FUSS se référerait d'ailleurs à cette distinction entre revenu de remplacement et de complément pour défendre le maintien du droit aux allocations familiales en cas de chômage et d'invalidité, reprenant ainsi à son compte une vieille revendication syndicale, contre le Commissaire général adjoint W. LEEN, qui était d'un avis contraire et dont la position sur la distinction à opérer entre salaire et allocations familiales semble avoir été beaucoup plus ambiguë. (V. infra).

En se plaçant dans cette optique, l'on peut supposer que la question qui se posait alors n'était pas de savoir si le régime d'assurance sociale destiné à couvrir les allocations familiales devait perdurer. L'interrogation portait plutôt, semble-t-il, sur la pertinence de l'intégration de ce régime particulier dans le régime général de sécurité sociale des travailleurs étant donné que les prestations qu'il délivrait n'étaient par essence pas de même nature que celles octroyées dans les secteurs de la sécurité sociale directement liés au travail.

Une autre interprétation peut être donnée à la question en débat. Même s'il était communément admis que la charge d'enfants représentait un risque d'appauvrissement pour les ménages avec enfants au même titre que les risques de la vie couverts par la sécurité sociale des travailleurs, ce risque ne pouvait pas être circonscrit au groupe des travailleurs (actifs). Si tel était le point de départ des discussions menées dans le cadre de la première tentative de réforme de la sécurité sociale, l'interrogation portait alors sur la pertinence de :

- l'intégration du régime des allocations familiales – qui, telles qu'elles ont été conçues et organisées, représentent une forme d'aide sociale aux familles<sup>135</sup> – dans un régime de sécurité sociale limité aux travailleurs ;
- de son financement par des cotisations sociales liées au salaire (ou au revenu du travail en ce qui concerne les travailleurs indépendants).

En d'autres termes, la question était de savoir si le régime des allocations familiales devait relever de la solidarité horizontale organisée au sein du régime de sécurité sociale entre les travailleurs ou de la solidarité générale de la collectivité envers tous les ménages avec enfants à charge, ce qui supposait une extension des allocations familiales à tous les ménages concernés.

En dépit des doutes exprimés et quelle que soit la question qui fut réellement débattue<sup>136</sup>, la plupart des participants se prononcèrent pour le maintien du régime instauré en 1944. Les allocations familiales demeureraient dans la sécurité sociale des travailleurs (salariés) et elles continueraient à être financées par les cotisations patronales. Selon G. VANTEMSCHE, ce furent surtout des considérations d'ordre pratique, comme par exemple la perception des cotisations, qui inspirèrent ce point de vue<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> V. G. VANTEMSCHE, *La sécurité sociale – Les origines du système belge – Le présent face à son passé*, De Boeck Université, *Collection Politique et Histoire*, Bruxelles, 1994, p. 184. Le point soulevé est important et il l'est d'autant plus aujourd'hui que les majorations d'allocations familiales étendues aux raisons économiques accentuent encore cet aspect d'aide sociale puisqu'elles sont réservées à des groupes économiquement défavorisés et/ou socialement fragiles ou fragilisés (V. Deuxième partie, ci-dessous).

<sup>136</sup> Il est impossible de trancher tant les deux semblent vraisemblables selon que l'on se réfère à E. ARCQ et P. BLAISE, *op.cit.*, p. 525 ou à G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, p. 173

<sup>137</sup> V. id, *op.cit.*, p. 173.

Si une large majorité des employeurs marquèrent ainsi leur accord pour maintenir le régime des allocations familiales dans le giron de la sécurité sociale et pour continuer à en assurer le financement par leurs cotisations, quelques voix discordantes se firent entendre, dont celle du *Vlaams Economisch Verbond* (VEV). Ce dernier estimait, en effet, qu'elles devaient être financées par l'impôt<sup>138</sup> et donc par le budget général de l'État. Dès cette époque, le VEV considérait, semble-t-il, que le bien-être des familles, que devaient assurer les allocations familiales, ne relevait pas de la responsabilité des employeurs mais bien de celle de l'État.

Si la position du VEV était sans doute avant tout dictée par des considérations de coût pour les entreprises, elle rejoignait assez curieusement celle exprimée par le syndicaliste liégeois M. REGISTER dans *Le Prolétaire* du 29 juillet 1922. Lui aussi considérait que c'était à l'État d'intervenir en cette matière. La justification qu'il avançait était évidemment tout autre. Dans son esprit, l'État se devait d'assurer la protection matérielle de l'enfant jusqu'au moment où il serait en âge d'apprendre ou d'exercer un métier au même titre qu'il avait assuré sa protection morale en instaurant l'obligation scolaire et en interdisant le travail des enfants<sup>139</sup>.

La question du financement des allocations familiale par l'impôt se reposera avec insistance quelques décennies plus tard sans trouver de solution à la suite des craintes que ce type de financement suscitait du côté des responsables politiques francophones. Pour eux, le financement des allocations familiales par l'impôt représentait un danger pour l'unité (ou l'indivisibilité) du régime général de sécurité sociale et son maintien dans les compétences fédérales en donnant des arguments supplémentaires aux partis politiques flamands qui réclamaient le transfert des allocations familiales aux pouvoirs communautaires.

Ce transfert a finalement été inscrit dans la sixième réforme de l'État actuellement en chantier tout en maintenant le type de financement actuel et avec quelques nuances en qui concerne le pouvoir fédéré vers lequel il s'effectuera (Communauté flamande, Région wallonne, Commission communautaire commune pour la Région de Bruxelles-Capitale).

## **1.2. Principes**

Les principes d'assurance et de solidarité ont déjà été longuement examinés lors de la présentation de la législation et des positions respectives des différents acteurs sociaux (v. ci-dessus). Il suffit dès lors de rappeler brièvement que la loi du 4 août 1930 instaurait un régime obligeant les employeurs à souscrire une assurance en vue de garantir le versement d'allocations familiales à leurs personnels. Quant à la solidarité organisée au sein de ce régime, elle était double. Il s'agissait :

---

<sup>138</sup> V. id, *op.cit*, p. 173.

<sup>139</sup> V. M. REGISTER, cité par J. BONDAS, *op.cit*, p. 27.

- d'une part, d'une solidarité horizontale entre les employeurs résultant de la mutualisation du risque d'employer des travailleurs-chefs de famille ;
- d'autre part, d'une solidarité verticale des employeurs envers leurs travailleurs-chefs de famille puisque leurs cotisations au régime mis en place servaient à financer les allocations pour charge de famille versées à ces derniers.

Si l'on s'en tient à cette vision, l'on peut déduire que la loi de 1930 confortait, dans une certaine mesure, la conception originelle des allocations familiales des employeurs. Pour eux, il s'agissait de libéralités dont ils entendaient garder la maîtrise malgré l'obligation qui leur était imposée de souscrire à l'assurance en faveur de leurs travailleurs et la réglementation des montants de la cotisation et des allocations introduite par la loi. La mainmise des employeurs sur la gestion des caisses de compensation primaires qu'ils avaient pris l'initiative ou avaient contribué à créer n'était pas remise en cause malgré l'opposition manifeste des syndicats qui la jugeaient inacceptable et injustifiée. Les syndicats justifiaient leur revendication de participation à la gestion des caisses en arguant que, même si les cotisations sociales pour les allocations familiales étaient à charge des employeurs, elles étaient en réalité prélevées sur les revenus des travailleurs dans la mesure où elles intervenaient, au même titre que les autres cotisations, dans la fixation des salaires (v. ci-dessus).

#### **a. Gestion paritaire**

L'Arrêté-loi du Régent du 28 décembre 1944 a consacré le principe de gestion paritaire demandée par les syndicats. Cette dernière devait constituer l'un des fondements de la sécurité sociale selon le *Projet d'accord de solidarité sociale* signé en avril 1944 par des représentants des syndicats et des organisations des employeurs.

Force est toutefois de constater que sa mise en application reste encore à ce jour inachevée. Elle est, en effet, restée confinée aux institutions centrales de gestion du régime de sécurité sociale (Office national de la sécurité sociale institué par l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944) et de ses différentes branches<sup>140</sup>. En ce qui concerne les allocations familiales, elle fut à cette époque limitée à la Caisse nationale de compensation des allocations familiales confirmée dans ses missions par l'Arrêté-loi de 1944 comme elle le sera par la suite à l'Office national des allocations familiales des travailleurs salariés créé la loi du 26 juillet 1960 portant la réorganisation des organismes d'allocations familiales avec pour mission d'appliquer la législation en la matière.

---

<sup>140</sup> Une autre position était défendue dans le monde syndical, selon laquelle la gestion de la sécurité sociale devait revenir aux seuls travailleurs dans la mesure où les cotisations des patrons constituaient un « salaire indirect » ou « socialisé » qui comme le salaire direct leur appartenait. V. G. VANTHEMSCHE, *op.cit.*, p. 91.

La gestion paritaire de ce nouvel organisme central perdurera jusqu'en 1963. À partir de cette année-là, la *gestion paritaire au sens strict sera remplacée par une gestion paritaire au sens large* en étant élargie à d'autres acteurs sociaux, et notamment aux mouvements familiaux ou à dimension familiale (*Ligue des familles* et *Gezinsbond* – selon les dernières appellations en vigueur pour les deux mouvements familiaux, héritiers de LFNB, après sa scission en deux ailes linguistiques en 1961 – *Femmes prévoyantes socialistes* et *Vie féminine*)<sup>141</sup>.

Sans pour autant entrer dans les détails d'une évolution qui n'ont pas lieu d'être ici, l'on indiquera cependant que la gestion paritaire en vigueur dans les organismes centraux de gestion du régime de sécurité sociale a évolué au fil du temps par rapport à celle qui était demandée à l'origine par les partenaires sociaux.

Si elle fut bien confirmée par la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes publics de sécurité sociale et de prévoyance sociale, les compétences administratives et financières ainsi que consultatives qui leur étaient reconnues subiront dès 1954 quelques restrictions. Celles-ci étaient avant tout dictées par la volonté du gouvernement de renforcer le rôle de l'État dans la gestion des régimes d'assurances sociales proprement dits<sup>142</sup>. Les compétences de la gestion paritaire prévues dans la loi du 25 avril 1963 porteront dès lors essentiellement sur le contrôle du fonctionnement des institutions.

La gestion globale définie dans la loi du 30 mars 1994 contenant des dispositions sociales modifiée par la loi du 21 décembre 1994 changera encore les règles du jeu à l'échelle du régime en instaurant un Comité de gestion de la sécurité sociale tripartite regroupant des représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Ce nouveau comité est principalement chargé :

- de contrôler la mise en œuvre de la gestion globale par l'ONSS ;
- de veiller à l'équilibre budgétaire du régime<sup>143</sup>.

En se reportant au débat portant sur la pertinence de l'incorporation des allocations familiales dans le régime de sécurité sociale des travailleurs, on peut se demander ce qu'il serait advenu de la gestion paritaire du régime des allocations familiales réclamée par les syndicats si l'option du VEV de financer les allocations familiales par l'impôt avait été retenue. Cette question fut posée lors des discussions de

<sup>141</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p.515.

<sup>142</sup> Les premières dispositions visant à renforcer du rôle de l'État dans la gestion des régimes d'assurances sociales datent, en effet, de la loi du 16 mars 1954. Celle prévoyait « la possibilité d'annuler les décisions des organes de gestion si elles étaient contraires à la loi ou à l'intérêt général ainsi qu'un contrôle par des réviseurs de la Cour des comptes ». Le projet de loi basé sur l'avis relatif à la gestion de la sécurité sociale rendu par le Conseil national du travail le 24 novembre 1955 donnera lieu à plusieurs débats au Parlement et c'est seulement le 25 avril 1963 que ce dernier adoptera une version remaniée du projet initial. V. J. DE COCK, « Evolution de la gestion paritaire des institutions de sécurité sociale », *Bulletin de la FEB*, Vol. 23, n° 3, 1995, pp. 9-11.

<sup>143</sup> Pour ceux que la question intéresse, on renverra à l'article que J. DE COCK, à l'époque administrateur général adjoint de l'Office national de sécurité sociale, a publié en 1995 dans la revue de la Fédération des entreprises de Belgique. V. J. DE COCK, pp 10-11.

la Commission Royale chargée du même projet de réforme de la sécurité sociale comme l'indiquait en 1983 le Commissaire royal DILLEMANS<sup>144</sup>. La réponse de la Commission, selon lui, était claire : la gestion paritaire devait être maintenue. La Commission considérait, en effet, que, quel que soit le mode de financement du régime des allocations familiales, celles-ci faisaient partie de la sécurité sociale. La gestion paritaire, dont elle demandait le renforcement dans l'exécution de la politique de sécurité sociale, allait dès lors de soi dans le cas de l'organe central des allocations familiales.

#### a.1 Gestion paritaire des caisses de paiement : positions acteurs des partenaires sociaux

L'acceptation de la gestion paritaire pour les caisses de paiement des allocations sociales aussi bien par les employeurs que par les travailleurs n'allait à l'évidence pas de soi. Elle figura dans les points qui furent débattus lors des négociations menées au sein du *Comité ouvrier-patronal créé en 1942* en vue de conclure un pacte social destiné à garantir la paix sociale indispensable à la reconstruction de l'économie après la fin de la guerre en assurant la sécurité d'existence des travailleurs par une politique de sécurité sociale appropriée. Ces négociations débouchèrent sur un compromis historique. En effet, alors que les employeurs entendaient conserver la gestion exclusive des caisses d'allocations familiales, les syndicats, celle exclusive des caisses de chômage et les mutualités, celle exclusive des prestations de maladie et d'invalidité<sup>145</sup>, les négociateurs syndicaux et patronaux décidèrent que la gestion des organismes de base resterait aux mains du groupe social ayant présidé à leur création »<sup>146</sup>.

Pour les syndicats comme pour les employeurs, l'enjeu était de taille car leurs revendications respectives traduisaient « deux conceptions différentes des cotisations et des prestations de sécurité sociale » comme le soulignent fort justement E. ARCQ et P. BLAISE :

- les employeurs s'en tenaient à l'ancienne conception paternaliste selon laquelle leurs cotisations, bien que rendues obligatoires par l'Etat, restaient des libéralités qu'ils consentaient envers leurs travailleurs de façon à leur assurer des prestations en cas de survenance d'un risque couvert par la sécurité sociale. Il ne fait aucun doute, et leurs demandes récurrentes de réduction des cotisations patronales en sont la parfaite illustration, qu'ils auraient voulu pouvoir conserver la maîtrise de leurs cotisations parce qu'ils les considéraient comme une variable d'ajustement en cas d'évolution du contexte économique et de leur perception des intérêts en jeu ;

<sup>144</sup> V. R. DILLEMANS, *Bouwstenen voor een nieuwe sociale zekerheid*, Universiteit Pers Leuven, 1983, 381 pp et E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 514.

<sup>145</sup> Les raisons des positions respectives des partenaires sociaux ont été fort bien analysées dans des textes de référence. V., entre autres, G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, p. 89 et E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 513 et s.

<sup>146</sup> V. A. COOL, cité par G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, p. 89. Le débat fut loin d'être clos pour autant. Il reprit de plus belle aux lendemains de la guerre, notamment lors de la Conférence nationale du travail en 1947 où la question de la gestion paritaire des organismes de base fut à nouveau débattue par les partenaires sociaux sans que ces derniers puissent parvenir à un accord, chacun campant sur ses positions telles qu'exposées ci-dessus.

- les *syndicats* défendaient un autre point de vue fondé sur le lien qu'ils avaient établi dès l'origine entre les charges sociales que représentaient les cotisations pour les employeurs et la fixation des salaires (v. ci-dessus).

La conceptualisation de ce lien les a amenés à défendre une *autre conception des cotisations*<sup>147</sup>. A leur estime, les cotisations patronales et personnelles des travailleurs, puisqu'elles intervenaient dans la fixation des salaires, faisaient partie des revenus dus aux travailleurs. Dans leur esprit, elles constituaient la *partie différée et solidaire du salaire*<sup>148</sup>. Elles étaient de ce fait *constitutives d'un droit irrévocable et intangible des travailleurs à des prestations de sécurité sociale en cas de survenance d'un risque couvert par le régime de sécurité sociale dont elles assuraient pour l'essentiel le financement*.

La définition donnée aux cotisations patronales et personnelles des travailleurs par les syndicats justifiait amplement, à leurs yeux, leur participation à la gestion de la sécurité sociale (en ce compris les allocations familiales) qu'ils revendiquaient depuis toujours, les plus radicaux d'entre eux estimant même qu'ils devaient en assurer la gestion exclusive puisque « les travailleurs étaient les seuls à payer »<sup>149</sup>.

Plus concrètement, dans le cas des allocations familiales, la référence au salaire solidarisé, constitué en l'occurrence uniquement par les cotisations patronales, donnait l'occasion aux syndicats de réaffirmer sans ambages que c'étaient les travailleurs eux-mêmes qui finançaient le régime des allocations familiales en renonçant à une partie du salaire qu'ils auraient pu obtenir par solidarité envers ceux d'entre eux qui avaient des enfants à élever. En conséquence, *la référence au salaire différé avait des implications sur les formes de solidarité organisées au sein du régime des allocations familiales, puisqu'elle ajoutait la solidarité horizontale établie entre les travailleurs sans enfants et ceux en charge de famille aux formes de solidarité attribuées aux employeurs*. Dans ces conditions, la participation des syndicats à la gestion des caisses, loin d'être une usurpation, s'imposait, selon eux, comme un droit contrairement à ce que prétendaient les employeurs. Sur ce point, les syndicats n'obtiendront, comme on l'a vu, gain de cause que pour l'institution centrale du régime des allocations familiales, la gestion des caisses d'allocations familiales restant du ressort exclusif des employeurs.

<sup>147</sup> Et non une conception plus récente comme l'indiquent à tort, selon moi, E. ARCQ et P. BLAISE. Cette conception bien que nouvelle dans sa formulation ne l'est en tout cas sur le fond.

<sup>148</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 513.

<sup>149</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 91.

### ***b. Salaire différé : ses implications sur la définition des allocations familiales***

La référence au salaire différé et solidarisé présentait cependant quelques risques pour ce qui est des allocations familiales. Que l'effet ait été anticipé ou non, cette notion pouvait être source de confusion et mener à des perceptions différentes du supplément de revenu que représentaient les allocations familiales. Elle pouvait redonner vie au débat sur la définition des allocations familiales qui semblait avoir été clos avec l'adoption de la loi du 4 août 1930 sur la généralisation des allocations familiales aux travailleurs salariés. En effet, *dans la conception des cotisations défendue par les syndicats, si les allocations familiales restent bien distinctes du salaire direct, cette distinction ne s'opère plus au niveau du salaire différé ou solidarisé.*

La question qui s'est effectivement posée lors de la première tentative de réforme de la sécurité sociale entreprise en 1949 était celle de savoir si les allocations familiales octroyées en cas de chômage, d'incapacité de travail (de pension ou de décès du travailleur) devaient être à charge du régime des allocations familiales des travailleurs ou des régimes d'assurance octroyant les indemnités en cas de perte de salaire. Les avis émis par le Commissaire d'État (socialiste) H. FUSS et le Commissaire d'État adjoint (démocrate-chrétien) W. VAN LEEN divergeaient à cet égard et l'on peut penser que cette divergence de vues provenait, en tout cas pour partie, de la définition différente qu'ils donnaient aux allocations familiales :

#### *b.1 Position du Commissaire d'État H. FUSS*

H. FUSS définissait les *allocations familiales* comme un *complément du salaire*, qui devait être maintenu au même niveau en cas d'incapacité de travail. Par contre, il recommandait de le réduire d'un tiers en cas de chômage afin de « maintenir un stimulant au travail »<sup>150</sup>. Cette proposition ne sera reprise par aucun gouvernement. L'arrêté royal du 8 décembre 1958 supprimera, au contraire, le plafonnement du montant d'allocation de chômage additionné aux allocations familiales instauré par l'arrêté du Régent du 29 décembre 1945. Ce dernier fixait le plafonnement à deux-tiers (1 à 3 enfants à charge) ou trois-quarts (au moins 4 enfants à charge) du salaire de référence (variable selon la catégorie de chômeurs) additionné aux allocations familiales<sup>151</sup>.

Quoi qu'il en soit, même si H. FUSS hésitait à prendre une position ferme à propos de la branche de la sécurité sociale qui devrait en supporter la charge, ses propos laissent supposer qu'il penchait plutôt pour que celle-ci soit dévolue au régime des allocations familiales (comme le préconisait la FGTB) en

<sup>150</sup> H. FUSS reconnaissait que la réduction des allocations familiales qu'il préconisait en cas de chômage serait moins avantageuse pour les chômeurs que celle qui existait depuis 1945. V. H. FUSS, « Conclusions finales du Commissaire d'Etat », in *Rapport sur la réforme de la sécurité sociale*, présenté par les Commissaires d'Etat à la sécurité sociale à Monsieur le Ministre du travail et de la prévoyance sociale, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Bruxelles, Janvier 1951, pp. 256 et 272.

<sup>151</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit.*, p. 29.



tout cas pour les allocations familiales majorées octroyées aux orphelins et aux invalides respectivement depuis 1945 et 1947.

L'on peut, par contre, supputer en se basant sur les calculs qu'il a effectués pour évaluer la réduction des allocations familiales qu'il estimait nécessaire au maintien du stimulant au travail, que dans le cas des chômeurs, il préférerait faire supporter la charge des allocations familiales par le régime d'assurance-chômage. En ce qui concerne la FGTB, au contraire, cela ne faisait aucun doute que toutes les allocations familiales, en ce compris celles octroyées aux chômeurs, ressortissaient au régime d'assurance des allocations familiales. Cette solution prévaudra en 1974 comme le renseigne la revue mensuelle des FPS mai 1975, et non 1972 comme indiqué dans l'étude de l'ONAFTS précitée<sup>152</sup>, lorsque ce dernier incorporera les chômeurs dans les catégories d'attributaires qu'il prend directement la charge<sup>153</sup>.

Pour que l'on puisse vraiment la comprendre et en rendre compte avec exactitude, la position d'H. FUSS aurait demandé à être clarifiée. Une chose semble certaine :

- sa préférence pour la mise à charge du régime des allocations familiales de celles versées en cas d'incapacité de travail ou de décès d'un parent semble avoir été dictée avant tout par des considérations budgétaires<sup>154</sup> ;

<sup>152</sup> Ce n'est malheureusement pas la seule approximation qui figure dans cette étude. C'est ainsi que l'on y lit avec surprise que « les allocations familiales ont à l'origine été conçues comme un sursalaire ». V. *Cinq générations d'allocations familiales, op.cit.*, p. 39, note 62. Si cette conception était peut-être celle de certains patrons (qui les voyaient comme une libéralité ou une obole du patron bienfaiteur à ses travailleurs ayant des enfants à charge) lorsqu'ils ont créé les premières caisses de compensation au tout début des années 1920, elle n'était pas celle de la majorité d'entre eux, si l'on se réfère à M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 77.. Cet auteur indique que « les patrons de l'époque ne manquaient pas de préciser que les indemnités (familiales) étaient distinctes du salaire et qu'elles n'influençaient en aucun cas les négociations salariales », ce que contestaient à l'époque les syndicats qui militaient pour l'introduction d'un droit inaliénable aux allocations familiales distinctes du salaire pour tout travailleur en charge de famille, ce droit devant être couvert par une assurance sociale spécifique (v. ci-dessus). Cette dernière conception a d'ailleurs prévalu dans la loi de 1928 et dans la loi du 4 août 1930 généralisant les allocations familiales à tous les travailleurs salariés (et assimilés) avec le soutien de la quasi-totalité des députés et des sénateurs, tous partis confondus (v. ci-dessus). « La loi posait clairement le principe que les primes de naissance et les allocations familiales étaient entièrement désolidarisées du salaire, qu'elles étaient inaliénables et ne pouvaient être saisies de droit ». V. M. DE KOSTER, *OP.CIT.*, p. 101. Pour ce qui est de la loi de 1930, le ministre H. HEYMAN avait précisé lors des débats à la Chambre le 20 juin 1930 que « l'allocation (n'était) pas un salaire, ni même un supplément de salaire. C'est un service social ». Cette précision définissait la nature juridique des allocations familiales selon G. HEYMAN, *op.cit.*, p. 83 et c'est cette nature juridique qui les distingue du salaire qui les rend « incessibles et insaisissables » puisqu'« elles n'entrent pas en ligne de compte pour les minima de salaires devenus obligatoires » (id., *op.cit.*, p. 83).

<sup>153</sup> V. *Cinq générations d'allocations familiales, op.cit.*, Tableau 6 (Annexe 1-2) et commentaires, p. 10. Cette publication de l'ONAFTS jette un doute sur le droit aux allocations familiales qui était accordé aux chômeurs avant 1968. Elle laisse supposer, en effet, que ce droit ne leur aurait été reconnu qu'en 1968 contrairement à ce qui ressort des autres études consultées, et notamment des rapports de H. FUSS, qui est particulièrement clair à ce sujet, et W. VAN LEEN. Les deux Commissaires nationaux à la réforme de la sécurité sociale semblent pourtant les mieux placés pour savoir ce qu'était la situation des chômeurs en la matière au lendemain de la seconde guerre mondiale puisque leurs travaux ont pris place de 1949 à 1951. La relecture des revues des FPS de 1967 permet d'éclaircir ce point. En se reportant à leurs revendications relatives aux allocations familiales de 1967, l'on constate que l'octroi des allocations familiales aux chômeurs était suspendu en cas de sanction envers le père-chômeur. Elles revendiquaient donc que « les enfants de chômeurs ne soient pas pénalisés par les sanctions qui (frappaient) leur père » en procédant à la scission des allocations familiales et des indemnités de chômage. V. I. PETRY, « Au travail ou au foyer », *La Femme Prévoyante*, Février 1967. Ce qui fut apparemment fait en 1968 et qui explique le choix de cette date comme celle où le droit aux allocations familiales a été reconnu aux chômeurs par l'ONAFTS, car c'est la date à laquelle ce droit est devenu inconditionnel.

<sup>154</sup> V. H. FUSS, *op. cit.*, p. 257.

- celle supposée pour le maintien de la prise en charge des allocations familiales pour les chômeurs par le régime de l'assurance chômage relèverait plutôt de la prudence qu'il affichait à l'égard de tout changement apporté au régime de sécurité sociale des travailleurs de crainte sans doute de voir s'ébranler l'édifice qu'il avait contribué à créer en participant à l'élaboration du Pacte social durant la seconde guerre mondiale ainsi que de l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944<sup>155</sup>. Cette crainte était loin d'être vaine lorsqu'on tient compte des luttes d'influence qui se sont manifestées lors de l'adoption de l'Arrêté-loi et de sa mise en application<sup>156</sup>.

#### *Position de la FGTB*

Sans préjuger du raisonnement qui a été développé à l'époque par la FGTB, l'on peut, par contre, tenter d'argumenter sa position tant elle était en cohérence avec la défense du principe des allocations familiales présentée par J. BONDAS devant la Commission syndicale en 1922, la proposition de loi sur les allocations familiales DELVIGNE *et al*, élaborée par le Bureau de la Commission syndicale au milieu des années 1920 (v. supra), et la conception syndicale des cotisations sociales développée ci-dessus.

Pour la FGTB, le droit aux allocations familiales était, et est, un droit du travailleur qui se fonde sur la charge de famille et donc le nombre d'enfants à charge. Cette conception :

- permet de continuer à distinguer le salaire (direct) du travailleur des allocations familiales dont le financement est essentiellement assuré par le salaire solidarisé en vertu du principe de solidarité horizontale organisée entre les travailleurs dans le régime de sécurité sociale ;
- jette les bases de la distinction, qui sera reprise notamment dans le Plan global de 1993<sup>157</sup>, entre les secteurs octroyant des revenus de remplacement en cas de perte de salaire (chômage, invalidité et pension) et ceux à vocation universelle (comme le conseille la Recommandation (n° 67) du 10 décembre 1944 sur la garantie des moyens d'existence de Conférence de l'Organisation internationale du travail [OIT])<sup>158</sup> dont dépendent les revenus de complément [soins de santé et allocations familiales]). Cette distinction alimentera pendant plus de vingt ans le débat communautaire sur la scission de la sécurité sociale soulevé par les revendications flamandes et auquel le dernier accord gouvernemental mettra un terme en

<sup>155</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, pp. 108-112.

<sup>156</sup> V. id, *op. cit.*, p. 70 et Chapitre 3 – Vue d'ensemble (1944-1963) : Problèmes structurels et lutte d'influence, pp. 77-114.

<sup>157</sup> Cette idée a certainement été déjà débattue au comité consultatif qui devait soutenir les commissaires royaux nommés en 1949 dans leur tentative de réforme de la sécurité sociale puisque W. VAN LEEN estimait dans son rapport que la distinction entre les branches de la sécurité sociale selon qu'elles relèvent ou non directement du travail (ou entre risques professionnels et risques non professionnels) était « arbitraire et fort contestable ». V. W. VAN LEEN, « Rapport du Commissaire d'État adjoint – Deuxième partie La sécurité sociale des travailleurs salariés », in Commissaires d'État à la sécurité sociale, *op. cit.*, p. 137.

<sup>158</sup> V. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) et G. PERRIN, « L'assurance sociale – Ses particularités – Son rôle dans le passé, le présent et l'avenir », *Beiträge zu Geschichte und Aktuelle Situation der Socialversicherung, Schriftenreihe Für Internationales und Vergleichendes Socialrecht, Band 8*, p. 58.

2011 en prévoyant le transfert des allocations familiales aux Régions/Communautés<sup>159</sup>. Pour bon nombre de responsables politiques flamands, les revenus de complément entraient pleinement dans les matières personnalisables dont les compétences avaient été transférées, pour l'essentiel, aux Communautés par la loi du 8 août 1980.

Ces deux distinctions sont aussi importantes l'une que l'autre, quoique pour des raisons différentes :

- La première repose sur le principe que le salaire (direct), individuel par essence, rétribue le travail fourni par le travailleur, les allocations familiales constituant le complément de revenu (restant ainsi fidèle à la conception qu'en avait défendue J. BONDAS dans son rapport destiné à convaincre la Commission syndicale de lutter pour obtenir un droit aux allocations familiales pour les travailleurs en charge de famille)<sup>160</sup> attribué au travailleur, dont le montant est établi en fonction du nombre d'enfants à charge. C'est le principe même qui a conduit à l'instauration des allocations familiales et qui permet ne pas les confondre avec le salaire familial proposé à l'origine par la CSC (v. infra).
- La seconde, complémentaire de la première, indique clairement comment doit se répartir la charge des deux parties du revenu familial (salaire individuel et complément de revenu pour charge d'enfants) entre les régimes d'assurance consolidés au sein du régime de sécurité sociale en cas de perte de salaire. Dans la mesure où la perte de salaire et la charge de famille représentent deux risques différents pour le travailleur :
  - o la perte de salaire (individuel) doit être prise en charge par le régime d'assurance concerné afin de garantir au travailleur un revenu de remplacement destiné à la compenser dans les limites fixées par la loi.

L'on ajoutera pour être complet que cette règle d'individualisation du revenu de remplacement du salaire individuel a été peu respectée. Dans le cas de l'allocation de chômage, elle connaîtra un début de familialisation dans les premiers mois de 1949 en étant majorée d'une allocation compensatoire lorsque l'épouse du chômeur s'occupait exclusivement du ménage<sup>161</sup>. Tout comme l'allocation de mère au foyer

---

<sup>159</sup> La solution trouvée qui est, il faut bien le reconnaître, aussi alambiquée qu'incompréhensible pour le citoyen moyen résulte d'un compromis entre deux visions différentes de l'entité destinataire des compétences en la matière. Si, en gros, ce transfert s'opère vers les Régions pour ce qui est de la Région flamande et de la Région wallonne, la solution communautaire reste présente pour la Région de Bruxelles-Capitale puisque le transfert s'opère vers la Commission communautaire commune (COCOM) qui regroupe les élus régionaux des deux communautés linguistiques (et la Communauté germanophone).

<sup>160</sup> Celui-ci proclamait, en effet, que (les syndicats socialistes) n'admettraient jamais, à aucun prix, que l'allocation familiale soit un complément de salaire. V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 5.

<sup>161</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit.*, p. 29. D'après le *Rapport moral et administratif pour les années 1948, 1949, 1950 de la FGTB*, cette allocation compensatoire en cas d'épouse à charge répondait à une volonté de toutes les parties concernées. V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 572. Cette forme de modulation « familiale » (pour ne pas dire conjugale) de l'allocation de chômage marquera, dans les faits, la fin du revenu de remplacement strictement individuel.

instaurée la même année dans le régime général des allocations familiales, l'allocation compensatoire introduite dans le régime de l'assurance-chômage au bénéfice de l'épouse au foyer confortait le modèle de famille traditionnelle en tant que valeur fondatrice du régime de sécurité sociale. Cette situation perdura quasiment inchangée jusqu'en 1986<sup>162</sup> alors même que l'allocation de mère au foyer avait été supprimée en avril 1957 dans le régime des allocations familiales. Elle sera remplacée par une augmentation généralisée de celles-ci comme le revendiquaient les FPS et les femmes de la FGTB<sup>163</sup>.

L'on précisera enfin que l'allocation de mère au foyer demandée pendant longtemps, de manière récurrente, par la *Ligue des familles*, et relayée à l'échelon politique par le Parti social-chrétien (PSC), sera à nouveau à l'agenda politique en 1974 sous la dénomination d'allocation socio-pédagogique, c'est-à-dire au moment même où le Fonds des équipements et services collectifs (FESC) créé au sein de l'ONAFTS était enfin doté d'un budget destiné à financer, notamment, la construction de services collectifs d'accueil de l'enfance et d'intervenir dans leurs frais de personnel et de fonctionnement. On y reviendra ;

- puisque le « risque » de charge de famille est couvert par le régime des allocations familiales institué comme branche à part entière du régime de sécurité sociale des travailleurs, le complément de revenu pour charge de famille doit continuer à être pris

<sup>162</sup> A cette date, la majoration accordée au chômeur pour cause d'épouse ou de partenaire au foyer sera étendue à la charge de famille représentée par les enfants pour mettre fin à la discrimination (supposée) à l'égard des femmes isolées avec enfants à charge (ces dernières peinaient à se faire reconnaître, et pour cause, comme chefs de famille). Cette discrimination était dénoncée par les mouvements féminins revendiquant l'individualisation des droits sociaux. La notion de chômeur chef de famille sera remplacée par celle de cohabitant avec charge de famille de façon à inclure pour l'essentiel les femmes isolées en charge d'enfants dans les bénéficiaires de cette majoration en assimilant leur situation à celle des familles biparentales à un revenu. En toute logique, force est de reconnaître qu'une majoration des allocations de chômage accordée uniquement pour enfants à charge n'a aucune justification puisque le droit aux allocations familiales en cas de chômage est intégralement préservé depuis 1968 et que depuis 1983, une majoration de celles-ci, sous condition de ressources, peut intervenir en cas de chômage prolongé (plus de six mois). On ne peut qu'en déduire que l'extension de la familialisation du revenu de remplacement introduite explicitement en 1986 ne servait qu'à masquer la ferme volonté politique de maintenir l'avantage social dévolu à l'épouse (partenaire) au foyer en 1949 sans qu'on en voie, à ce jour, la fin, alors même que l'individualisation des droits sociaux est inscrite dans le programme gouvernemental conclu fin 2011.

<sup>163</sup> Les FPS s'insurgeaient contre l'allocation de la mère au foyer parce qu'elle induisait une discrimination envers les travailleuses-mères de famille, puisqu'elle était liée non pas au travail effectivement presté au foyer, mais bien à la présence de la mère au foyer. Or, dans les classes laborieuses, le travail domestique était entièrement pris en charge par la mère de famille, quel que soit son statut d'activité, ce qui était loin, à cette époque, d'être le cas des femmes dans les classes plus aisées, même lorsqu'elles étaient mères au foyer. V. G. JULEMONT, *Femmes Prévoyantes socialistes – Des combats d'hier aux enjeux de demain*, op.cit, pp. 52-54. Même si les FPS, et plus largement les Femmes socialistes, ont revendiqué elles aussi qu'une allocation soit accordée aux femmes pour le travail presté au foyer, une différence de taille séparait cependant leur revendication de celle de la LFNB, de la CSC et du PSC. Du côté socialiste, il s'agissait de faire reconnaître le travail ménager comme appartenant au monde du travail salarié, en lui conférant un statut assimilable à celui du travail salarié et en l'assortissant des mêmes droits sociaux et des mêmes obligations de solidarité collective que ce dernier. La proposition de loi déposée au Parlement en 1949 par A. JAUNIAUX, reflète cette différence essentielle. Elle prévoyait, en effet, d'introduire une allocation pour les mères de famille, *travailleuses ou ménagères*, et que l'allocation versées aux travailleuses-mères de famille puisse servir à couvrir l'entretien de l'enfant confié à la garde de parents, d'amis ou d'une institution spécialisée (v. id, p. 52). On est donc loin de l'allocation pour la mère au foyer voulue par la LFNB et le pilier chrétien qui visait à conforter le modèle de famille traditionnelle en tant que norme sociale dans le régime de sécurité sociale. Entre le statut reconnu au travail ménager et celui accordé à la mère au foyer, il existe une différence de taille trop souvent mal perçue par les chercheurs et l'ensemble des acteurs sociaux. V., notamment, à ce sujet, M DE KOSTER, op.cit, pp. 130-131. A moins d'avoir une connaissance approfondie de la position des FPS, la présentation ambiguë qu'en fait l'auteur peut prêter à confusion.

en charge par le régime d'assurance des allocations familiales, même lorsque le travailleur est dans l'impossibilité ou l'incapacité de travailler.

### b.2 Position du Commissaire d'État adjoint W. VAN LEEN

Le rapport de W. LEEN sur la réforme des allocations familiales est impressionnant. Que l'on soit d'accord ou non avec sa conception des *allocations familiales* définies comme faisant *partie du salaire*, et fort proche sur certains points de la conception patronale<sup>164</sup>, force est de reconnaître qu'il construisait un nouveau régime parfaitement cohérent<sup>165</sup>.

Alors que ni H. FUSS ni la FGTB ne remettaient en cause la charge de famille comme fondement des allocations familiales, que H. FUSS optait plutôt pour le *statu quo* en matière de prise en charge des allocations familiales pour les travailleurs inactifs et que la FGTB réclamait de son côté leur totale prise en charge par le régime des allocations familiales, W. VAN LEEN adoptait une position radicalement différente.

A son estime, seul le travail pouvait servir de fondement juridique aux allocations familiales. Pour lui, *l'institution légale des allocations familiales ne faisait que justifier le droit préexistant du travailleur de se procurer par son travail les moyens d'assurer la subsistance et l'éducation de ses enfants* dans un contexte où la libre fixation des salaires ne répondait pas à cette exigence minimale. Ce faisant, *il renouvelait le concept de salaire familial en modulant ce dernier par l'apport des allocations familiales, variable par essence en fonction du nombre d'enfants à charge, au lieu de le fixer arbitrairement en se référant à une norme de famille difficile, sinon impossible à déterminer sans faire intervenir des jugements de valeur, subjectifs par définition* (v. ci-dessus).

C'est sans doute la raison pour laquelle W. VAN LEEN rejetait également, sans ambiguïté, l'idée de fonder juridiquement les allocations familiales sur la reconnaissance des services rendus à la collectivité par ceux qui fondent une famille, une idée portée dès ses débuts par la LFNB en vue d'en obtenir la généralisation non seulement aux travailleurs, mais aussi à l'ensemble des citoyens. Fonder, comme il l'a fait, les allocations sur le travail et les définir en tant que partie du revenu du travail lui permettaient de dégager *le droit du travailleur-chef de famille à percevoir l'intégralité de ce qui lui était dû pour son travail*. Dans son esprit, ce droit ne pouvait donc être, en aucun cas, étendu au citoyen. Il sera démenti sur ce point par le Gouvernement en 1971, lorsque ce dernier créera le régime résiduaire des prestations familiales garanties (soumises à une condition de revenus) destinées

<sup>164</sup> V. H. FUSS, *op. cit.*, p. 257.

<sup>165</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, pp. 109-110. Sans entrer dans des détails qui n'ont pas lieu d'être ici, on soulignera que cette conception des allocations familiales comme faisant partie du salaire conduisait en toute logique W.VAN LEEN à recommander que les allocations familiales soient payées de préférence par l'employeur. Elle le conduira aussi à limiter le versement des allocations familiales « aux journées de travail effectivement fournies auxquelles seraient assimilés uniquement les jours de repos compensatoires prévus par la loi des 8 heures ainsi que les jours non-travaillés mais payés ». V. W. VAN LEEN, *op.cit.*, pp. 136 et 150.

aux citoyens (et par la suite aux résidents en situation régulière) qui, pour l'une ou l'autre raison, ne relevaient d'aucun autre régime d'allocations familiales.

Si son argument confortait l'idée fondamentale des allocations familiales selon laquelle celles-ci étaient bien un droit du travailleur, il s'opposait, par contre, à la reconnaissance de l'enfant à charge en tant que bénéficiaire du droit, une désignation qui n'était possible que si le droit aux allocations familiales se fondait sur la charge de famille et non sur le travail. Puisque, dans l'esprit de W. VAN LEEN, les allocations familiales faisaient partie du revenu du travail, l'ayant droit (ou le bénéficiaire du droit) aux allocations familiales ne pouvait être que le travailleur lui-même<sup>166</sup>.

Il entendait rappeler ainsi que la responsabilité d'élever et d'éduquer les enfants relevait au premier chef des parents, et en particulier des pères de familles, et en aucune façon de la responsabilité de la collectivité comme l'un des plus ardents défenseurs des allocations familiales, V. FALLON, mais aussi le VEV et des dirigeants syndicaux socialistes l'avaient, chacun à leur manière, argumenté (v. ci-dessus).

En écartant fermement l'idée de responsabilité collective dans laquelle il voyait un danger d'intervention indésirable de l'État dans les affaires familiales sous prétexte de l'aide ou de l'assistance accordée aux familles (ce qui revenait, d'une certaine façon, à assimiler les allocations familiales à une forme d'aide sociale), il défendait la conception (chrétienne et conservatrice) de la primauté de la famille sur la société dans les affaires qui la concerne, et de son autonomie indiscutable par rapport à celle-ci<sup>167</sup>. Ce faisant, il se refusait à considérer que la paternité (et la maternité) puisse être une fonction sociale comme le défendait le pilier socialiste et les démocrates chrétiens, car cette idée impliquait un devoir de soutien à l'exercice de cette fonction pour l'État.

Le fait que les allocations familiales soient dues au travailleur en charge de famille pour le travail effectué ne pouvait, dans l'esprit de W. VAN LEEN, que signifier, *strictement parlant*, l'extinction du droit en cas de perte, d'incapacité ou de cessation de travail. Il ajoutait toutefois aussitôt qu'il estimait préférable que la loi prescrive, dans ces cas-là, de continuer l'octroi des allocations familiales tout en fondant ces dernières sur une autre base que le travail et en transférant respectivement la charge vers les branches de la sécurité sociale dont relevait l'allocation principale<sup>168</sup>. Il relayait en cela les revendications de la FIB (ancêtre de la FEB) et de l'Association des patrons et ingénieurs catholiques<sup>169</sup>.

<sup>166</sup> V. *id.*, *op. cit.*, pp. 146-147

<sup>167</sup> Cette crainte le poussait à aller jusqu'à s'opposer au comblement des déficits du régime des allocations familiales par ce dernier comme le prévoyait le projet de loi n° 294 du 7 mars 1950. V. *ibid.*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>168</sup> Cette position de principe n'était ni nouvelle, ni originale. W. VAN LEEN proposait simplement d'étendre à toutes les branches de la sécurité sociale octroyant des revenus de remplacement, la disposition de l'art. 7, al. 2, de l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant le chômage qui stipulait que « (l'organe de tutelle) doit assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement *aux chômeurs et à leurs familles* des allocations qui leur sont dues » afin de leur procurer des moyens d'existence convenable. V. G. JULEMONT, *L'individualisation des droits en sécurité sociale – Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire*, *op.cit.*, pp. 16-17.

<sup>169</sup> V. H. FUSS, *op. cit.*, p. 257.

Peut-on dès lors parler de disparition du droit aux allocations familiales pour les travailleurs dans l'impossibilité ou l'incapacité de travailler comme l'ont indiqué E. ARCQ et P. BLAISE dans leur étude sur la sécurité sociale<sup>170</sup> ? Une relecture attentive des arguments développés par W. VAN LEEN pour soutenir ses propositions de réforme amène à une autre interprétation. Celle-ci conduit plutôt à conclure qu'il se positionnait pour le maintien du droit de ces travailleurs (temporairement ou définitivement) involontairement inactifs aux allocations familiales tout en évitant d'aborder de manière structurée la question de son fondement juridique. Il existe, en effet, une faille dans son raisonnement<sup>171</sup> :

- Dans la mesure où, selon lui, les allocations familiales faisaient partie du revenu du travail (et donc du salaire), on peut se demander pourquoi il fallait refonder les allocations familiales versées aux travailleurs dans l'impossibilité ou l'incapacité de travailler sur une autre base que le travail. Les indemnités octroyées par les régimes d'assurance des revenus de remplacement trouvent, en effet, leur justification dans le travail effectué au préalable, qu'ils soient familialisés ou non.

Dans cette perspective, il aurait été plus logique que ce soit lui, et non H. FUSS, qui propose une réduction des allocations familiales notamment en cas de chômage, puisqu'il préconisait qu'elles soient calculées en pourcentage du salaire au lieu d'être forfaitaires<sup>172</sup>. Or, il estimait, au contraire, souhaitable que les allocations familiales octroyées aux travailleurs inactifs soient identiques à celles versées aux travailleurs actifs puisqu'il les fondait sur une autre base que le travail.

<sup>170</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *op.cit.*, p. 525. Dans une certaine mesure, sans que W. VAN LEEN l'ait lui-même précisé, cette façon de procéder aurait eu pour conséquence, si elle avait été suivie, de renforcer la familialisation de l'allocation due en cas de chômage intervenue à la suite de l'introduction en 1949 de l'allocation compensatoire octroyée au chômeur dont l'épouse s'occupait uniquement de son foyer. Cette allocation compensatoire correspondait à l'allocation de mère au foyer qui avait été introduite la même année dans le régime des allocations familiales (V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit.*, p. 49), et dont il demandait la suppression car il considérait qu'elle n'y avait pas sa place. Pour lui, si allocation de mère (ou d'épouse) au foyer il devait y avoir, c'était à l'État de la prendre en charge puisqu'elle n'avait aucun lien avec le travail. V. W. VAN LEEN, *op. cit.*, p. 154.

<sup>171</sup> Ce n'est pas la seule faille qui peut être relevée dans le raisonnement de W. VAN LEEN. Une autre apparaît dans son traitement de l'allocation de mère au foyer. Tout comme H. FUSS, W. VAN LEEN y était opposé dans le cadre des allocations familiales en considérant que cette allocation faisait peser une charge excessive sur le régime. Mais alors qu'H. FUSS préconisait sa suppression pure et simple et son remplacement par une augmentation généralisée des allocations familiales comme le réclamait le pilier socialiste, W. VAN LEEN optait plutôt pour le transfert de charge des allocations familiales vers le budget général de l'État en argumentant qu'elle pourrait être octroyée en tant qu'incitation à rester au foyer ou en reconnaissance des services rendus. En y regardant bien, il s'agit dans le premier cas d'une intervention de l'État dans les affaires familiales qu'il jugeait pourtant inacceptable dans le cadre notamment du financement des allocations familiales et dans le second cas d'un argument qu'il réfutait en tant que fondement juridique des allocations familiales. V. H. FUSS, *op.cit.*, p. 258 et W. VAN LEEN, *op.cit.*, p. 154.

<sup>172</sup> Cette idée n'a fort heureusement jamais été reprise car elle n'aurait fait que renforcer les inégalités entre les familles, et partant, entre les enfants puisque sa mise en application aurait abouti à rendre les allocations progressives avec le revenu de l'attributaire du droit. Il faut toutefois reconnaître qu'en suivant le raisonnement de W. VAN LEEN, cette proposition était logique puisque, comme il le disait si bien, le coût de l'enfant croît en proportion du revenu (V. id., *op.cit.*, p. 132). Cette idée était loin d'être nouvelle puisqu'elle avait été appliquée par certaines caisses, notamment celle des magistrats, dans le courant des années 1920 et qu'elle avait été cautionnée par V. FALLON dans son étude sur les allocations familiales. V. V. FALLON, *op.cit.*, p.102.

Cependant, si la proposition de W. VAN LEEN d'établir toutes les allocations sociales en pourcentage du salaire est critiquable en ce qui concerne les allocations familiales, il n'en va pas nécessairement de même pour les branches de la sécurité sociale assurant des revenus de remplacement dans la mesure où elle renforce le principe d'assurance dans la couverture du risque. On notera, toutefois, qu'en ce qui concerne le chômage, par exemple, ce mode de calcul ne sera adopté qu'en 1971.

- En visant la familialisation des différentes branches de la sécurité sociale par le transfert de la charge des allocations familiales dues aux travailleurs involontairement inactifs vers les régimes d'assurance concernés<sup>173</sup>, il transférait, sans peut-être en être conscient, le fondement juridique du droit aux allocations familiales des travailleurs involontairement inactifs du travail vers la charge de famille établie en fonction du nombre d'enfant à charge alors qu'il récusait ce fondement dans le cas des travailleurs actifs<sup>174</sup>.

L'un des arguments évoqués pour expliquer sa préconisation de verser les mêmes allocations familiales aux travailleurs involontairement inactifs qu'aux travailleurs actifs va dans le sens de cette interprétation. D'après lui, tout comme le travail devait fournir au travailleur les ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille en fonction de la charge de famille, l'assurance sociale devait lui procurer les moyens d'existence convenable pour lui et sa famille<sup>175</sup>. On en est réduit à supposer que W. VAN LEEN estimait le montant des allocations familiales cumulé à celui de l'allocation principale devait se situer dans les limites fixées par la loi en ce qui concernait les chômeurs<sup>176</sup>. A moins qu'il n'ait d'emblée anticipé la suppression du plafonnement instauré en 1945 qu'entérinera la loi du 8 décembre 1958<sup>177</sup>

Si l'on s'est aussi longuement attardé sur une prise de position qui, pas plus que celle de H. FUSS, n'interviendra directement dans les choix du Gouvernement de l'époque, c'est tout simplement parce que certaines des idées émises par W. VAN LEEN sont loin d'avoir disparu du paysage politique. La question de la responsabilité individuelle vs responsabilité collective traverse toute l'histoire de la sécurité sociale et elle fait encore actuellement l'objet d'une cassure idéologique. Il en va de même de l'autonomie de décision des familles, même si les mouvements qui les représentent s'adressent de plus en plus à l'État pour qu'il les soutienne dans l'exercice des fonctions parentales tout en respectant leur liberté de choix.

Deux exemples serviront à illustrer ce propos.

- Le premier concerne la familialisation des revenus de remplacement. Si plus aucun acteur social ne conteste de nos jours la prise en charge des allocations familiales des travailleurs involontairement inactifs par le régime général des allocations familiales, il n'en va pas de même en ce qui concerne les majorations qui leur sont accordées, sous condition de ressources, pour des raisons économiques.

<sup>173</sup> V. W. VAN LEEN, *op cit*, p. 106.

<sup>174</sup> V. id, *op.cit*, p. 150.

<sup>175</sup> V. ibid, *op. cit*, p 106

<sup>176</sup> On rappellera que le montant maximum de l'allocation de chômage additionné aux allocations familiales avait été fixé à deux tiers (1 à 3 enfants à charge) ou trois-quarts (au moins 4 enfants) du salaire de référence augmenté des allocations familiales par l'arrêté du Régent du 29 décembre 1945. V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Les fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit*, p. 29. Pour comprendre ce que signifiait le salaire de référence, il faut se reporter à H. FUSS qui définit l'indemnité de base comme étant la moitié du salaire d'un manœuvre. V. H. FUSS, *op.cit*, p. 272.

<sup>177</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit*, p. 29.



Pour ne prendre que l'exemple du *Gezinsbond*, qui est un ardent défenseur de l'allocation familiale forfaitaire, en application, selon lui, du principe de l'égalité (formelle) de droit et l'égalité de traitement des enfants, les majorations d'allocations familiales accordées pour raisons économiques ne devraient pas relever du régime d'allocations familiales. Suivant en cela le même type de raisonnement que celui adopté par W. VAN LEEN, tout en reprenant ainsi à son compte les préconisations présentées par la CSC et le Conseil supérieur de la famille lors de la première tentative de réforme de la sécurité sociale en 1949-1951<sup>178</sup>, le *Gezinsbond* considère que ces majorations doivent être prises en charge par les branches de la sécurité sociale concernées (chômage de plus de 6 mois, incapacité de travail, pensions),

Cette position qu'il a défendue, notamment, lors des deux sessions des États généraux de la famille, qui se sont tenues en 2003-2004 et 2005-2006, revient à accentuer la familialisation des revenus de remplacement. En effet, si cette solution était appliquée :

- elle aboutirait à moduler les allocations de chômage et d'invalidité, non plus seulement en fonction de la *charge de famille* comme c'est le cas depuis 1986, mais en fonction du nombre d'enfants à charge ;
  - elle risquerait de renforcer les inégalités de traitement dont sont déjà suffisamment victimes les chômeurs cohabitants considérés comme étant sans enfants à charge en raison de la présence d'un autre revenu (professionnel ou de remplacement) dans leur ménage. En ce qui concerne le régime des pensions, la situation pourrait se révéler encore plus complexe puisque cette mesure ne s'appliquerait pas à une catégorie de pensionnés prédéfinie regroupant diverses situations de vie comme c'est le cas dans les autres régimes des revenus de remplacement.
- Le second a trait à la responsabilité de la collectivité vs la responsabilité individuelle des parents et à l'autonomie de décision des familles. Plus aucun acteur ne remet en question de nos jours la (part de) responsabilité de la collectivité dans la prise en charge des enfants. C'est ainsi que certains acteurs sociaux comme le *Gezinsbond*, dont la position était partagée jusqu'il y a peu par la *Ligue des familles*<sup>179</sup>, revendique la couverture intégrale du coût (théorique) de l'enfant calculé sur la base de la part de dépenses générées par la présence d'un enfant observée dans les familles disposant de revenus moyens<sup>180</sup> tout en appelant au respect total de leur autonomie de décision.

<sup>178</sup> V. id, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit*, p. 53.

<sup>179</sup> Dans le nouveau projet relatif aux allocations familiales que *La Ligue des familles* a présenté lors d'un séminaire tenu en mars 2012, cette dernière réclame à présent une allocation forfaitaire inférieure au coût théorique de l'enfant tel qu'il est établi par le *Gezinsbond* et défend sa majoration possible pour raisons économiques.

<sup>180</sup> Même si le *Gezinsbond* a depuis établi ses propres indicateurs pour calculer le coût (théorique) de l'enfant, la méthode utilisée ne s'écarte pas fondamentalement de celle mise au point par R. RENARD en 1988 pour calculer le montant des pensions alimentaires. V. R. RENARD, « Divorce, coût de l'enfant, pension alimentaire, fiscalité », *Journal des Tribunaux*, 1988, p. 101.

Pour les mouvements familiaux traditionnels, la responsabilité de la collectivité en matière familiale n'est, en effet, acceptable que si une frontière étanche la sépare de la responsabilité individuelle des familles à laquelle est associée l'autonomie de décision qui garantit leur liberté de choix, portée au rang de valeur absolue dans les affaires familiales.

Cette conception familialiste du libre choix est particulièrement prégnante dans les mesures d'articulation de la vie professionnelle et familiale que les mouvements familiaux traditionnels préconisent. Ces derniers en appellent de plus en plus à la responsabilité collective en demandant à l'État de mettre en œuvre les congés parentaux et familiaux nécessaires pour que, notamment, les travailleurs-parents, qui le souhaitent, puissent exercer pleinement leurs fonctions parentales sans devoir en supporter le coût (ou la totalité du coût). Leur revendication porte essentiellement sur la couverture la plus complète possible du salaire perdu par la sécurité sociale et sur le maintien intégral et à titre gracieux (sans cotisations en contrepartie) de leurs droits sociaux pendant les périodes de congés<sup>181</sup>. Au moins en 1950, W. VAN LEEN admettait-il, dans son opposition à la responsabilité de la collectivité en matière familiale, que celle-ci ne pouvait intervenir sans entraîner des conséquences pour les familles<sup>182</sup>. En cas d'appel à la responsabilité collective, il leur faudrait en accepter le prix en consentant à se voir imposer des devoirs envers la collectivité en contrepartie.

Dans ce dernier domaine, la position des FPS, mouvement féminin par excellence dont la mission a été dès l'origine de défendre les droits des femmes et des enfants au sein de la famille et dans la sphère publique, est tout autre. La raison en est simple.

Rejointes dans leur position par l'ensemble des mouvements féminins, défenseurs de l'égalité de droit des femmes au travail, les FPS considèrent que la revendication des congés parentaux et familiaux – à l'exception, cela va de soi, des congés de maternité et de paternité – laissés

---

Cette méthode est détaillée dans la proposition de loi modifiant le Code civil déposée à la Chambre par les députés C. NYSSEN, M. WATHELET et C. BROTCORNE (Doc 52 0899/001). Celle-ci vise à objectiver le calcul des contributions alimentaires des père et mère au profit de leurs enfants.

<sup>181</sup> Cette position est également défendue par P. VIELLE dans son ouvrage sur *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales. Une approche de genre*, publié chez BRUYLANT, Bruxelles, en 2001. La demande d'une couverture la plus complète possible des congés parentaux et familiaux se réfère souvent à l'exemple de la Suède où ceux-ci sont pris en charge par une assurance parentale organisée au sein du régime de sécurité sociale. C'est oublier un peu vite qu'en Suède, les indemnités versées par cette assurance sont soumises à des cotisations sociales, ce que rejettent les tenants de cette position. V. G. JULEMONT, *Vers une approche intégrée des temps ou comment synchroniser les temps sociaux et familiaux*, inédit, 2004, pp. 94-99. Cette étude a été réalisée à la demande et avec le soutien financier de l'*Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes*.

En outre, il est possible que d'ici peu, comme c'est déjà le cas en Norvège depuis 2004, la prise en charge du coût du *homecare* dispensé à domicile par les parents (la plupart du temps par la mère) (par opposition au *childcare* qui est dispensé par les services d'accueil des enfants) finisse par être inscrit à l'agenda des politiques publiques à la demande des mouvements familiaux traditionnels. L'allocation octroyée pour le *homecare* se distingue de celle accordée en cas de congé parental par le fait qu'elle s'adresse aussi aux parents qui abandonnent toute activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants.

<sup>182</sup> V. W. VAN LEEN, *op. cit.*, p. 145.

au libre choix des familles (et non des individus), revient à revendiquer, de manière déguisée, le renforcement des rôles familiaux, masculins et féminins, traditionnels<sup>183</sup>.

Si les FPS ne demandent pas la suppression des congés pour raisons familiales, ni celle des indemnités et des droits sociaux dont ils sont assortis parce qu'elle ne ferait que toucher durement les familles économiquement les plus vulnérables, elles s'opposent néanmoins au continu élargissement de ceux-ci tout comme à leur multiplication tels que le réclament les mouvements familiaux traditionnels<sup>184</sup>. Pour FPS, les modalités d'utilisation de ces congés devraient être suffisamment souples de façon à limiter, autant que faire se peut, l'écartement complet du travail des travailleuses et travailleurs qui y recourent et à réduire ainsi l'effet potentiellement négatif de ces congés sur la poursuite de leur carrière, l'évolution de leur rémunération et la constitution de leurs droits sociaux.

De ce point de vue, les nouvelles modalités d'utilisation du congé pour soins prévues en cas de maladie de l'enfant, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012, sont un pas dans la bonne direction. Pour bien faire, cette souplesse supplémentaire d'utilisation devrait être étendue aux autres congés parentaux et familiaux de façon à normaliser le temps familial dans l'organisation du temps de travail et, plus généralement, dans l'organisation sociale du temps<sup>185</sup>.

Dans cette conception, il n'est donc plus question de préserver une frontière étanche entre responsabilité collective et responsabilité individuelle. Il s'agit plutôt de tenter d'établir entre elles des interactions qui devraient servir à déterminer jusqu'où la responsabilité collective peut être engagée dans l'exercice des fonctions parentales et quelles sont les contreparties que la société pourrait éventuellement demander aux familles lorsqu'elle intervient dans ce domaine.

Plutôt que de revendiquer des congés de longue durée pour raisons familiales, les FPS réclament un développement plus intensif de services (collectifs) d'accueil des enfants. Ceux-

<sup>183</sup> Les faits leur donnent d'ailleurs raison. Ce sont, en effet, les femmes qui, dans une large majorité de cas, s'écartent du marché du travail pour prendre soin des enfants étant donné les inégalités (de salaire, de statut d'emploi et de conditions de travail) dont elles sont encore, de nos jours, victimes dans le monde du travail. Ce sont elles qui en assument principalement les répercussions négatives sur l'évolution de leur carrière et de leur rémunération ainsi que sur leurs droits sociaux.

<sup>184</sup> Bien que les congés pour raisons familiales ne soient pas l'objet de cette étude, il semble utile d'apporter les précisions suivantes sur la position des FPS. Pour ce qui les concerne, ces congés devraient devenir obligatoires pour les hommes comme pour les femmes et ils devraient rester individuels et non transférables, contrairement à ce qui prévoit la nouvelle directive européenne sur le congé parental pour une partie de ce dernier. Autant de dispositions qui ne peuvent que limiter le soi-disant « libre choix » des familles qui s'effectue très largement au détriment du maintien des femmes au travail étant donné leur situation inégale actuelle sur le marché de l'emploi.

<sup>185</sup> La ville de Bologne a joué un rôle pionnier en la matière en décrétant en 1986 que l'organisation du temps familial, et plus largement du temps privé, ne relevait pas seulement de la sphère privée, mais qu'elle était également un problème collectif et public et, par conséquent, politique, ce qui l'a poussé à prendre en charge la coordination (sociale) des temps de vie. Pour plus de détails à ce sujet, v. G. JULEMONT, *Vers une approche intégrée du temps ou comment synchroniser les temps sociaux et familiaux*, op.cit, pp.14- 15 et 134, notamment, ainsi que id, *Hommes et familles – Les différentes facettes du rôle de l'homme dans les familles européennes*, Rapport final, COFACE, Bruxelles, Janvier 2007, pp. 131-132 (Cette recherche-action a été réalisée avec le soutien financier de la Commission européenne et de l'Institut belge pour l'égalité des hommes et des femmes).

ci représentent jusqu'à présent la mesure de politique familiale la plus efficace de redistribution des ressources entre les familles et de lutte contre les inégalités socioéconomiques et socioculturelles existant entre les enfants<sup>186</sup>.

Dans le domaine qui vient d'être examiné, la *Ligue des familles* a rejoint depuis peu, à quelques nuances près, la position défendue depuis de nombreuses années par l'ensemble des mouvements féminins, après avoir réclaté pendant plus de vingt ans le développement des congés parentaux et familiaux. Elle a, en effet, été avec le *Gezinsbond* à l'origine de la réflexion engagée dans les sphères politiques au début des années 1990 sur ce qu'on appelait alors « l'harmonisation de la vie familiale et professionnelle » et où elle se posait en champion du *libre choix des femmes* entre travail et famille<sup>187</sup>.

### b.3 En conclusion

Avant de passer à la section suivante consacrée à l'examen de l'organisation et du financement du régime des allocations familiales, il paraît utile de résumer en quelques traits les différences séparant la position quelque peu mitigée de H. FUSS, mais clairement affirmée de la FGTB, de celle adoptée par W. VAN LEEN quant à la définition à donner aux allocations familiales, l'objectif étant de faire mieux comprendre les projets politiques portés par deux visions que tout opposait.

D'un côté, la FGTB s'inscrivait dans la ligne défendue par la plupart des intervenants dans les débats relatifs à la généralisation des allocations familiales à l'ensemble des travailleurs salariés (sinon des chefs de famille). Celle-ci faisait du *risque d'appauvrissement des ménages ouvriers lié à la charge de famille un risque à part entière*, qui devait être couvert par une assurance sociale du même type que celles s'adressant aux autres risques professionnels ou de la vie (maladie, incapacité de travail, chômage, vieillesse). L'assurance sociale relative aux allocations familiales devait être basée sur le même *principe de solidarité horizontale* que celui en vigueur dans les autres branches de la sécurité sociale. Une solidarité horizontale qui se définissait en l'occurrence comme la solidarité dont les travailleurs sans enfants devaient faire preuve à l'égard de ceux en charge d'enfants afin de les aider solidairement à faire face au surcoût que cette charge représentait. Dans cette optique, c'était donc bien *la charge de famille qui était constitutive du droit du travailleur à un complément de revenu au bénéfice de l'enfant*. Dans cette optique toujours, rien ne s'opposait à ce que ce droit soit

<sup>186</sup> Dans une approche qui associe la politique de l'emploi et la politique familiale, et donc de politique de réconciliation de la vie professionnelle et familiale, les services d'accueil des enfants constituent également la mesure la plus efficace d'égalité des femmes et des hommes sur le marché du travail.

<sup>187</sup> C'est ainsi qu'un séminaire fut organisé sur ce thème en 1991 par L. VAN DEN BRANDE, alors Ministre de l'emploi et du travail au Gouvernement fédéral en présence de représentants politiques et de tous les acteurs sociaux concernés. V., notamment, à ce sujet, M. DE GOLS *et al*, « Familles et marché du travail », Ministère de l'emploi et du travail, *Dossier N° 3, Législation belge permettant d'harmoniser la vie familiale et professionnelle*, Juillet 1991, 35 pp. et id, « Mesures individuelles en vue d'harmoniser la vie professionnelle et la vie familiale », *Revue du travail*, N° 4, Octobre-Novembre-Décembre 1991, pp. 36-56.

(éventuellement) étendu à tous les chefs de famille selon des modalités de solidarité collective à définir à l'échelon de l'État.

Ce rappel succinct permet de visualiser les caractéristiques du salaire indirect constitué par l'ensemble des cotisations sociales, dont faisaient partie les cotisations patronales destinées à financer le régime des allocations familiales des travailleurs salariés. Dans la conception défendue par la FGTB à propos des allocations familiales lors de la première tentative de réforme du régime de sécurité sociale, la cotisation patronale afférente au salaire plafonné des travailleurs, qui était destinée au financement du secteur, formait la part du salaire que les travailleurs acceptaient de solidariser pour qu'elle soit redistribuée à ceux d'entre eux en charge d'enfants. *L'idée sous-jacente était que la propriété de la partie solidarisée du salaire, quelle que soit la branche d'assurance sociale concernée, échappait aux travailleurs pris individuellement, mais qu'elle leur appartenait collectivement et qu'elle était destinée à financer les risques encourus par chacun d'eux lorsqu'ils y étaient confrontés.*

On retrouve ainsi le *principe essentiel qui a été à l'origine de la solidarité ouvrière : l'entraide mutuelle*<sup>188</sup>. Celle-ci souligne l'importance non pas tant de la responsabilité collective, mais bien de la solidarité collective organisée entre les travailleurs, dans la prise en charge des enfants.

Il est frappant de constater que dans le projet de réforme de la sécurité sociale de *W. VAN LEEN*, le principe de solidarité soit aussi peu présent. Rien dans ce qu'il exprimait ne se rapporte d'une manière ou d'une autre à l'entraide mutuelle. Il *mettait avant tout l'accent sur le principe d'assurance* et la responsabilité individuelle de chacun puisque selon ses propres mots, l'assurance sociale constituait une assurance mutuelle comme l'est, en définitive, toute forme d'assurance, publique ou privée<sup>189</sup>. Dans cette conception, les cotisations sociales afférentes au salaire plafonné du travailleur formaient le salaire indirect qui lui était dû en cas d'occurrence d'un risque couvert par une assurance sociale.

Dans le cas précis des allocations familiales, les cotisations patronales destinées à financer le secteur prenaient une autre dimension dans la mesure où, selon *W. VAN LEEN*, elles faisaient partie intégrante du revenu que le travailleur en charge d'enfants devait pouvoir se procurer par son travail pour

<sup>188</sup> La solidarité à deux sens qui se distinguent par leurs effets. Elle peut se définir :

- soit comme la dépendance mutuelle entre les hommes qui ne se raccroche en rien au principe d'égalité comme l'indique fort bien l'exemple de la société médiévale ;
- soit comme l'entraide mutuelle entre les hommes, qui ne peut se concevoir que dans le respect du principe d'égalité. Ce sentiment est à l'origine des caisses d'entraide mutuelle organisées par les travailleurs eux-mêmes pour faire face aux risques de la vie.

<sup>189</sup> *V. W. VAN LEEN, op. cit.*, p. 99. La seule différence qu'il reconnaît entre assurance sociale et assurance privée, réside dans l'octroi des avantages acquis liés à l'assurance. Dans le cas de l'assurance sociale, on peut, selon lui, « admettre (...) qu'on refuse, le cas échéant, (...) tel ou tel avantage à certains groupes d'assurés, bien qu'ils soient assujettis à l'assurance sociale dans son ensemble », ce qui est impensable dans le cadre de l'assurance privée (id. p. 129). C'est à ce titre qu'il défendra fermement l'idée du non-cumul d'allocations provenant de deux branches distinctes de la sécurité sociale, soit un principe qui reste encore actuellement d'application dans la plupart des cas. C'est la référence au principe de non-cumul qui explique, en partie, son opposition au maintien du droit aux allocations familiales dans le régime d'assurance s'adressant aux travailleurs salariés en cas de chômage, d'incapacité de travail ou de décès d'un des parents (v. ci-dessus). Une autre différence essentielle sépare toutefois l'assurance privée de l'assurance sociale. Elle porte sur la prime ou la cotisation. Dans l'assurance privée, la prime est établie en fonction du risque présenté par l'assuré. Dans l'assurance sociale, la cotisation est proportionnelle au revenu et indépendante du risque encouru.

assurer une existence convenable à sa famille. D'après lui, c'était donc le *travail* qui était *constitutif du droit au bénéfice du travailleur en charge d'enfants*. Dans cette perspective, l'obligation imposée aux employeurs de cotiser à l'assurance sociale couvrant les allocations familiales peut être vue comme l'occasion qui leur était offerte :

- de contourner le principe « à travail égal, salaire égal » consacré par les plénipotentiaires du Traité de Versailles en 1919, principe que personne hormis les représentants politiques les plus conservateurs ne remettait en cause ;
- de familialiser le salaire du travailleur en fonction du nombre d'enfants à charge sans augmentation inconsidérée de la masse salariale de leur entreprise<sup>190</sup>.

C'est sans doute ce qui explique, en partie, sa proposition de revenir en arrière par rapport au mécanisme de versement des allocations familiales instauré par la loi du 4 août 1930 en chargeant, dans toute la mesure du possible, les employeurs de verser eux-mêmes les allocations familiales à leurs personnels. En retournant cette responsabilité aux employeurs, la familialisation du salaire était plus évidente.

En dépit de quelques idées qui s'appliqueront quelques décennies plus tard dans le système de financement de la sécurité sociale (déplafonnement complet des salaires et cotisation globale notamment) et dans son organisation, le projet de W. VAN LEEN n'interviendra que faiblement dans l'évolution du régime des allocations familiales. Par contre, le projet de la FGTB, et plus largement du pilier socialiste, que rejoignaient sur les principes ceux des autres acteurs (pilier chrétien, LFNB), malgré de profondes divergences de vues exprimées dans leurs argumentaires sur le principe même des allocations familiales ainsi que par rapport à leurs modalités d'application :

- Le principe de solidarité interpersonnelle (ou horizontale) entre les travailleurs prendra définitivement le pas sur celui d'assurance mutuelle dans le cadre du régime des allocations familiales.
- En outre, la reconnaissance de la charge de famille comme élément constitutif du droit aux allocations familiales devait inévitablement conduire à l'élargissement du régime des allocations familiales des travailleurs à d'autres groupes de la population (les étudiants, par

---

<sup>190</sup> La position de W. VAN LEEN est, dans un certain sens, assez paradoxale et elle représente du point de vue idéologique, sous bien des aspects, une sorte de compromis. La défense du salaire familial repris des encycliques papales a été longtemps l'apanage de la fraction démocrate-chrétienne du parti catholique, mais sa reconversion en salaire modulé selon le nombre d'enfants à charge rapproche la conception par W. VAN LEEN de celle défendue par les responsables politiques catholiques les plus conservateurs. Il s'en détache toutefois fortement dans son argumentaire en réfutant toute idée d'une augmentation du salaire par les allocations familiales qui récompenserait les bons services rendus à la Patrie par les chefs de familles en arguant qu'il s'agit-là d'un jugement de valeur. Il rejetait également l'idée d'une récompense au mérite et donc d'une hiérarchisation en valeur humaine des travailleurs selon leur nombre d'enfants dont la LFNB s'était fait le champion, se rapprochant ainsi de la position adoptée par le pilier socialiste en matière d'allocations familiales.

exemple) et à leur extension à tous des ménages en charge d'enfants grâce à l'instauration par la loi du 21 juillet 1971 d'un régime résiduaire de prestations familiales garanties. Comme il l'a été dit, ces dernières sont octroyées, sous condition de ressources, à toute personne résidant (régulièrement) en Belgique qui ne peut faire valoir un droit dans aucun autre régime (belge ou étranger) d'allocations familiales. *Seul le financement par l'État, et donc les modalités de solidarité collective destinées à financer ce régime résiduaire, resteront en rade* puisque la charge financière de ce dernier a été, dès l'origine, intégralement supportée par le régime des allocations familiales des travailleurs salariés. Une situation qui n'a pas manqué, et qui ne manque toujours pas de créer des problèmes et qui conduira, dans certains cas, à des inégalités de traitement durables, totalement inacceptables, envers les enfants les plus défavorisés, bénéficiaires de ce régime.

### **1.3. Organisation et financement du régime des allocations familiales**

L'institution du régime d'allocations familiales au sein du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés au lendemain de la seconde guerre mondiale n'a pas modifié en profondeur le régime instauré en 1930<sup>191</sup>.

Comme on l'a déjà signalé lors de l'examen des principes fondateurs du régime général de sécurité sociale, la Caisse nationale de compensation des allocations familiales a été confirmée en tant qu'organisme central du régime des allocations familiales par l'Arrêté-loi du Régent du 28 novembre 1944. Elle sera remplacée le 19 juillet 1960 par l'Office national des allocations familiales des travailleurs salariés (ONAFTS)<sup>192</sup>. Ce dernier sera chargé d'appliquer la législation sociale se rapportant aux allocations familiales et de contrôler la gestion administrative et financière des caisses d'allocations familiales.

L'intégration du régime des allocations familiales au sein du régime général de sécurité sociale transformera pourtant profondément le rôle des caisses primaires. En plus d'une réduction progressive, mais drastique, de leur nombre (de 79 en 1947, elles n'étaient déjà plus que 62 en 1965 et il n'en restait plus que 26 en 2004)<sup>193</sup>, celles-ci se verront progressivement rétrograder du rang d'organismes bénéficiant d'une autonomie certaine de gestion à celui d'organismes-payeurs au même titre que l'ont été les caisses de chômage et les mutualités dans leurs régimes d'assurance respectifs. Différents facteurs expliquent la régression de leur statut :

<sup>191</sup> La loi du 4 août 1930 subira tout au long des années 1930 plusieurs modifications. Le texte de la loi tel que modifié sera consolidé dans les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales.

<sup>192</sup> Il est impossible, dans le cadre de cette étude, de donner une exhaustive des nombreuses modifications introduites dans les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales pour les travailleurs salariés Une énumération plus complète peut être trouvée sur le site [www.vlex.be/vid/coordonnées-salaries-coordination-officieuse](http://www.vlex.be/vid/coordonnées-salaries-coordination-officieuse).

<sup>193</sup> V. *Cinq générations d'allocations familiales, op.cit*, p. 5.

- En premier lieu, l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 ôtait aux caisses d'allocations familiales leur rôle de percepteur des cotisations auprès des employeurs qui leur étaient affiliés. Celui-ci était transféré à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) qui était chargé de collecter la totalité des cotisations sociales (patronales et personnelles des travailleurs) auprès des employeurs et de les redistribuer entre les organismes centraux des différentes branches d'assurance sociale au prorata des montants de cotisations qui leur étaient dus.

En ce qui concerne les allocations familiales, la cotisation des employeurs avait été fixée à 6 % du salaire plafonné mais sera portée dès 1951 à 7.5 %. L'augmentation de la cotisation devait permettre, selon H. FUSS, le maintien des montants des allocations familiales en vigueur en 1951 sans transferts de charge vers d'autres branches de la sécurité sociale<sup>194</sup>. Pour W. VAN LEEN, cette mesure se révélait nécessaire pour face aux dépenses d'autant plus que celles-ci étaient gonflées par :

- o l'incorporation dans le régime de l'allocation compensatoire créée en faveur de la mère au foyer revendiquée, sous cette forme-là par la LFNB et le MOC, dont la CSC est une organisation constitutive. W. VAN LEEN désapprouvait cette mesure ainsi que l'engagement pris par le gouvernement, dans le projet de loi n° 294 du 7 mars 1950, de combler les déficits du régime résultant des dépenses qui en découlaient<sup>195</sup> ;
- o les majorations d'allocations accordées aux orphelins et aux enfants d'invalides dont il recommandait le transfert respectivement vers le régime d'assurance pension de vieillesse et le régime d'assurance maladie-invalidité<sup>196</sup>.

Cette cotisation de 7.5 % (dont 0.75 % seront affectés au financement de l'assurance-maternité instituée en 1989 en tant que troisième secteur du régime d'assurance maladie-invalidité) est restée en vigueur jusqu'à l'introduction de la gestion globale dont les principes ont été définis dans la loi du 30 mars 1994. À partir de cette date, chaque régime d'assurance

<sup>194</sup> V. H. FUSS, *op. cit.*, pp. 256-257.

<sup>195</sup> On comprend mal cette focalisation sur les dépenses liées à l'incorporation de l'allocation compensatoire dans le régime des allocations familiales, même si l'on ne peut être que d'accord avec W. VAN LEEN pour dire qu'elle n'y avait pas sa place. Les données statistiques rassemblées pour les années 1945-1963 par G. SPITAEELS et D. KLARIC relatives aux recettes et aux dépenses du régime des allocations familiales indiquent qu'à part un léger dépassement (100 millions BEF (+/- 2.479.000 €), soit un excédent de 1 % de dépenses par rapport aux recettes) enregistré en 1948 (et par conséquent, avant l'introduction de l'allocation compensatoire pour la mère au foyer en 1949), le régime a été excédentaire de 1945 à 1950, soit la dernière année d'observation possible pour W. VAN LEEN qui a rendu son rapport en 1951. V. G. SPITAEELS et D. KLARIC, *Vingt ans de sécurité sociale en Belgique*, Editions de l'Institut de Sociologie de l'ULB, 1968, cité par G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, Tableau p. 83. Ces données relatives aux années 1951-1957 reprises dans le tableau concernant les recettes et dépenses enregistrées dans les différents secteurs de la sécurité sociale de l'étude précitée confortent toutefois le constat dressé par H. FUSS, selon lequel il n'existait plus en 1950 de possibilité d'augmenter les allocations familiales sans procéder à une augmentation de la cotisation patronale.

<sup>196</sup> Le passage de la cotisation de 6 % à celle de 7.5 % s'est fait par l'intégration de la cotisation de 1.5 % qui avait été prévue pour financement du rééquipement ménager. Son incorporation à la cotisation pour les allocations familiales permettait de ne pas alourdir la charge des cotisations sur le travail pour financer les allocations familiales. Elle devait surtout permettre aux yeux de W. VAN LEEN d'éviter à l'Etat d'intervenir structurellement dans le financement des allocations familiales pour combler les déficits du régime, une intervention qu'il jugeait malsaine pour des raisons qui ont déjà été évoquées. Il la jugeait aussi dangereuse parce qu'elle pourrait servir à alimenter un puits sans fond comme le montraient les revendications croisées des travailleurs indépendants et des partenaires sociaux lorsqu'ils avaient l'impression que leur régime d'allocations familiales était désavantagé par rapport à l'autre dans le soutien financier accordé par l'Etat. V. W. VAN LEEN, *op.cit.*, p. pp.150-152.



devra présenter un budget prévisionnel de ses dépenses pour l'année suivante et sera financé à hauteur de ses besoins dans le cadre de la globalisation des cotisations sociales<sup>197</sup>.

Cette idée n'était pas neuve. Elle avait été évoquée par W. VAN LEEN en 1951 en tant qu'objectif à atteindre. Il considérait, en effet, que la mise en place d'une cotisation globale était, à ce moment-là, prématurée et provisoirement inopportune. Selon lui, il fallait laisser à chaque branche d'assurance sociale le temps d'assurer l'équilibre financier entre ses recettes en cotisations et ses dépenses en prestations, sans possibilité de transfert d'une branche à l'autre<sup>198</sup>. Et c'est bien pour mettre fin notamment aux transferts de la branche des allocations familiales vers celle des soins de santé opérés au sein du Fonds d'équilibre financier de la sécurité sociale institutionnalisé en 1983 que la globalisation des cotisations sociales a vu le jour. Celle-ci mettait fin à la distinction des cotisations par rapport aux différentes branches de la sécurité sociale, et donc aux transferts qui s'opéraient d'une branche à l'autre en fonction de leurs besoins respectifs et qui étaient source d'un malaise croissant chez les partenaires sociaux<sup>199</sup>.

- En second lieu, en légiférant dans le domaine des allocations familiales en 1930, le gouvernement avait déjà réduit l'autonomie des caisses d'allocations familiales en leur imposant d'appliquer dans tout le pays un taux de cotisation uniforme pour les employeurs et des taux d'allocations familiales identiques pour les travailleurs en charge d'enfants. Il avait aussi établi des règles de financement des allocations familiales qui obligeaient les caisses en boni à reverser 50 % de ceux-ci à la Caisse nationale de compensation des allocations familiales afin que celle-ci puisse en redistribuer la plus grande partie aux caisses déficitaires. Le reste des bonis laissés aux caisses, dont le pourcentage se réduira progressivement, servait à financer les œuvres annexes mises en place par certaines d'entre elles. Ces œuvres annexes étaient récusées par les syndicats. Laissées au bon vouloir des patrons qui pouvaient en dicter les règles d'attribution de services, elles représentaient pour eux tout à la fois :
  - o une ingérence des patrons dans la vie privée des travailleurs sur lesquels ils conservaient un pouvoir de contrôle ;
  - o une concurrence pour les services créés notamment par les mutualités ;
  - o une source d'inégalité de traitement entre les travailleurs selon la caisse d'allocations familiales dont ils relevaient.

Le système de compensation mis en œuvre après la seconde guerre mondiale ne fera que confirmer la tendance vers la compensation complète, qui avait été à l'origine réclamée

---

<sup>197</sup> V. J. DE COCK, *op.cit*, pp. 10-11.

<sup>198</sup> V. W. VAN LEEN, *op. cit*, pp. 128-129.

<sup>199</sup> V. J. DE COCK, *op.cit*, p. 10.

essentiellement par des représentants flamands du parti social-chrétien. En 1945, les bonis laissés aux caisses bénéficiaires seront limités à 12.5 %. Cette disposition sera supprimée par la loi du 27 mars 1951 qui instaurera la compensation nationale totale et qui prévoira le versement d'une subvention, proportionnelle au montant des cotisations et des allocations, à toutes les caisses afin de leur permettre d'organiser des œuvres annexes. Celles-ci seront définitivement supprimées par l'arrêté royal du 10 avril 1957. Avec elles, disparaîtra l'ultime pouvoir autonome des patrons sur la gestion financière des cotisations sociales afférentes aux allocations familiales<sup>200</sup>.

A propos de l'introduction de la compensation nationale totale, il est intéressant de présenter la position adoptée à cet égard par L-E. TROCLET. Alors qu'il avait soutenu les premières revendications des patrons et de certains syndicats socialistes wallons portant sur la régionalisation du mécanisme de compensation organisé entre les caisses primaires d'allocations familiales par la loi du 4 août 1930 (v. ci-dessus), il avait complètement revu sa position en 1949 alors qu'il était Ministre du travail et de la prévoyance sociale.

Dans un ouvrage consacré à la sécurité sociale publié en 1949, il concluait, en effet, de « ses observations relatives à la compensation et aux 'problèmes wallo-flamands' (liés à) l'organisation de la sécurité sociale » qu'il croyait effectivement que « la compensation (devait) s'effectuer dans le cadre de l'Etat car la sécurité sociale (était devenue) un élément important de l'économie nationale »<sup>201</sup>. Comme on l'a déjà indiqué les revendications régionalistes avaient été mises, à cette époque, en veilleuse avant de resurgir sur un mode mineur du côté du Parti socialiste wallon en 1961 et de prendre de l'ampleur en devenant un fer de lance des revendications flamandes en matière de réformes institutionnelles, dont la première vague date de 1974 avec la création des conseils régionaux.

L'existence des caisses d'allocations familiales a été quelquefois remise en cause. Sans entrer plus avant dans un débat pour lequel on ne dispose que d'informations beaucoup trop fragmentaires, on signalera toutefois que W. VAN LEEEN avait proposé une profonde réforme de l'organisation administrative du régime de sécurité sociale dans son ensemble dans son rapport sur la réforme de la sécurité sociale. Il préconisait à la fois la concentration fonctionnelle des organes d'exécution et leur déconcentration territoriale<sup>202</sup>. Les quelques projets de prise en charge des versements des allocations familiales par des bureaux déconcentrés de l'ONAFIS en remplacement des caisses d'allocations familiales qui ont été

<sup>200</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 171. Ce qui fit dire à un haut responsable de la FIB (ancêtre de la FEB) que « l'intégration du régime des allocations familiales dans le vaste régime de sécurité sociale, la mise sous tutelle des caisses primaires (...), le remplacement de l'œuvre par l'institution' (avaient) fatalement atténué l'attention spéciale que les chefs d'entreprise vouaient au régime des allocations familiales ». V. A. VERSCHUEREN, *Thèses patronales en matière d'allocations familiales pour salariés, Revue des allocations familiales*, Juillet-Août 1951, p. 5, cité par id, *op.cit.*, p. 173.

<sup>201</sup> V. L-E. TROCLET, *Les problèmes belges de la sécurité sociale*, Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, 1949.

<sup>202</sup> V. W. VAN LEEEN, *op. cit.*, pp. 132-137.

défendus ces dernières années, notamment celui préconisé par la *Ligue des familles* à l'occasion des élections de 1995, peuvent être vus comme des variantes ou des sous-produits de ce projet initial qui n'a jamais été appliqué faute de consensus.

Si dans la proposition de W. VAN LEEN, l'objectif n'était pas de renforcer le rôle de l'Etat dans la gestion du régime de sécurité sociale, la proposition de la *Ligue des familles* aurait eu pour conséquence de renforcer le rôle de l'ONAFS et d'étendre le principe de gestion partagée des partenaires sociaux et des mouvements familiaux aux bureaux de paiement des allocations familiales en détachant définitivement ces derniers de leur origine patronale.

#### **1.4. Prestations familiales**

La loi du 4 août 1930 relative à la généralisation des allocations familiales aux travailleurs salariés avait affirmé, comme on l'a vu, le droit de tout travailleur à recevoir des allocations familiales quel que soit le nombre d'enfants à charge, même si ce principe d'égalité de droit avait suscité des oppositions de la part notamment de la fraction la plus conservatrice du Parti social-chrétien. Elle confortait, par contre, le régime de répartition des allocations familiales en vigueur dans les caisses de compensation patronales, préexistantes à la loi. Le régime institué en 1930 privilégiait les familles nombreuses puisqu'il instituait une progression importante de l'allocation familiale selon le rang de l'enfant. Cette progression était marquante à partir de l'enfant du 3<sup>e</sup> rang (montant deux fois supérieur à celui de l'enfant du 2<sup>e</sup> rang et plus de deux fois et demie supérieur à celle de l'enfant de 1<sup>er</sup> rang) et elle était encore plus importante à partir du 5<sup>e</sup> enfant (montant plus de six fois et demie supérieur à celui alloué pour le 1<sup>er</sup> enfant)<sup>203</sup>.

Même si les majorations selon le rang de l'enfant n'étaient formellement remises en cause par personne à l'époque, il n'en reste pas moins que le pilier socialiste, et la LFNB, ont été à l'origine du combat visant à préserver les allocations familiales versées pour les deux premiers enfants des menaces récurrentes qu'ont fait peser sur elles les députés et sénateurs socio-chrétiens les plus conservateurs. Dès cette époque, des voix socialistes se sont, en outre, élevées pour appeler à un rééquilibrage des allocations familiales en faveur des deux premiers enfants (v. supra)<sup>204</sup>.

Qu'en est-il advenu dans le régime des allocations familiales organisé en 1947 en application de l'arrêté-loi du Régent du 28 décembre 1944 ?

La question des allocations familiales et de l'évolution que leur a impulsée leur intégration dans le régime de sécurité sociale par rapport à celui instauré en 1930 est tellement vaste qu'il faut se

<sup>203</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, Tableau p.176, 1<sup>ère</sup> colonne.

<sup>204</sup> Les FPS rappelaient dans le numéro d'avril 1947 de leur revue *La Femme Prévoyante* qu'elles défendaient cette position dès avant la guerre.

résigner à n'en retenir que les aspects qui permettent de répondre aux préoccupations exprimées de manière récurrente par tous ceux qui en ont défendu et continuent d'en défendre le principe.

**a. Evolution des montants des allocations familiales au taux ordinaire depuis 1947<sup>205</sup>**

*Une politique qui vise exclusivement à encourager les familles nombreuses et qui ignorent les familles moyennes et petites, doit inévitablement subir un échec. Il a été démontré (...) que la famille a besoin d'un appui efficace, non pas quand quatre ou même un plus grand nombre d'enfants sont nés, mais dès sa fondation et surtout dès la naissance même du premier enfant.*

*La Femme Prévoyante, Avril 1947*

Le régime d'allocations familiales organisé en 1947 au sein du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés n'a, en apparence, modifié qu'à la marge, sur les principes, celui en vigueur depuis 1930. Les allocations familiales restaient majorées selon le rang et les allocations du premier (et parfois du deuxième) enfant ont continué de faire l'objet des mêmes attaques que celles qui leur avaient été adressées au moment de l'adoption de la loi en 1930 et des modifications qui lui ont été apportées tout au long de la décennie 1930-1940. Les raisons invoquées étaient toujours les mêmes :

- le salaire était en principe suffisant pour couvrir le coût de l'entretien et l'éducation en tout cas du premier, sinon des deux premiers enfants ;
- la distribution d'allocations familiales pour le premier, voire le deuxième enfant, empêchaient d'octroyer des allocations familiales plus généreuses aux familles nombreuses et de leur apporter ainsi l'aide dont elles avaient besoin pour faire face au surcoût lié à la présence de nombreux enfants et pour leur assurer des conditions de vie convenables.

Pourtant, comme le souligne justement G. VANTEMSCHE, « les défenseurs des familles nombreuses et les catholiques encaissèrent un rude coup lors de l'instauration de la sécurité sociale »<sup>206</sup>. En effet, les augmentations les plus fortes des taux d'allocations introduites en 1947 concernèrent les deux premiers enfants.

Calculées sur des montants d'allocations convertis par l'ONAFS à l'indice des prix à la consommation de décembre 2004 afin de les rendre comparables, les augmentations opérées entre 1931 et 1947

---

<sup>205</sup> Le même exercice pourrait être effectué en se référant à l'ensemble des taux d'allocations sans que cela apporte des différences de nature à remettre en cause les conclusions tirées en se limitant à l'évolution des taux ordinaires.

<sup>206</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, pp. 177-178.

étaient, en effet, fortement dégressives selon le rang de l'enfant : elles atteignaient en nombre relatifs 385 % pour le 1<sup>er</sup> enfant, 289 % pour le 2<sup>e</sup>, 195 % pour le 3<sup>e</sup> et 144 % à partir du 4<sup>e</sup> enfant. Elles laissaient pourtant une marge de progression importante à partir du 3<sup>e</sup> enfant, même si on était loin de celle observée en 1930 (v. ci-dessus). En effet, par rapport à l'allocation des deux premiers enfants qui était en 1947 identique si l'on en croit les montants publiés par l'ONAFS<sup>207</sup>, les majorations accordées s'élevaient encore à 35 % pour le 3<sup>e</sup> enfant, 75 % pour le 4<sup>e</sup> et 150 % à partir du 5<sup>e</sup> enfant<sup>208</sup>.

Peut-on toutefois parler d'un basculement du soutien politique aux familles nombreuses vers un rééquilibrage des allocations familiales en faveur des familles petites et moyennes défendu par le pilier socialiste<sup>9</sup>? Le résultat est plus mitigé. Bien que cette tendance ait été confirmée en 1957 par le ministre de l'emploi et de la prévoyance sociale, L.-E. TROCLET, qui introduira également la majoration selon l'âge de l'enfant – non pas comme le revendiquait le pilier socialiste en remplacement de la progressivité selon le rang de l'enfant, mais bien en la maintenant<sup>209</sup> – et l'indexation des allocations familiales dans la loi<sup>210</sup>, les montants publiés pour les années 1965, 1985 et 2005 sont révélateurs :

- des tensions persistantes entre les forces politiques et leurs soutiens dans la société civile à propos des allocations familiales, et tout particulièrement de celles en faveur du premier enfant ;
- des évolutions dans les rapports de force établis entre les tenants et les opposants à une répartition plus équitable des allocations familiales selon le rang de l'enfant.

Il serait fastidieux d'entrer dans les détails des évolutions observées dans les montants des allocations familiales au sein des générations de 1965, 1985 et 2005 étudiées par l'ONAFS. L'on se bornera donc à en souligner les traits les plus marquants. L'on constate, par exemple, que :

- depuis la génération des allocations familiales de 1965, qui intègre l'évolution intervenue à partir 1957, l'effort le plus important a été consenti en faveur des familles de deux ou trois

<sup>207</sup> Par contre, si l'on se réfère à G. VANTEMSCHE, les deux montants n'étaient pas identiques en 1947, puisque celui alloué pour le 1<sup>er</sup> enfant s'élevait, selon lui, en valeur nominale à 415 BEF (+/- 10,25 €) contre 365 BEF pour le deuxième enfant (+/- 9 €). Cette différence de montant observée en faveur du 1<sup>er</sup> enfant traduisait l'idée défendue par les socialistes dans les discussions portant sur les allocations familiales, selon laquelle c'était le premier enfant qui était le plus coûteux et que sans lui, il n'y avait pas de constitution de famille possible (v. supra). Cette idée avait déjà sa traduction dans l'allocation de naissance, laquelle a toujours été plus élevée pour le premier enfant que pour les suivants. G. VAN TEMSCHE situe l'alignement des allocations pour les deux premiers enfants, après la réforme du ministre TROCLET de 1957 (Arrêté royal du 10 avril 1957). Etablies en valeur nominale à 425 BEF (+/-10,50 €), elles représentaient une augmentation de 10 BEF (+/- 0,25 €) pour le 1<sup>er</sup> enfant contre une augmentation de 60 BEF (+/- 1,50 €) pour le deuxième enfant. Pour compléter l'information, l'on dira que l'augmentation pour le 3<sup>e</sup> enfant s'élevait à 20 BEF (+/- 0,50 €) et qu'elle était inexistante à partir du 4<sup>e</sup> enfant. V. G. VANTEMSCHE, *op.cit.*, p. 179.

<sup>208</sup> Ces données ont été calculées d'après les montants repris en valeurs constantes en francs belges dans le Tableau K publié en annexe de l'étude de l'ONAFS consacrée à *Cinq générations d'allocations familiales*, *op.cit.*, Annexe 1-17.

<sup>209</sup> Les FPS expliquaient le maintien de la progressivité selon le rang en arguant qu'« on ne pouvait toucher aux droits acquis, ce qui aurait entraîné une diminution de ressources pour certaines familles ». V. *La Femme prévoyante*, Mai 1957.

<sup>210</sup> Selon M. DE KOSTER, la liaison des allocations familiales à l'indice de prix à la consommation avait été adoptée par le gouvernement d'union nationale VAN ZEELAND I, dans lequel A. DELATTRE (POB) était ministre du travail et de la prévoyance sociale et elle avait été mise en application par l'arrêté royal du 30 mars 1936. V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 144. La notation de G. VANTEMSCHE, *op.cit.* p. 179, laisse supposer qu'elle n'avait été reprise directement après la guerre et qu'il a fallu attendre 1957 pour qu'elle soit réintroduite par le Ministre L.-E. TROCLET.

enfants par rapport à la fois aux familles d'un enfant et aux familles d'au moins quatre enfants. C'est ainsi qu'en 1965, les montants d'allocations familiales représentaient respectivement selon le rang de l'enfant 185, 259, 273, 221 et 155 % de ceux obtenus en 1947. Cette évolution confirme, s'il en était besoin, la volonté politique, qui s'est manifestée dès 1957, de favoriser les familles moyennes<sup>211</sup>. Celles-ci représentaient à l'époque deux-tiers des familles. Elle marque aussi une prise de conscience des responsables politiques de l'importance du troisième enfant. D'un point de vue démographique, ce dernier se révèle, en effet, crucial pour assurer le remplacement des générations<sup>212</sup>. Cette prise de conscience s'était déjà traduite pour la *Ligue des familles* par l'extension du concept de famille nombreuse, et de certains des avantages sociaux qui lui étaient réservés, aux familles de trois enfants dans le courant des années 1950.

La diminution progressive des familles de 4 enfants et +, qui se concentrent pour l'essentiel aux deux extrémités de la hiérarchie sociale depuis les années 1960 (elles ne représentent plus actuellement que +/- 4 % des familles) et l'importance prise par le troisième enfant a amené les représentants politiques, essentiellement sociaux-chrétiens, à mettre peut-être moins l'accent sur le caractère nataliste des allocations familiales<sup>213</sup> qui leur avait servi d'argument pour défendre les majorations d'allocation substantielles à partir du troisième, et surtout du quatrième enfant, prévues dans la loi du 4 août 1930, que sur le soutien à la mise en place d'une politique démographique que les majorations pouvaient accompagner<sup>214</sup>. De ce point de vue, le recentrage des allocations familiales sur les trois premiers enfants a été opéré en 1986 avec l'alignement des allocations versées au-delà du 3<sup>e</sup> enfant sur celles en vigueur pour ce dernier ;

<sup>211</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 178. V. également *La Femme prévoyante*, Mai 1957.

<sup>212</sup> La publication du *Rapport Sauvy* dans la *Revue du Conseil économique wallon*, Janvier-Avril 1962, N° 54-55, qui traitait notamment des *problèmes démographiques de la Wallonie* n'est pas étrangère à cette prise de conscience politique. Une présentation du Rapport Sauvy due à F. LORIAUX et publiée à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de sa parution, peut être trouvée sur le site [www.carho.be/articles2011/Sauvy.pdf](http://www.carho.be/articles2011/Sauvy.pdf). *Les réactions de l'opinion devant le Rapport Sauvy* ont fait l'objet du numéro 156 du *Courrier hebdomadaire du CRISP* publié en 1962.

<sup>213</sup> L'association des allocations familiales à la politique nataliste, qui s'était effectuée à l'échelle politique lors des discussions au Parlement du projet de loi relatif à la généralisation des allocations familiales déposé par le ministre HEYMAN en 1929, s'est prolongée après la guerre comme l'indique G. VANTEMSCHE en citant le rapport *Le vieillissement de la population belge et le péril de la dénatalité*, établi en 1952 par le Comité d'étude des Problèmes de la Dénatalité en Belgique, parmi l'abondante littérature existant à ce sujet. Ce comité d'étude regroupait des personnalités de tous bords (socialistes, catholiques, patrons, Wallons et Flamands). La question de la dénatalité qui n'avait pas été au centre des préoccupations patronales avant la seconde guerre mondiale fut pourtant reprise par un ancien responsable patronal, P. GOLDSCHMIDT, en 1950 (V. P. GOLDSCHMIDT, « La sécurité sociale et l'équilibre démographique de la nation », *RAF*, Avril 1950, pp. 9-15). Ce dernier proposa de pénaliser les familles d'un enfant en supprimant les allocations familiales pour le premier enfant dès que ce dernier aurait atteint l'âge de 6 ans, proposition qui fut défendue par les organisations patronales au cours des deux conférences nationales organisées en 1955 et 1956. V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 177.

<sup>214</sup> Contrairement aux idées reçues, la politique démographique ne se confond pas avec la politique nataliste puisqu'il s'agit de gestion de la population. Plus précisément, « la politique démographique consiste à se préoccuper au niveau de la collectivité nationale de l'évolution du nombre et de la structure de la population et à (tenter d')en infléchir la tendance si c'est nécessaire. Extrait de *Permanence*, n° 367 repris sur le site [www.ichtus.fr/article.php3?id\\_article=281](http://www.ichtus.fr/article.php3?id_article=281). La politique démographique peut donc être aussi bien nataliste comme en France depuis les années 1930 que malthusienne comme en Chine avec la politique de l'enfant unique ou rester dans l'entre-deux. Selon les FPS, la mise en place d'une politique démographique en 1957 en Belgique aurait voulu que « tous les enfants uniques (voient) leur allocation familiale maintenue à un taux fixe quel que soit leur âge (et) que s'il y (avait) d'autres enfants, ce (soit) toujours le dernier né qui (voit) son allocation familiale maintenue au taux initial ». V. *La Femme prévoyante*, Mai 1957.

- la politique de rééquilibrage des allocations familiales en faveur du 1<sup>er</sup> enfant qui s'était manifestée après la guerre par l'alignement des montants de l'allocation familiale des deux premiers enfants observé en 1947 et une progression plus importante de leurs montants que celle observée pour les enfants d'un rang égal ou supérieur à trois ne s'est pas poursuivie au-delà des années 1950.

Si en 1957, le ministre TROCLET a continué de revaloriser les deux premières allocations par rapport aux suivantes en diminuant la progressivité selon le rang, cette politique n'était déjà plus totalement de mise en 1965. Sans être nécessairement remise totalement en question, l'allocation pour le 1<sup>er</sup> enfant est celle qui a le moins augmenté entre 1965 et 2005 (118 % contre respectivement 156, 163 et 155 % pour les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> enfants). Son évolution s'est dès lors détachée nettement de celle suivie par l'allocation pour le 2<sup>e</sup> enfant. L'écart observé entre les deux allocations s'élevait, en effet, à 40 % en 1965 et 85 % pour la période 1985-2012.

Bien que le concept de l'allocation forfaitaire, indépendante du rang de l'enfant, qui était l'apanage du pilier socialiste en 1947, ait obtenu l'adhésion de la plupart des acteurs sociaux, y compris de la *Ligue des familles* depuis la fin des années 1980, et qu'il ait servi de base de réflexion – sans rencontrer de fortes oppositions à l'exception de celles de quelques associations conservatrices, défenseurs du modèle de famille traditionnelle – lors des deux sessions des États généraux de la famille de 2003-2004 et 2005-2006, il n'a pas jusqu'à présent trouvé de traduction politique, pour partie en raison de son coût.

### ***b. Allocations familiales et coût de la vie***

Quelle que soit la progression des montants des allocations familiales constatée depuis 1931, une première question se pose qui porte sur leur adaptation à l'évolution du coût de la vie.

Les données reprises dans le Tableau 36 publié en annexe de l'étude de l'ONAFIS déjà amplement cité permettent de calculer la progression d'une allocation moyenne établie à partir des montants indiqués selon le rang de l'enfant. Il apparaît ainsi clairement que son montant a enregistré une forte hausse entre 1931-1947 (180 %) et celle-ci a encore été plus importante entre 1947 et 1965 puisque son montant a plus que doublé au cours de cette période (210 %). Si la hausse s'est encore poursuivie entre 1965 et 1985, le rythme de progression s'était fortement ralenti (151 %) avant de stagner au cours de la dernière période 1985-2005.

Peut-on pour autant en conclure, comme le font certains, que les allocations familiales sont en quelque sorte les parents pauvres du régime de sécurité sociale ? Pour vérifier l'exactitude d'une telle affirmation, il faudrait pouvoir disposer de données comparables pour les autres branches de la

sécurité sociale. Si cette affirmation paraît plausible, sans être certaine<sup>215</sup>, pour ce qui concerne l'évolution des montants des pensions, elle semble beaucoup moins évidente pour les deux autres branches des revenus de remplacement qui ont vu des coupes sombres s'opérer depuis 1981 dans les montants octroyés aux bénéficiaires appartenant à des ménages comptant (au minimum) deux revenus.

Il n'en reste pas moins qu'une évaluation plus précise de la valorisation des allocations familiales fournie par l'ONAFIS dans le Tableau K de l'étude précitée conduit à relativiser l'importance de la hausse observée dans les montants des allocations familiales en se basant sur l'évolution de la dépense moyenne par enfant au cours de la période 1932-2004 et en comparant cette dernière à celle observée pour trois autres paramètres socioéconomiques :

- l'indice des prix à la consommation ;
- l'indice des salaires nominaux des ouvriers ;
- l'indice des salaires nominaux des employés<sup>216</sup>.

La comparaison de la dépense moyenne par enfant – calculée à partir des montants des allocations familiales ordinaires – avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation confirme les conclusions tirées à partir de l'évolution de l'allocation moyenne, qui soulignaient l'importance de la période 1947-1965 dans la progression des montants des allocations familiales. Les données reprises au Tableau K indiquent, en effet, que la progression de la dépense moyenne par enfant représentait plus de 2.5 fois (2.7) celle de l'indice des prix à la consommation entre l'année de référence 1950 et 2004 et qu'elle lui était encore plus de 2 fois (2.2) supérieure lorsque 1960 servait d'année de référence par rapport à 2004. Il n'en va, par contre, plus de même pour les années de référence ultérieures (1970, 1980, 1990 et 2000). Par rapport aux évolutions de l'indice des prix à la consommation établies pour ces années-là, la progression de la dépense moyenne par enfant obtenue pour 2004 s'est effectuée quasiment au même rythme que la hausse des prix.

La comparaison de la progression de la dépense moyenne par enfant et de celle des salaires aussi bien des ouvriers que des employés est intéressante dans la mesure où les salaires sont un indicateur partiel de l'évolution du niveau de vie<sup>217</sup>, déposée à la Chambre par les députés C. NYSSSEN, M. WATHELET et C. BROTCORNE (Doc 52 0899/001) Cette comparaison n'est toutefois possible qu'à partir de 1960. Au vu des données reprises dans le Tableau K, il apparaît que la hausse de la dépense moyenne par

<sup>215</sup> Plausible, elle l'est en raison de leur liaison directe au salaire et si l'on tient compte des diverses adaptations des montants des pensions au bien-être qu'elles ont connues. Incertaine, elle l'est si l'on se réfère aux modifications intervenues dans le calcul des pensions du *secteur privé*. En étant établies depuis la réforme des pensions des années 1990 sur le salaire moyen de l'ensemble de la carrière au lieu de se référer aux cinq dernières années de l'activité professionnelle, les montants des pensions du secteur privé ne représentent plus qu'un pourcentage beaucoup plus réduit du dernier salaire que celui en vigueur il y a près d'un quart de siècle.

<sup>216</sup> V. *Cinq générations d'allocations familiales*, *op.cit*, p. 38.

<sup>217</sup> V. *id*, *op. cit*, pp.39-40.



enfant a été moins forte que celle des salaires, quoique dans des proportions variables selon la catégorie professionnelle et l'année de référence considérées.

Pour donner une idée de l'écart existant entre la hausse des salaires, d'une part, et la progression de la dépense moyenne par enfant, d'autre part, l'on indiquera que le rapport établi entre elles (indice hausse des salaires nominaux / indice dépense moyenne) varie de 176 % (année de référence 1970) à 108 % (année de référence 2000) quand on se réfère aux salaires nominaux des ouvriers et de 141 % (année de référence 1970) à 104 % (année de référence 2000) quand on prend en compte les salaires nominaux des employés. Dans les premières années du XXI<sup>e</sup> s, l'on constate donc la même tendance à l'alignement de la valorisation des montants nominaux des salaires sur la hausse des prix que celui observé pour la dépense moyenne par enfant, et donc les allocations familiales, depuis 1970.

*La conclusion s'impose d'elle-même : si la progression des montants des allocations familiales a plus ou moins suivi le rythme de la hausse des prix depuis 1970, ces montants n'ont plus été adaptés à l'évolution du bien-être après 1960.*

### ***c. Allocations familiales et coût de l'enfant***

Dès que la question de la généralisation des allocations familiales a été posée au début des années 1920, celle sous-jacente de leurs montants et de leur destination a été soulevée. Pour bien comprendre ce que recèle cette question, il paraît utile de préciser quelques idées-forces, bien que déjà été largement discutées, en tentant de les mettre en perspective.

Si l'on se reporte aux débats qui ont agité l'ensemble des parties prenantes pour définir la fonction des allocations familiales avant 1930, un consensus semble avoir été trouvé sur l'idée que le supplément de ressources, proportionné au nombre d'enfants à charge, apporté par les allocations familiales était destiné à éviter l'appauvrissement (relatif) des familles (ouvrières) en les aidant à faire face à leurs besoins essentiels comme l'indiquait P. MAZAS<sup>218</sup>, ceux-ci étant définis par rapport au mode de vie *normal* du moment.

---

<sup>218</sup> V. P. MAZAS, *op. cit.*, p. 202. Selon cet auteur, « la redistribution des ressources organisée selon les charges familiales (avait pour objectif) de consolider le bon ordre social » ainsi qu'il l'a déjà été souligné.

c.1 De la garantie de revenu à la garantie du niveau de vie

D'après V. FALLON, membre fondateur de la LFNB, qui se référait aux travaux de M. GOLDSCHMIDT, les allocations familiales étaient appelées à « rendre les charges familiales, même matérielles, plus tolérables » en les allégeant<sup>219</sup>. Elles devaient permettre aux familles de vivre à peu près comme les couples sans enfants et les célibataires ainsi que le précisait J. BONDAS, secrétaire-adjoint de la Commission syndicale<sup>220</sup>. Ceci nous rappelle que la notion de garantie de revenu, sinon de niveau de vie, était bien à l'origine du combat pour l'obtention d'un droit inaliénable et irrévocable aux allocations familiales en faveur des travailleurs, voire les citoyens, chargés de famille.

Faut-il préciser que cette notion a servi de base à toutes les assurances sociales ? L'assurance sociale contre le risque d'appauvrissement dû à la présence d'enfants, revendiquée dans les années 1920, ne faisait dès lors que se conformer aux règles en vigueur dans ce domaine. Faut-il préciser aussi que la garantie de niveau de vie figure parmi les principes essentiels du régime général de sécurité sociale des travailleurs mis en œuvre après la seconde mondiale et tel qu'il existe aujourd'hui ? Les positions défendues par la FGTB et la CSC lors des discussions engagées en 1949-1950 au sein du comité consultatif sur la réforme de la sécurité sociale sont, de ce point de vue, éclairantes. Bien décidés à faire triompher la justice sociale, les deux syndicats revendiquaient, quoique dans des termes fort différents, qu'à travail identique, les travailleurs jouissent du même niveau d'existence, quelle que soit leur situation de famille<sup>221</sup>, en ayant vraisemblablement en point de mire le niveau de vie existant dans le monde ouvrier prédominant à l'époque.

Il faut cependant s'entendre sur la signification à donner à la notion de garantie de revenu et/ou de niveau de vie reprise dans le cadre de la sécurité sociale. Si l'on se reporte à l'histoire de la sécurité sociale, la garantie qu'elle assurait à ses affiliés à ses débuts, tout spécialement dans l'assurance-chômage, se situait au minimum de revenu jugé indispensable pour subvenir aux besoins essentiels des chômeurs et de leur famille<sup>222</sup>. Ce n'est qu'au début des années 1970, que l'indemnité a été établie en pourcentage déterminé du salaire (plafonné). On est donc progressivement passé dans cette branche de la sécurité sociale d'une vision minimaliste de garantie de revenu à une vision minimaliste de garantie de niveau de vie.

Pour ce qui est des allocations familiales, les principales revendications présentées avant leur généralisation légale portaient sur le relèvement des barèmes et la prolongation de leur octroi aussi longtemps que les enfants étaient à charge, notamment en cas de poursuite de leurs études. Même si l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 en avait déjà sensiblement relevé les montants notoirement

<sup>219</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 95 et 175.

<sup>220</sup> V. J. BONDAS, *op.cit.*, p. 26.

<sup>221</sup> V. E. ARCQ et P. BLAISE, « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *op.cit.*, p. 55.

<sup>222</sup> Comme la notion de pauvreté, celle de besoins essentiels est toute relative tant elle dépend du mode de vie considéré comme normal dans un contexte économique et de développement social donné. L'évolution des produits et des services repris dans l'indice des prix à la consommation depuis l'introduction de ce dernier en 1920 en donne une bonne illustration.

insuffisants qui étaient octroyés avant la guerre 1940-1945 comme le révèle l'examen des données publiées pour l'année 1947 par l'ONAFIS (v. ci-dessus), des revendications similaires ont été émises au moment de la mise en œuvre du régime en 1947. On peut donc en conclure qu'à l'époque, la garantie de revenu (et encore moins de niveau de vie) même minimaliste, n'était pas atteinte, malgré les hausses d'allocations accordées.

W. VAN LEEN a développé à cet égard tout un argumentaire d'où il ressort que, prise au pied de la lettre, la garantie de revenu et/ou de niveau de vie que devrait assurer les allocations familiales signifierait que ces dernières devraient être proportionnées aux frais engagés par les parents pour (la subsistance, l'entretien et) l'éducation de l'enfant. Or, V. FALLON avait souligné, dès le milieu des années 1920, que le coût de l'enfant était fonction du revenu disponible.

Des travaux beaucoup plus récents ont tous confirmé cette conclusion, sans être pour autant en tous points d'accord sur l'évolution du coût de l'enfant *en termes relatifs* en fonction du revenu. Si pour certains auteurs, comme le Belge R. RENARD et les Français M. GLAUDE et M. MOUTARDIER notamment, ont trouvé qu'il existait une corrélation nulle (sinon négative) entre la part du budget allouée aux enfants et le niveau de revenu, d'autres comme le Français J. WITTEWER et l'Américain G. BECKER montrent, à l'inverse, l'existence d'une corrélation positive entre les deux termes<sup>223</sup>.

Quelle que soit, en définitive, l'évolution de la part du budget consacré aux enfants par rapport au revenu disponible, les résultats de ces différentes études confirment que la notion de garantie de revenu et/ou de niveau de vie voudrait, si elle était prise au pied de la lettre, que les allocations familiales augmentent en lien direct avec le revenu puisque le montant des dépenses engagées pour les enfants est fonction, en termes absolus, sinon relatifs, du revenu disponible. V. FALLON justifiait cette vision en arguant que « l'éducation donnée aux enfants était d'autant plus perfectionnée et plus utile que le père appartient à une catégorie sociale élevée »<sup>224</sup>.

L'argument a été repris, sous une autre forme et en l'inscrivant dans un autre contexte, par W. VAN LEEN. Dans un souci d'uniformité de l'organisation pratique des différentes branches de la sécurité sociale, il proposait que « les allocations familiales soient exprimées (...) en pourcentage déterminé (variant selon le rang de l'enfant) du revenu du travail (...) puisque (les) charges (d'éducation) des enfants croissent avec le niveau de vie et de bien-être de la famille ». Et, il ajoutait, pour justifier cette option, que la non-différenciation des allocations familiales d'après le revenu du travail pouvait entraîner « le travailleur, le cas échéant, (à ne voir) plus guère d'intérêt à s'assurer un salaire plus

<sup>223</sup> Selon G. BECKER, la corrélation positive observée entre la part du budget consacrée aux enfants et le revenu disponible plaiderait pour l'existence d'un important « effet qualitatif » impliquant que les ménages les plus riches ont les moyens d'investir une plus grande part de leur budget dans les enfants que les ménages les moins aisés. V. O. THEVENON, « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales », *Politiques sociales et familiales*, n° 98, Décembre 2009, p. 16. Précisons, en outre, qu'O. THEVENON attribue les différences observées dans les résultats des différentes études citées aux méthodes d'estimation mobilisées et au champ de dépense envisagé, dont ils sont très dépendants (p. 16).

<sup>224</sup> V. V. FALLON, *op.cit.*, p. 102.

élevé grâce à une meilleure qualification professionnelle ». Il recourait ainsi à un argument qui s'apparente plus à une pétition de principe qu'à une traduction de la réalité, puisqu'il n'apportait pas la moindre preuve de l'existence de cet effet contraire supposé du régime en vigueur.

Il précisait, toutefois, que le régime qu'il préconisait ne pouvait être appliqué « avant que montant des allocations familiales (n'ait) atteint un niveau convenable pour ceux qui (appartenaient) à la catégorie de salaires la plus basse » qu'il situait « en pourcentage déterminé du salaire d'un manoeuvre »<sup>225</sup>. Selon lui, ce mode de calcul aurait présenté « l'avantage d'adapter pour ainsi dire automatiquement les allocations familiales à l'évolution du niveau des salaires » et donc du bien-être et du niveau de vie, contrairement à ce qu'on a pu observer au travers des données recensées dans l'étude de l'ONAFS. Dans cette dernière proposition en matière d'allocations familiales, W. VAN LEEN théorise la vision minimaliste de garantie de niveau de vie qui deviendra progressivement la règle dans toutes les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Dans le cadre des allocations familiales, cette vision minimaliste n'était pas l'apanage de W. VAN LEEN. Il suffit de rappeler la proposition formulée par H. FUSS en 1950 pour s'en rendre compte. Celle-ci visait à réduire d'un tiers le montant des allocations familiales des chômeurs afin de maintenir le stimulant au travail, alors même que les taux ordinaires étaient déjà jugés insuffisants par la plupart des acteurs, et notamment les syndicats.

En 1952, les FPS adopteront une position plus avantageuse pour les familles en soulevant un autre argument. Selon elles, « les allocations familiales (devaient) couvrir une part importante des besoins de l'enfant, mais maintenir cependant aux parents une part des responsabilités auxquelles ils s'engagent lorsqu'ils fondent une famille »<sup>226</sup>. Il ne s'agissait dès lors pas pour elles de faire supporter la totalité du coût de l'enfant par la solidarité collective. Les parents devaient y participer dans le cadre d'une parenté responsable dont elles défendaient le principe depuis le milieu des années 1930. Elles reconnaissent, toutefois, comme le faisait M. ROGISTER en 1922, qu'il revenait à l'État de « protéger matériellement l'enfant » par le biais de l'assurance sociale instaurée à cet effet<sup>227</sup>. Dans leur esprit, et par extrapolation dans celui du pilier socialiste, il existait donc une responsabilité partagée – familiale et collective – à l'égard des enfants pour qu'ils bénéficient tous du bien-être et de l'éducation nécessaires à leur développement.

C'est sans doute la raison pour laquelle les FPS ont soutenu, quand elles n'en ont pas pris l'initiative, toutes les majorations d'allocation pour des raisons propres à l'enfant (orphelin, handicapé) ainsi que celles pour raisons économiques qui ont été introduites dans le régime, à des moments divers, en faveur des différents groupes d'allocataires sociaux. Dans les années 1960, elles ont également pris

<sup>225</sup> V. W. VAN LEEN, *op. cit.*, p. 132.

<sup>226</sup> V. I. PETRY, « Politique familiale des FPS », *La Femme prévoyante*, Décembre 1952.

<sup>227</sup> V. M. ROGISTER, *Le Prolétaire* du 29 juillet 1922, cité par J. BONDAS, *op.cit.*, p. 27.

l'initiative de réclamer que les allocations familiales continuent à être versées aux femmes n'exerçant aucune activité professionnelle lorsqu'elles étaient abandonnées par leur conjoint, attributaire du droit du fait de son travail<sup>228</sup>. C'est sans doute aussi la raison pour laquelle « certains socialistes auraient à l'époque volontiers limité l'octroi des allocations familiales aux ménages ne dépassant pas un certain niveau de revenus. Pour eux, il était injustifié d'accorder des allocations aux riches »<sup>229</sup>

De ce point de vue, les FPS, en tant que mouvement féminin et familial, s'est longtemps distingué de la *Ligue des familles* et se distingue encore du *Gezinsbond*. En effet, si la *Ligue des familles* a tout récemment abandonné son opposition aux majorations des allocations familiales dont bénéficiaient les allocataires sociaux, il n'en va pas de même pour le *Gezinsbond* qui défend toujours l'allocation identique pour tous les enfants, sous prétexte de leur garantir l'égalité de droit à l'allocation.

En fait, cet argument masque mal la véritable raison de cette position. Cette raison est à rechercher dans l'idéologie qui sous-tend la politique familiale, en tout cas telle qu'elle est comprise, entre autres, en Belgique et en France. Celle-ci voit toute velléité d'intervention de la politique sociale dans la politique familiale comme une tentative visant à pervertir cette dernière, selon le mot employé par le porte-parole des *Familles de France* pour dénoncer le projet prêté au gouvernement AYRAULT de soumettre les allocations familiales à une condition de revenus. Pour eux, la garantie du niveau de vie des familles est l'un des principes premiers de la politique familiale inscrite dans le cadre de la politique de sécurité sociale et il doit être respecté<sup>230</sup>.

De ce principe, le *Gezinsbond*, accompagné jusqu'il y a peu par la *Ligue des familles*, a une vision maximaliste. En effet, le montant mensuel de l'allocation familiale identique pour tous les enfants qu'il revendiquait lors des sessions des États généraux de la famille de 2003-2004 et 2005-2006 se situait au-delà de 500 € par mois et par enfant. Ce montant, que la solidarité collective était appelée à couvrir, était établi sur base du coût moyen de l'enfant estimé pour les familles disposant de revenus moyens. La *Ligue des familles* en est revenue. Jugeant cette revendication irréaliste, le mouvement familial francophone a revu à la baisse le montant mensuel forfaitaire de l'allocation familiale de base qu'elle voudrait voir attribuer à tous les enfants, quel que soit leur âge. Alors qu'elle le situait à 115 € par mois et par enfant à la fin de l'année 2010, elle l'a revu à la hausse pour le fixer tout récemment à quelque 160 € par mois et par enfant. A cela devrait s'ajouter un supplément social qui serait accordé,

<sup>228</sup> Cette revendication sera partiellement rencontrée en 1967. L'article 55 de la loi entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1967 stipulait que les allocations familiales étaient dues pour une période de 3 mois à partir de la date de l'abandon pour les enfants faisant partie de la famille avant la date de l'abandon ainsi que l'enfant (ou les enfants) nés dans les trois mois qui suivent l'abandon. V. P. VANDERVORST, « Les femmes abandonnées ont-elles droit aux allocations familiales ? », *La Femme prévoyante*, Octobre 1970.

<sup>229</sup> V. G. VAN TEMSCHE, *op. cit.*, p. 177.

<sup>230</sup> On ajoutera, à cet égard, qu'aucun mouvement purement familial n'a jamais remis en question les mesures fiscales destinées à alléger la charge des enfants pour les familles, qui ont pour effet de leur ristourner une part d'impôt d'autant plus importante que leurs revenus sont plus élevés. Tous le justifient, au contraire, par l'argument de garantie du niveau de vie que la politique familiale incluse dans la politique fiscale a pour objectif d'assurer. Peu leur en chaut que la dimension familiale de la politique fiscale aboutisse, en définitive, à une redistribution inversée des revenus entre les familles, et plus largement les ménages pauvres ou modestes, et les familles riches.

sous condition de ressources, aux familles *nombreuses* et aux familles monoparentales, quel que soit leur nombre d'enfants à charge. De même, les suppléments octroyés aux enfants handicapés et aux orphelins devraient être maintenus.

Au-delà de son côté utopique, la revendication du *Gezinsbond* pose peut-être plus encore la question de son bien-fondé et de ses répercussions.

Le coût de l'enfant étant établi en se référant aux dépenses engagées pour assurer son bien-être et son éducation par les familles disposant de revenus moyens, le montant forfaitaire qui serait alloué à toutes les familles dépasserait celui des dépenses consenties par les familles dont les revenus sont plus modestes, puisque, selon les estimations belges, la part de revenus consacrée aux enfants reste constante quels que soient les revenus du ménage (v. supra). Dans ces conditions, les allocations familiales ainsi calculées profiteraient au premier chef, en apparence du moins, aux familles à faibles revenus, tout en rendant obsolètes toutes les formes de majorations d'allocations familiales accordées actuellement, à l'exception de celles liées à l'âge.

Il faut cependant tenir compte de deux éléments qui pourraient inverser la redistribution ainsi organisée des ressources disponibles et qui conduiraient à la conclusion que ce seraient les familles les plus aisées qui enregistreraient la hausse la plus importante de leurs revenus à la suite de cette hausse des allocations familiales puisque :

- le taux des allocations ordinaires qu'elles perçoivent dans le régime actuel est largement inférieur aux différents taux majorés ;
- si une telle hausse intervenait pour toutes les familles, quel que soit le niveau de leurs revenus, dans le cadre du budget fermé de la sécurité sociale, celle-ci ne pourrait se produire qu'au détriment des allocations principales (chômage, invalidité, pensions) qui, tout comme le salaire, sont censées fournir à leurs bénéficiaires l'essentiel des ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille (v. supra).

Il en résulte que la hausse importante des allocations familiales revendiquée par le *Gezinsbond* aurait vraisemblablement pour effet contraire d'accroître encore un peu plus les inégalités sociales entre les familles. Elle aurait pour conséquence immédiate d'élargir les inégalités dues à l'origine sociale et familiale des enfants, que le régime actuellement en vigueur peine déjà à corriger.

Que le *Gezinsbond* soit plutôt favorable au transfert de la charge des allocations familiales du budget de la sécurité sociale vers le budget de l'État fédéral ou de la Région/Communauté flamande après le transfert des allocations familiales aux pouvoirs fédérés, ne change rien à l'affaire, quant au fond. La seule correction qui devrait être apportée à la conclusion qui vient d'être énoncée est purement

formelle. Il s'agirait, en effet, dans ce cas-là d'évoquer la redistribution régressive des ressources entre les ménages (effet Matthieu<sup>231</sup>) déjà présente dans la politique fiscale, dont l'effet est d'accroître les inégalités entre familles (voire les ménages) à revenus faibles ou modestes et familles riches, et donc entre les enfants selon leur origine sociale et familiale (v. supra). Le constat déjà posé reste le même : la politique familiale défendue en Belgique par les mouvements familiaux traditionnels et les milieux conservateurs vise bel et bien au maintien de l'ordre social et des hiérarchies en place.

Si l'orientation donnée à la politique familiale depuis 1945 cadrerait bien avec l'objectif de paix sociale assigné à la politique de sécurité sociale aux lendemains de la seconde guerre mondiale, peut-on continuer de s'en contenter aujourd'hui ? Ce n'est pas seulement une question. C'est aussi une question de pensée et de projet politique en rapport avec la société que l'on veut construire. L'on peut, en effet, se demander si cette vision a encore un sens quand on défend par ailleurs le droit aux allocations familiales en tant que droit de l'enfant. Dans ce cadre-là, le projet de politique familiale devrait s'élaborer en mettant l'enfant-sujet de droits, par opposition à l'enfant-coût, au cœur de la réflexion politique.

Ce recours à l'enfant-coût dans l'élaboration des revendications politiques des mouvements familialistes n'est, en outre, par exempt de conséquences perverses pour la reconnaissance de l'enfant en tant que sujet autonome de droits. Il se pourrait, en effet, que cette insistance sur le coût de l'enfant ait déséquilibré la balance coûts/bénéfices ou coûts/satisfactions en accentuant la visibilité des coûts (directs et indirects, socioéconomiques et psychosociaux, temporels, etc.) associés à l'enfant au détriment des bénéfices (psychologiques, sociaux et humains) que peuvent en retirer les parents. Dans une société de consommation telle que la nôtre où avoir un enfant relève, dans la plupart des cas, d'une décision délibérée (individuelle ou du couple), cette vision pourrait avoir eu pour conséquence finale de diffuser la perception de l'enfant comme un bien (d'investissement) durable (*enfant-objet*), parmi d'autres, tel que le présente les théories micro-économiques de la fécondité, ou comme un gêneur, tel qu'il peut apparaître dans les théories relatives aux motivations à la parenté<sup>232</sup>.

Plus concrètement, le respect du libre choix entre travail et famille, présent dans toutes les revendications relatives aux congés parentaux et familiaux portées par les mouvements familialistes, est basé sur le concept de *l'opportunity cost* défini dans les théories sur les motivations à la parenté. Le respect du libre choix dans le domaine de la réconciliation de la vie professionnelle et familiale peut se décrypter en une évaluation comparative des coûts et des avantages respectivement liés à la participation à la vie professionnelle et au retrait – durable ou temporaire – de celle-ci pour se

<sup>231</sup> L'effet Matthieu est caractéristique d'un système de redistribution qui prend aux plus pauvres pour donner aux plus riches et qui organise donc une redistribution régressive. V. J. PALME, « Protection sociale et lutte contre les inégalités : le modèle scandinave », in B. PALLIER et C. DANIEL, *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, DRESS-MIRE, La Documentation française, 2001.

<sup>232</sup> V. G. JULEMONT, « Motivation à la parenté et théories micro-économiques de la fécondité », in J. MORSA, G. JUEMONT et P. GUILMOT, *Les facteurs économiques de la fécondité et les motivations à la parenté*, Conseil de l'Europe, *Etudes démographiques*, N°3, 1979, pp. 28-46.

consacrer uniquement au travail de *care* au sein de la famille en ce qui concerne notamment l'épanouissement personnel et la considération ou le statut<sup>233</sup>

### c.2 Quel partage du coût de l'enfant ?

Une autre question se pose, à savoir celle du partage du coût de l'enfant de l'enfant entre l'État et la famille ou pour le dire autrement en paraphrasant O. THEVENON qui évoque la part d'aides aux familles, comment déterminer la part de ce coût que l'État est susceptible de prendre en charge ? Dans ce domaine, comme le soulignait judicieusement F. FATOUX dans son intervention (à ce jour inédite) au séminaire organisé par l'Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) en novembre 2012 sur la participation active des hommes dans la prise en charge des responsabilités familiales, il convient d'être attentif à ne pas surcharger la barque afin que la prise en charge par l'État d'une part du coût de l'enfant puisse intervenir sans provoquer de réactions négatives de la part des citoyens sans enfants à charge et qui, de ce fait, ne peuvent bénéficier d'aucune des mesures prises en faveur des familles. Tout est donc une question de mesure et d'équilibre à trouver pour que le principe de justice sociale soit respecté en tous points pour tous<sup>234</sup>.

Quelle peut donc être cette part du coût de l'enfant que l'État pourrait prendre en charge dans ce souci de justice sociale qui a été à la base de la revendication d'allocations familiales ? De ce point de vue, la cohérence du discours socialiste observée depuis les années 1920 pourrait permettre d'éclairer un tant soit peu le débat. Certes, comme la plupart des autres intervenants, le pilier socialiste revendiquait la couverture la plus large possible des dépenses du ménage liées à la présence d'enfants de façon à garantir aux familles à peu près le même niveau de vie qu'aux célibataires et couples sans enfants (v. ci-dessus).

Mais ce qui a depuis toujours distingué le discours socialiste du discours familialiste, c'est l'attention dont l'enfant y faisait l'objet comme l'a fait si justement remarqué M. DE KOSTER, sans malheureusement l'argumenter plus avant<sup>235</sup>. Tout au plus avance-t-elle par ailleurs que, même si les socialistes valorisaient eux aussi à l'époque le rôle traditionnel des sexes tout en défendant le droit au travail des femmes, ils ne rattachaient pas ce rôle traditionnel à une forme de la famille considérée comme convenable. Contrairement à la plupart des autres intervenants, les socialistes combattaient

<sup>233</sup> Un exemple concret de cette évaluation vient d'être donné par une enquête allemande qui explique partiellement l'échec relatif des mesures prises par le gouvernement allemand pour relancer la fécondité (congé parental bien rémunéré, création de structures d'accueil des enfants, etc.) dans un pays où le modèle de famille traditionnel impose toujours sa chape de plomb. *L'enquête révèle que bon nombre de femmes allemandes, et tout particulièrement les plus éduquées d'entre elles, décident de ne pas avoir d'enfants pour éviter d'être taxées de 'mauvaises mères' si elles continuaient à travailler. La perte de considération sociale leur paraît plus pénible à supporter que le fait de rester sans enfant.*

<sup>234</sup> N. DEVAUX a avancé cet argument de respect du principe de justice sociale en se référant à la cohésion sociale dans un article intitulé « Réconcilier la pauvreté et la précarité » paru dans *Le Monde* du 19 juin 2012. L'Etat doit être attentif à ne pas donner l'impression à un groupe de citoyens d'être les grands oubliés, les moutons noirs ou les victimes des politiques publiques. Les dispositions prises récemment en France en faveur des sans papiers dont sont totalement exclus les isolés est l'exemple même d'une politique discriminatoire que la présence d'enfants dans les familles, que l'État a l'obligation de protéger, ne peut entièrement justifier.

<sup>235</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 115.



pour que la présence d'enfants à charge justifie à elle seule l'octroi d'allocations familiales indépendamment de la situation de vie de leur(s) parent(s)<sup>236</sup>.

Les différents textes consultés permettent néanmoins d'avancer d'autres arguments. Il en ressort, en effet, que l'idée sous-jacente à la défense des allocations familiales était de permettre aux familles ouvrières de laisser leurs enfants poursuivre des études ou d'entrer en apprentissage en leur donnant les ressources nécessaires pour faire face à leurs frais d'entretien et d'éducation. Dans cette optique, les allocations familiales étaient destinées à compenser (partiellement) la perte des ressources due à la scolarité des enfants et à assurer la sécurité matérielle de ces derniers<sup>237</sup>.

Il suffit de relire les différentes notations déjà plusieurs fois évoquées des syndicalistes socialistes ROGISTER et GRYSO (v. ci-dessus) pour se rendre compte que la sécurité matérielle que les allocations familiales devaient assurer aux enfants était la clé qui devait leur ouvrir la porte de la mobilité et de la promotion sociale. K. HUYSMANS était, de ce point de vue, très clair, lorsqu'il précisait en 1925 que le système d'allocations familiales (devait) « faciliter aux pères de famille l'éducation de leurs enfants »<sup>238</sup>. Les FPS n'étaient pas en reste quand elles exhortaient les mères à défendre les droits à l'instruction et à acquérir une profession de leurs filles au même titre que ceux de leurs fils<sup>239</sup>. Dans cette perspective, les allocations familiales entraient de plain-pied dans le projet socialiste d'émancipation de la classe ouvrière en facilitant l'ascension sociale de ses enfants.

Ce n'est pas le lieu de s'étendre ici sur le sujet de la réduction des naissances qui s'est répandue après la première guerre mondiale dans la classe ouvrière, et tout spécialement parmi les ouvriers qualifiés. Qu'il suffise d'indiquer que le comportement malthusien adopté par bon nombre de familles ouvrières était de nature ascétique selon la terminologie utilisée par P. ARIES. Il avait pour objectif « de promouvoir mieux des enfants moins nombreux »<sup>240</sup> (on est loin des comportements égoïstes et de la dépravation des mœurs dénoncés par V. FALLON). Ce n'est pas pour rien que les socialistes ont défendu âprement, et en toutes circonstances, le droit aux allocations familiales pour les premiers et deuxièmes enfants et qu'ils ont revendiqué dès 1945 la même allocation pour tous les enfants, quel que soit leur rang de naissance. L'ascension sociale des enfants de la classe ouvrière, qui devait permettre à ces derniers d'accéder plus facilement que leurs parents au mode de vie bourgeois, faisait partie du projet de société socialiste.

<sup>236</sup> V. id, *op.cit*, p. 99.

<sup>237</sup> On retrouve le même processus à l'œuvre de nos jours dans les pays émergents. Emboitant le pas au Brésil qui soumet l'octroi des allocations familiales à l'obligation de scolariser les enfants et de les vacciner dans le cadre du programme *Bolsa Familia*, l'Inde se propose d'adopter un programme similaire en matière de politique familiale. V. A. RODIER, « Protection sociale : éveil des émergents », *Le Monde*, Supplément *Eco & Entreprises*, Mardi 4 décembre 2012, p. 9.

<sup>238</sup> V. K. HUYSMANS, cité par V. FALLON. *op.cit*, p.139.

<sup>239</sup> Notation d'E. GOLDSTEIN, citée par G. JULEMONT, *Femmes prévoyantes socialistes – Des combats d'hier aux enjeux de demain*, *op.cit*, p. 58.

<sup>240</sup> V. P. ARIES, « L'enfant : la fin d'un règne », *Autrement*, N° 3/75, p. 171.

Transposée dans le cadre de la société contemporaine, cette vision pourrait indiquer que le coût de l'éducation et de la scolarisation serait certainement une part du coût de l'enfant qui pourrait être mutualisée et prise en charge par l'État sans susciter de résistances majeures de la part de ceux qui n'ont pas ou plus d'enfants à charge dans la mesure où il s'agit de dépenses d'investissement dont bénéficiera la société tout entière. En mutualisant ce type de dépenses indispensables pour l'avenir de la collectivité, l'on rendrait à l'*enfant* sa dimension de *bien (social) commun* qui lui avait été ôtée par la privatisation de la famille inhérente aux changements sociaux impulsés par les bourgeois du Tiers-État dès la fin du Moyen Âge. C'est de cette époque, en effet, que date la ségrégation de la sphère privée, dans laquelle étaient enfermées les femmes et les enfants, et de la sphère publique, réservée aux hommes, chère à l'idéal bourgeois, qui a gagné toutes les couches de la population au XIXe et dans la première moitié du XXe siècle<sup>241</sup>.

Par contre, les interventions de l'État dans les dépenses (supplémentaires) de consommation courante dues à la présence d'enfant(s) pourraient être différenciées en fonction des revenus de la famille dans un contexte où construire une famille relève, dans la plupart des cas, d'un choix de vie parmi d'autres. Dans un contexte aussi où, si l'on excepte les groupes économiquement le plus faibles et socialement le plus fragiles, le nombre moyen d'enfants par famille croît avec le revenu. L'État éviterait ainsi de renforcer la redistribution régressive des ressources des familles modestes vers les familles les plus aisées due à l'application stricte du principe d'égalité de traitement des familles défendue dans les discours familialistes. En modulant ses interventions en faveur des familles selon les revenus dont ces dernières disposent, l'État œuvrerait à la mise en place d'une politique familiale plus sociale. Il se donnerait de cette façon les moyens de remplir pleinement sa mission qui est de veiller à ce que tous les enfants bénéficient de la même sécurité d'existence en intervenant de les dépenses de consommation courantes dues à leur présence au prorata des revenus de leur famille<sup>242</sup>.

L'option de socialisation de la politique familiale a déjà été prise par le Canada<sup>243</sup> et, dans une moindre mesure, par le Portugal. Elle existe également chez nous depuis que des majorations des allocations familiales ont été octroyées pour raisons économiques aux allocataires sociaux sous condition de revenus. Ce type de mesure reste toutefois insatisfaisante car elle a pour effet contraire de discriminer, à revenus (quasiment) identiques les travailleurs actifs par rapport aux travailleurs inactifs sans que l'on voie comment il pourrait être mis fin à cette discrimination injustifiable dans le cadre du régime actuel de sécurité sociale.

<sup>241</sup> Une très bonne analyse de ce phénomène peut être trouvée dans l'ouvrage de P. ARIES, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Plon, 1960. Cet ouvrage a été réédité en 1973 aux Editions du Seuil, Collection UH (H20).

<sup>242</sup> L'on s'est appuyé sur l'article d'O. THEVENON consacré la compensation du coût de l'enfant pour développer cet argument. V. O. THEVENON, « Compenser le coût de l'enfant : quelles implications pour les politiques familiales », *op.cit.*

<sup>243</sup> V. J. JENSON *et al*, *op.cit.*

### c.3 Conclusion

Pour conclure, l'on retiendra que :

- si les montants en valeur constante des allocations familiales ont fortement augmenté depuis la création du régime en 1930, ils n'ont plus été adaptés à l'évolution du bien-être depuis le début des années 1960. Les augmentations introduites depuis lors leur ont tout juste permis de suivre l'évolution du coût de la vie ;
- si l'on se réfère aux idées émises lors des débats qui ont entouré l'adoption de la loi du 4 août 1930 sur la généralisation des allocations familiales aux travailleurs salariés (et assimilés), il apparaît que le coût de l'éducation et de la scolarisation pourrait être la part du coût de l'enfant dont la mutualisation rencontrerait le moins de résistances de la part de ceux qui n'ont pas ou plus d'enfants à charge. L'enfant recouvrerait ainsi sa dimension de bien (social) commun qui lui avait été ôtée à la suite de la privatisation de la famille (bourgeoise) intervenue dès le XVe-XVIe siècle.

## **2. Prestations en services - Le Fonds des équipements et services collectifs**

*Il faut s'insurger (...) contre l'idée que la femme travailleuse manque à ses devoirs de mère*

*Irène Pétry*

Le Fonds des équipements et services collectifs (FESC) a été institué au sein l'ONAFS par la loi du 20 juillet 1971. La mise en place de cette structure destinée à financer un équipement social adéquat pour lever le dilemme travail-famille auquel les femmes étaient confrontées, avait été réclamée conjointement par la commission des femmes de la FGTB nouvellement créée et les FPS dès 1967. A la suite des divergences politiques entre les partisans et les opposants au travail des femmes qui ont présidé à son installation, il a toutefois fallu attendre les arrêtés royaux du 20 mai et 25 septembre 1974 portant sur la définition des missions du Fonds et sur leur financement pour que ce dernier devienne opérationnel. Ces divergences portaient sur deux points bien précis.

En premier lieu :

- du côté socialiste, l'on insistait surtout pour que le Fonds nouvellement créé finance essentiellement la construction d'équipements collectifs destinés à accueillir les enfants de 0 à 3 ans et qu'il intervienne dans leurs frais de personnel et de fonctionnement ;

- du côté chrétien, la revendication portait plutôt sur l'intervention du Fonds dans les frais de personnel et de fonctionnement des services d'aide aux familles et aux personnes âgées ayant bénéficié des allocations familiales<sup>244245</sup>.

La répartition en deux parts égales de la dotation initiale de 500 millions BEF (+/- 12.400.000 €) qui avait été attribuée au FESC fut le résultat d'un compromis destiné à satisfaire les revendications des deux piliers en présence<sup>246</sup>.

*En second lieu*, les dissensions portaient aussi sur la compensation éventuelle à accorder aux mères au foyer pour l'aide ainsi apportée aux mères-travailleuses. Cette compensation était essentiellement réclamée par la *Ligue des familles* qui revendiquait la création d'une allocation socio-pédagogique mensuelle de 4.000 BEF (99.15 €) minimum en faveur des mères au foyer au nom du respect du libre-choix de la mère de travailler ou de rester au foyer. Cette mesure à laquelle s'opposaient les socialistes, et tout spécialement les FPS, en invoquant l'argument du financement du Fonds par cotisations sociales afférentes aux salaires des travailleurs, fut favorablement accueillie par le ministre de la santé publique et de la famille, J. DE SAEGER (CVP), qui chargea l'ONAFTS de trouver une solution à ce problème. Une solution apparemment introuvable puisque bien qu'inscrite dans l'accord gouvernemental des gouvernements L. TINDEMANS (PSC-CVP-PLP-PVV [25 avril-11 juin 1974] + le RW [11 juin 1974-4 mars 1977] et que discutée au Parlement en octobre 1975<sup>247</sup>, cette mesure ne fut jamais appliquée<sup>248</sup>.

De ce point de vue, la constance du discours familialiste est remarquable et son opiniâtreté à obtenir satisfaction est telle que les mouvements familiaux, porteurs de cette revendication, ont réussi à l'imposer dans certains pays en invoquant à présent le libre-choix que doivent avoir les parents

<sup>244</sup> Cette présentation des divergences de vues sur les missions du FESC observées entre les piliers chrétien et socialiste doit beaucoup à l'intervention de J. WYNANTS au cycle de séminaires sur « *l'harmonisation de la vie professionnelle et familiale* » organisé par le Professeur M.-T. MEULDERS à la Faculté de droit de l'UCL au début des années 1990. J. WYNANTS avait été présidente de *Vie féminine* avant de devenir présidente du MOC jusqu'en 1988, date à laquelle F. MARTOU l'a remplacée.

<sup>245</sup> Voici encore un exemple d'une mesure de politique (sociale) discriminatoire à l'encontre, dans le cas présent, les travailleurs sans enfants, parce fondée sur la famille en tant qu'unité de paiement des prestations sociales plutôt que sur le travailleur comme unité de contribution au financement du régime de sécurité sociale par les cotisations afférentes à son salaire. La justice sociale envers les travailleurs aurait voulu que tous ceux qui avaient contribué au financement du régime puissent bénéficier d'une intervention de l'ONAFTS dans leurs frais de prise en charge par un service d'aide aux personnes âgées.

<sup>246</sup> Une autre confrontation les opposera qui portera celle-là sur la qualification et le statut du personnel habilité à accueillir des enfants. Pendant très longtemps, les socialistes s'opposèrent au financement par l'ONE des gardiennes encadrées. Cette question ne sera (imparfaitement) réglée que le 19 juillet 2002, lorsque le gouvernement fédéral adoptera une réforme assurant une protection sociale minimum aux gardiennes encadrées, renommées accueillantes d'enfants conventionnées (Guide social).

<sup>247</sup> L. TINDEMANS, premier ministre CVP, prit, à cette occasion, une nouvelle fois position en faveur des mères au foyer, qu'il opposait aux mères travailleuses, en déclarant que si l'on trouvait bien 1 million de BEF (+/- 24.753 €) pour financer une place d'accueil dans les services collectifs en faveur des travailleuses, il n'y avait aucune raison de ne pas faire un effort au bénéfice des mères qui décidaient de s'occuper elles-mêmes de leurs enfants. V. *Année sociale, 1977*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 1978.

<sup>248</sup> V. M.-T. MARTIN, *La Femme prévoyante*, Octobre 1974. L'auteur fulminait contre cette revendication de la *Ligue des familles* et la contrastait avec les mêmes arguments que ceux utilisés lors de l'adoption de l'allocation de la mère au foyer en 1949. Ce qui dérangeait avant tout les FPS, c'est que cette mesure financée par les cotisations sociales afférentes au travail, et donc au travail des femmes, ne bénéficierait qu'aux femmes au foyer, même celles qui n'avaient jamais travaillé. L'autre argument étant que la revendication d'une allocation socio-pédagogique en faveur des seules mères au foyer semblait considérer que ces dernières étaient les seules à être des éducatrices. En plaçant les besoins de l'enfant au cœur de leur réflexion politique, les FPS demandaient pour leur part de favoriser l'accueil de l'enfant dans de meilleures conditions.

(euphémisme employé pour ne pas dire les mères) entre les services d'accueil des enfants (*childcare facilities*) et l'accueil de ces derniers au foyer (*homecare*).

La Norvège a été pionnière en la matière, aussi curieusement que cela puisse paraître pour un pays généralement en pointe dans la défense de l'égalité des sexes<sup>249</sup>. Les conditions de ce « libre-choix » y ont été mises en place en introduisant une réforme de l'accueil des enfants qui visait à accorder une allocation, dont le montant était aligné sur le montant du coût de l'enfant dans un service d'accueil (+/- 450 € par mois), aux parents qui décidaient de rester au foyer pour prendre soin eux-mêmes de leurs enfants ou qui étaient obligés d'interrompre temporairement ou durablement leur carrière professionnelle en raison du manque de places dans un service d'accueil<sup>250</sup>. Après avoir investi durant une très courte période dans les services d'accueil, quasi-inexistants en Allemagne avant l'intervention d'U. VON DER LEYEN, ministre des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse dans le premier gouvernement MERKEL (2005-2009), l'Allemagne lui a emboîté le pas en 2012 en décidant d'octroyer une allocation mensuelle (100 € à 150 €<sup>251</sup>) aux parents qui resteraient au foyer pour prendre soin de leurs enfants<sup>252</sup>. Cette revendication est également présente en Belgique. Même si elle est avant tout portée par les associations de parents, essentiellement des mères, au foyer, elle est également soutenue inconditionnellement par le *Gezinsbond* qui la défend aussi dans les cercles européens rejoignant ainsi le lobby de la section européenne du *Mouvement mondial des mères*.

Pour en revenir aux revendications relatives à l'équipement social à créer ou développer pour soutenir les travailleuses avancées conjointement par la commission des femmes de la FGTB et les FPS, il peut sembler étrange qu'il ait fallu attendre 1967-1968 pour y voir les crèches nommément citées alors même que le travail des femmes a toujours été présent dans la classe ouvrière et qu'il fait partie intégrante de son histoire.

<sup>249</sup> La Suède n'y échappe pas non plus comme l'ont indiqué les interventions du représentant d'une association familiale suédoise hostile aux milieux d'accueil en se référant à des pédiatres, qui en ont dénoncé la nocivité pour le développement de l'enfant, lors des différentes conférences organisées en 2011 par la *Family Platform* dans le cadre d'un projet européen sur les politiques familiales.

<sup>250</sup> A. AASSVE and T. LAPPEGARD, "Benefits and Fertility Timing in Norway", *European Journal of Population*, Vol. 25, N° 1, pp. 69-70.

<sup>251</sup> En Allemagne, l'allocation versée aux parents qui décident de rester au foyer pour s'occuper des enfants varie de 100 € pour les enfants de 1 à 2 ans à 150 € pour ceux de 2 à 3 ans, la première année de l'enfant étant couverte par l'allocation parentale dont le montant est proportionnel au salaire (plafonné). Il faut dire qu'en Allemagne, les parents, dont 99 % de femmes, n'ont pas réellement le choix étant donné le manque, pour ne pas dire l'absence, de structures d'accueil. Ce n'est que tout récemment que l'État a décidé d'investir dans ce domaine en dépit des réticences exprimées au sein même de la CDU (parti de la chancelière) et plus encore de son pendant bavarois, la CSU, mais avec le soutien du SPD et des GRÜNE.

<sup>252</sup> Est-il besoin de dire que cette politique indemnisant le *homecare* a eu pour effet de renforcer la division traditionnelle des rôles ? C'est ainsi qu'en Norvège, pays pourtant très égalitaire, 96 % des bénéficiaires de cette allocation étaient des femmes, dont le plus grand nombre étaient des femmes sans grande qualification professionnelle. En Allemagne, il est certain que ce pourcentage atteindra les 99 % puisque l'allocation parentale qui existait avant la politique plus favorable au travail des femmes, mise place par U. VON DER LEYEN, bénéficiaient déjà à 99 % aux femmes qui retournaient au foyer pour s'occuper des enfants.

Pourtant, si l'on se réfère :

- au combat mené jusqu'à l'aube des années 1960, à l'échelon tant national qu'international, par les femmes socialistes pour obtenir la reconnaissance du travail ménager comme un travail à part entière qui devait être rémunéré et assorti des droits sociaux acquis par les travailleurs tout en étant soumis aux mêmes obligations que celles imposées à ces derniers ;
- le soutien qu'elles ont apporté à la présence de la mère au foyer afin d'éviter que les enfants soient laissés à l'abandon pendant les heures où leur mère travaillait, une mentalité qui se justifiait par les conditions de vie et de travail de l'époque (v. ci-dessus) alors qu'elles défendaient par ailleurs le droit au travail des femmes ;

l'inversion de leurs priorités concernant les rôles sociaux et familiaux des femmes, et tout particulièrement à propos de l'investissement et de l'insertion durable de ces dernières dans le monde du travail, apparaît comme un tournant majeur dans le discours socialiste. Ce tournant s'inscrivait dans la foulée des bouleversements économiques et sociaux qui ont conduit aux événements de 1968. Il traduit, en tout état de cause, un changement profond de mentalité qui devait participer au combat pour un changement de société vers une société où le principe d'égalité des femmes et des hommes ne serait plus seulement proclamé, mais bel et bien mis en œuvre. La suite dira à quel point ces changements ont été lents puisqu'ils sont encore loin d'être achevés à l'heure actuelle malgré les progrès enregistrés.

Quoi qu'il en soit, il existait bien auparavant quelques pouponnières ou crèches contrôlées par l'ONE mais leur mission principale n'était pas, à quelques exceptions près, en tout cas dans les années 1950, d'accueillir des enfants en raison du travail de leur mère, mais bien d'accueillir les enfants placés en institution sur décision de justice à la suite de dysfonctionnements dans leur milieu familial. Il fallait donc développer un autre équipement social pour l'accueil des tout jeunes enfants pendant les horaires de travail, de leur mère principalement. Sentiment d'inégalité inacceptable des femmes dans la vie professionnelle oblige, les FPS notaient en 1975 que « si les hommes se sentaient plus concernés par l'organisation de la vie familiale, peut-être les revendications en équipements et services collectifs aboutiraient-elles plus rapidement »<sup>253</sup>.

Bien que le nombre de places d'accueil des enfants de 0-3 ans soit resté largement en deçà des besoins potentiels d'accueil, force est toutefois de reconnaître que le FESC a largement contribué à leur développement en tout cas jusqu'au tournant des années 1980-1990, soit le moment auquel les compétences de l'État fédéral relatives aux missions initiales du Fonds commencèrent à être contestées par les partis politiques flamands.

<sup>253</sup> V. *La Femme Prévoyante*, N° 3/1975, Dossier intitulé « Jugé comme un devoir pour l'homme, le travail professionnel fait l'objet d'un prétendu choix pour les femmes ».

Ces derniers estimaient, en effet, que les missions initiales du Fonds ressortissaient entièrement aux compétences communautaires en se référant à l'art. 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 portant les réformes institutionnelles qui stipule que « la politique familiale, en ce compris les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants » relevaient des compétences communautaires, d'autant plus que l'art. 8 de la même loi indique que « les communautés sont également compétentes pour toute disposition et toute autre mesure concernant l'infrastructure nécessaire à l'exercice de leurs compétences ». Les faits leur donnaient, à certains égards, raison puisque l'Office national de l'enfance, dont relevaient l'organisation, l'agrément et le financement des milieux d'accueil, avait été scindé à la suite de la loi spéciale du 8 août 1980 et remplacé en Communauté française par l'Office de la naissance et de l'enfance créé par le décret du 30 mars 1983. Le transfert des missions classiques du Fonds vers les organismes communautaires compétents est finalement intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 1998 après une période d'atermoiements qui a duré plusieurs années.

Parallèlement à cette remise en cause des compétences du FESC en matière d'accueil des enfants des travailleurs, l'accord interprofessionnel 1989-1990 avait dégagé un montant de 200 millions BEF (4,96 millions €) qui devait lui être affecté. Ce n'est qu'en 1991 que cette affectation en faveur de l'accueil des enfants malades et de l'accueil des enfants en dehors des horaires normaux de travail sera décidée. L'accord interprofessionnel 1993-1994 instaurera une cotisation de 0.05 % sur la masse salariale des entreprises à destination du FESC pour le financement d'initiatives en matière d'accueil de l'enfance. Cette cotisation sera prolongée par l'accord interprofessionnel 1995-1996 avant d'être rendue pérenne par la loi à partir de 1997. Les nouvelles missions du Fonds seront définies par l'arrêté royal du 19 août 1997. Le FESC était chargé d'intervenir dans les frais de personnel des services pratiquant :

- l'accueil des enfants malades (0-12 ans) ;
- l'accueil flexible (ou à horaires décalés) (0-12 ans) ;
- l'accueil d'urgence ouvert aux enfants de ceux qui postulent un emploi, sont en formation ou en réinsertion professionnelle (0-3 ans) ;
- l'accueil extrascolaire (3-12 ans).

A nouveau des contestations communautaires ont surgi, notamment en ce qui concerne l'accueil extrascolaire. La Communauté flamande estimant que l'Etat fédéral outrepassait ses compétences en la matière en finançant les services d'accueil introduisit des recours au Conseil d'État<sup>254</sup>. Celui-ci rendit

<sup>254</sup> V. l'avis A.861 du *Conseil économique et social wallon* ([www.cesw.be/uploads/fichier\\_avis/861.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichier_avis/861.pdf)) ainsi que le document législatif n° 4-1440-1 portant sur la suppression du FESC déposé au Sénat par N. JANSEGGERS et consorts lors de la session 2008-2009 ([www.senate.be](http://www.senate.be)) et le document d'information de l'ONAFIS ([www.rkw.be/Fr/Documentation/Events/2007/2007%20arc](http://www.rkw.be/Fr/Documentation/Events/2007/2007%20arc)). Même si la tonalité de l'argumentaire développé dans le document du *Vlaams Belang* pour exiger la suppression du FESC est outrancière, il n'en demeure pas moins que ce dernier reflète assez bien la position défendue par les partis démocratiques flamands. Tous revendiquaient, en effet, la suppression du FESC de manière insistante, certainement depuis le début des années 1990, une opinion qui s'est progressivement radicalisée devant les multiples refus qui leur ont été opposés par les partis francophones, qui en défendaient le maintien. Le document du *Conseil économique et social wallon* est à cet égard également très parlant, car s'il présente bien le contenu des avis du Conseil d'État et de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, il n'en donne qu'une

deux avis qui remettaient notamment en cause le système de financement utilisé en stipulant que ce dernier devait prendre la forme d'une intervention forfaitaire par enfant accueilli. Cette forme de financement fut introduite par la loi-programme de décembre 2002. Elle préservait toutefois le système de versement des subsides aux services d'accueil en établissant le montant des subsides octroyés aux services sur la base d'un montant forfaitaire accordé par journée d'accueil en le multipliant par le nombre d'enfants accueillis.

Cette solution ne fut pas jugée satisfaisante par le gouvernement de la communauté flamande qui décida d'introduire un recours à l'encontre de ces nouvelles dispositions devant la Cour d'arbitrage en 2003 en invoquant la compétence exclusive des communautés en la matière. Ce recours fut rejeté par la Cour d'arbitrage qui considéra que l'intervention du FESC dans les frais d'accueil d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales dans les structures définies par la loi comme un complément d'allocation reconnu comme prestation de sécurité sociale, tout en spécifiant cependant que « la subvention allouée directement aux structures d'accueil relèverait, quant à elle, d'une compétence purement communautaire ».

Ce dernier argument conduisit le gouvernement fédéral à clarifier les conditions d'intervention du FESC dans la loi du 27 avril 2007 modifiant l'art. 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales du 19 décembre 1939. Si le principe de l'intervention dans les frais d'accueil des enfants bénéficiaires d'allocations familiales prévue dans la loi-programme de décembre 2002 ne fut fondamentalement pas remis en cause, la mise en application de la nouvelle loi fut conditionnée à l'adoption d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les communautés. Cet accord aurait dû déterminer les critères auxquels les structures d'accueil devraient répondre pour accueillir les enfants qui bénéficiaient d'une intervention du Fonds. Un accord resté en suspens, puisqu'il semblerait que la dissolution du FESC ait fait l'objet d'un accord entre les partis démocratiques dès 2008 lors des discussions relatives aux réformes institutionnelles tenues sous le gouvernement LETERME I.

La disparition du FESC est en tout cas programmée pour 2014 puisque les allocations familiales font partie du paquet de compétences dont le transfert aux Communautés/Régions a été décidé lors de l'accord gouvernemental de décembre 2011, sans qu'il soit précisé si les missions du Fonds ainsi transférées pourront continuer de bénéficier du même type de financement que celui actuellement en vigueur.

Au vu des remous qui ont entouré l'existence du FESC depuis le début des années 1990, quelles que soient les missions qui lui étaient confiées, l'on peut se demander s'il était opportun de lui confier de nouvelles missions en matière d'accueil des enfants. En ce qui concerne la cotisation de 0.05 % de la masse salariale destinée à financer des initiatives en matière d'accueil de l'enfance obtenue par les

---

vision tronquée en omettant d'en donner les éléments qui allaient à l'encontre des thèses francophones. Comme on le voit, la radicalité n'était, dans ce domaine, l'apanage de personne.



syndicats dans le cadre des accords interprofessionnels, dont le principal objectif était de favoriser le développement de l'activité économique et de l'emploi, l'on en vient à se demander si les partenaires sociaux n'auraient pas été plus avisés de ne pas rattacher les nouvelles formes d'accueil qu'ils envisageaient de financer à la politique familiale dont ils savaient que les compétences avaient été transférées aux communautés par la loi du 8 août 1980.

Puisqu'il s'agissait, dans leur esprit, d'une mesure d'accompagnement au développement de l'emploi, il aurait été, semble-t-il, plus judicieux de rattacher ces missions à la politique de l'emploi. Et l'on ajoutera tout de même, puisque ce sont principalement les travailleuses qui sont concernées par l'accueil des enfants aussi longtemps que les hommes ne s'investiront pas davantage dans l'organisation de la vie familiale, il aurait été tout aussi judicieux d'en faire un enjeu de l'égalité des femmes et des hommes sur le marché de travail.

L'on s'en voudrait d'en terminer sur la question de l'accueil des enfants sans évoquer une autre revendication, francophone celle-là, portant sur l'abandon de l'exclusivité du lien établi entre l'accueil des enfants, d'une part, et le travail des femmes, d'autre part. Lors des multiples discussions qui ont eu lieu en 1993-1994 du côté francophone avant le transfert des missions classiques du FESC vers les communautés, M-J. LALOY, alors secrétaire générale des FPS et administratrice de l'ONE, plaidait pour l'intégration des services d'accueil dans le système éducatif et pour l'instauration d'un droit de l'enfant de 0-3 ans à être accueilli dans des services de qualité. Il s'agissait pour elle d'une mesure favorable à l'égalité des enfants. Cette revendication a été également présentée par la *Ligue des familles* à peu près à la même époque.

De nombreuses études ont montré, en effet, que les milieux d'accueil, et tout particulièrement ceux destinés à la petite enfance, étaient l'une des mesures le mieux à même de donner à tous les enfants, et tout spécialement aux plus vulnérables d'entre eux, les possibilités de développer pleinement leurs capacités potentielles en compensant pour ces derniers les déficiences dont ils font preuve notamment en matière de langage, de transmission des connaissances et d'éducation. Les milieux d'accueil seraient dès lors, au même titre que l'école, un puissant vecteur d'intégration sociale et devraient être reconnus comme tel. Ce constat a été confirmé lors de la *Conférence européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants* organisée par la présidence belge de l'Union européenne en septembre 2010.

C'est sans doute la raison pour laquelle le Comité de protection sociale de l'Union européenne a remis la Commission européenne en juin 2012 un rapport lui conseillant d'inscrire le *principe de l'accueil universel des enfants* dans la recommandation sur la lutte et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et la promotion de leur bien-être qui doit s'inscrire dans le cadre de sa

Stratégie Europe 2020<sup>255</sup>. Si elle était adoptée par le Conseil des Ministres européen, cette recommandation, sans avoir la même force contraignante qu'une directive, créerait néanmoins une obligation morale d'agir dans ce sens pour les États Membres.

### **3. Allocation familiale = droit de l'enfant**

Dans le dernier chapitre de son ouvrage sur les allocations familiales, M. DE KOSTER évoque la notion de l'allocation familiale en tant que droit de l'enfant qui s'est imposée depuis quelque vingt ans. Même si l'on peut regretter qu'elle n'ait pas soumis ce thème à une analyse plus poussée étant donné l'extrême rigueur dont elle fait preuve, il n'empêche qu'elle cerne très bien le problème, tel qu'il a été abordé au sein du comité de gestion de l'ONAFIS, en écrivant qu'il conviendrait que « la reconnaissance de l'allocation familiale comme un droit de l'enfant (ne modifie) pas la règle qui veut que les allocations familiales soient versées à la famille »<sup>256</sup>.

Ce qui signifie, en d'autres termes, que cette notion ne devait pas conduire à s'écarter du cadre fixé par l'assurance sociale destinée à compenser la charge de famille pour les travailleurs, citoyens ou résidents légaux, incorporée dans le régime général de sécurité sociale, si l'on voulait garder les allocations familiales dans le giron des compétences fédérales. Il s'agit, par conséquent, de trouver le moyen de concilier le droit du travailleur (résident) et le droit de l'enfant. Une forme de moyen terme en quelque sorte. C'est tout le débat qui a eu lieu lors de la première session des États généraux de la famille de 2003-2004 entre les représentants des partenaires sociaux, et tout particulièrement des syndicats, et bon nombre de ceux du monde associatif, la plupart de ces derniers étant peu au fait des principes de base de la sécurité sociale et des règles de fonctionnement du régime des allocations familiales.

Et de fait, la solution trouvée, et entretenue par l'ONAFIS, permet, selon M. DE KOSTER, de couvrir 98 % des enfants potentiellement bénéficiaires des allocations familiales. En termes relatifs, la proportion d'enfants échappant à l'assurance sociale couvrant la charge d'enfant paraît donc dérisoire. La perspective change cependant lorsqu'on se réfère au nombre absolu dans la mesure où il apparaît que le nombre d'enfants pour lesquels des allocations familiales ne sont pas versées atteint tout de même le chiffre de quelque 37.650. Il est fort à craindre qu'une fraction plus ou moins importante d'entre eux appartient aux groupes les plus vulnérables puisque se retrouvent parmi eux des enfants pour lesquels aucune personne ne peut prétendre au rôle d'attributaire du droit parce qu'elle n'entre dans aucune des catégories d'attributaires définies par la loi<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> V. Social Protection Committee, *SPC Advisory Report to European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*, Brussels, 27<sup>th</sup> of June 2012, 70 pp.

<sup>256</sup> V. M. DE KOSTER, *op.cit.*, p. 186.

<sup>257</sup> Pour plus de détails à ce sujet, consulter le site [www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayAllow](http://www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayAllow).

Ainsi donc, si effectivement le lien des allocations familiales avec le travail n'a cessé de s'atténuer depuis 1947 avec en point d'orgue notamment l'instauration le 20 juillet 1971 du régime résiduaire des prestations familiales garanties, l'octroi des allocations familiales pour un enfant n'est toujours pas, à proprement parler, un droit de l'enfant mais reste bien un droit pour charge de famille accordé à l'attributaire du droit, étant entendu que l'enfant doit en être le bénéficiaire comme c'était déjà le cas en 1930.

Contrairement à ce qu'écrit G. GAUTIER, dans une note en bas de page, l'on n'a pas glissé de la notion du *droit de l'enfant*, somme toute assez récente puisque son apparition date de la fin des années 1980 et peut être liée à l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant le 20 novembre 1989, à celle de *droit pour l'enfant*<sup>258</sup>, notion que l'on retrouve déjà dans les débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 4 août 1930 sur la généralisation des allocations familiales aux travailleurs salariés (et assimilés) et qui a été réaffirmée en 1951, notamment par le Commissaire d'État H. FUSS, dans son rapport sur la réforme de la sécurité sociale<sup>259</sup>.

Sur ce point précis, rien n'a fondamentalement changé. Le droit aux allocations familiales était et reste un droit pour charge de famille. Ainsi, si pour H. FUSS (1951), « le bénéfice des allocations familiales est formellement destiné aux enfants (mais) pratiquement elles visent la famille dans son unité », pour G. GAUTIER (1993) qui écrit quelque 40 ans plus tard « la notion de droit pour l'enfant exprime mieux (que celle de droit de l'enfant) la réalité où la personne qui est chargée matériellement de l'enfant perçoit une somme, à charge pour elle de l'utiliser dans l'intérêt exclusif de l'enfant » (comment le vérifie-t-on ?). Quant à l'ONAF (2005), il affirme, en utilisant un argumentaire quelque peu spéculatif en s'exprimant en termes de droits de l'enfant, que « si le droit de l'enfant (aux allocations familiales) est un droit personnel, (alors même qu'en réalité, il n'est pas le sujet du droit) « il n'en passe pas moins par la famille, le premier droit de l'enfant étant d'avoir une famille »<sup>260</sup>.

De ces trois citations, n'est-ce pas celle d'H. FUSS qui traduit le mieux la réalité, sans fioriture inutile, celle que dépeignent des ministres aujourd'hui en exercice lorsqu'ils se réjouissent de constater que les allocations familiales permettent à une proportion non négligeable de familles de basculer dans la pauvreté, alors même que, dans notre pays, un enfant sur quatre est un enfant pauvre selon les chiffres publiés par l'UNICEF pour la Belgique dans l'un de ses derniers rapports ?

Peut-on raisonnablement supposer que, dans les quelque 15 % de familles (ou de ménages) dans lesquelles vivent ces enfants, les allocations familiales puissent être utilisées dans l'intérêt exclusif de l'enfant comme le voudrait le principe énoncé par G. GAUTIER ? En permettant à ces familles de faire face aux dépenses strictement nécessaires, les allocations familiales bénéficient bien évidemment à

<sup>258</sup> V. G. GAUTIER, « Les allocations familiales – Le vrai débat », La Revue politique, Janvier-Février 1993, p. 56, note en bas de page.

<sup>259</sup> V. H. FUSS, *op. cit.*, p. 256.

<sup>260</sup> V. *Cinq générations d'allocations familiales, op.cit.*, p. 32.

l'enfant, mais il n'en est pas, et de loin, le bénéficiaire exclusif ainsi qu'il peut l'être dans les familles plus aisées. Dans le cas des familles disposant de faibles revenus, voire de revenus modestes, l'application du principe de l'intérêt exclusif relève de la fiction pure et simple. Et c'est bien cette fiction-là qui sert à masquer l'effet de renforcement des inégalités entre enfants des prestations familiales en espèces directement versées aux familles.

Pour que les allocations familiales deviennent réellement un droit de l'enfant, il ne suffit pas que leurs montants soient indépendants du régime dont relève l'attributaire du droit, comme le laisserait penser nombre de revendications en la matière et comme le laisse supposer l'action des gouvernements successifs visant à aligner définitivement les allocations familiales des travailleurs indépendants sur celles des travailleurs salariés. Il faudrait pour cela que l'enfant soit lui-même détenteur de son droit et qu'il ne dépende donc plus pour l'obtenir d'une personne entrant dans les catégories d'attributaires définies par la loi ni du statut de cette dernière.

Pour couper court d'emblée à une fable que font courir certains milieux, ce n'est pas parce que le droit aux allocations familiales deviendrait un droit personnel de l'enfant qu'il n'aurait plus nécessairement droit à des allocations majorées pour raisons économiques ou personnelles. D'autres droits personnels en sécurité sociale (chômage, invalidité, interventions de l'assurance soins de santé) sont modulés en fonction des revenus du ménage comme c'est déjà le cas à présent pour les allocations familiales majorées pour raisons économiques. Dans tous ces cas, l'on se réfère bel et bien, de manière expresse ou tacite, aux revenus du ménage pour déterminer le taux de l'indemnité versée.

Quoi qu'il en soit, l'introduction du droit de l'enfant dans le régime des allocations familiales impliquerait pour ce dernier une réforme en profondeur. Cette réforme devrait porter au moins sur trois points :

- La révision du principe de solidarité qui lui sert de support. Le système de solidarité horizontale sur lequel repose le régime actuel devrait être remplacé par un système de solidarité intergénérationnelle du même type que celui existant pour le régime des pensions<sup>261</sup>.

Il est évidemment possible de recourir à d'autres formes de solidarité qui impliqueraient la responsabilité collective de tous les adultes, y compris les personnes âgées, à l'égard des enfants.

---

<sup>261</sup> C'était déjà la conclusion tirée dans une étude sur la réforme de l'assurabilité en soins de santé dont l'un des objectifs était d'examiner si cette réforme pouvait être transposée en matière d'allocations familiales et de pensions. V. G. JULEMONT, « L'assurabilité : une avancée vers la généralisation de la couverture sociale », *Revue belge de la sécurité sociale*, 2000/4, pp. 464-466.

Réaffirmer la responsabilité de la collectivité à l'égard des enfants rendrait à ces derniers la valeur sociale qui leur a été confisquée par la privatisation de la famille entamée dès le XVe-XVIe siècle dans la bourgeoisie, une privatisation qui s'est encore accentuée avec la récente évolution de la famille qui fait de l'enfant un objet de choix et un instrument d'épanouissement personnel de ses parents, en oubliant que l'enfant aussi bien que l'adulte ou la personne âgée a également une fonction sociale. Dans cette perspective, il n'y a, par conséquent, pas que les parents qui devraient craindre que leurs enfants vivent moins bien qu'eux. La préoccupation de leur construire à tous un avenir devrait être celle de la société tout entière.

Dans ce cadre-là, un régime unique d'allocations familiales devrait remplacer les régimes existants et un nouveau mode de financement devrait être envisagé par l'État sous forme, par exemple, d'une cotisation sociale dédicacée sur tous les revenus, et non plus uniquement sur les revenus du travail. Si cette solution était retenue, elle conduirait sans doute à sortir les allocations familiales du régime de sécurité sociale, sauf à considérer que l'instauration d'un régime universel repose sur une redéfinition et une universalisation de l'assurabilité au sein de ce nouveau régime, comme cela a été le cas pour l'assurance en soins de santé en 1997.

- Dans le cas du maintien des allocations familiales au sein du régime général de sécurité sociale mais d'une transformation du système de solidarité en place, le nouveau régime devrait être pensé en termes de forces de travail ou de capital humain si l'on veut qu'il reste pertinent par rapport au régime actuel de sécurité sociale et qu'il ne mette pas en danger son système de financement par les cotisations sociales. Des arguments pour appuyer cette réforme pourraient être trouvés dans les divers documents produits précédemment pour défendre la généralisation des allocations familiales.

Ces arguments demanderaient toutefois à être actualisés. Il ne s'agirait plus d'invoquer le « renouvellement de la main d'œuvre », ce qui évoque l'idée d'une société statique et de statu quo social. Il conviendrait de se référer au concept de société dynamique en perpétuel mouvement et, par conséquent, d'argumenter en termes de « développement des capacités potentielles » et de leur « accomplissement dans l'acquisition des compétences », auquel tout enfant aurait droit quelle que soit ses origines sociale, culturelle et familiale. Il s'agit par là de fournir à chacun d'eux les outils indispensables à leur bonne insertion dans un monde du travail adapté à une économie en pleine mutation à la suite de la mondialisation, du développement des nouvelles technologies et des nouvelles techniques de communication et d'information.

- La destination des allocations familiales, et plus largement des prestations familiales, devrait être redéfinie en plaçant l'enfant-sujet-de-droits et l'égalité des enfants au cœur de la

réflexion politique. Le gouvernement fédéral du Canada a adopté cette approche en 1997 dans le contexte plus large d'une politique d'investissement dans l'enfant, qui mettait l'accent sur l'enfant-citoyen et l'égalité des chances. Cette politique trouvait son expression dans le Programme d'action pour les enfants autour duquel étaient orchestrées les politiques sociales à Ottawa et dans les capitales provinciales, à l'exception notable du Québec, qui a choisi de développer ses propres outils<sup>262</sup>.

***Inequality is, to a large extent, the result of government policies that shape and govern (...) broader societal forces***

***Joseph Stiglitz***<sup>263</sup>

L'exemple du Canada est pourtant loin d'être parfait. L'articulation de la citoyenneté autour de l'enfant, au lieu de l'homme adulte comme c'était le cas auparavant, a eu pour effets contraires :

- de renvoyer les adultes à un statut de citoyen de seconde zone ;
- d'installer des inégalités de droits à la protection sociale entre adultes selon qu'ils ont ou non (encore) des enfants à charge, ce qui est évidemment totalement inacceptable.

Il ne pourrait être suivi que moyennant quelques ajustements. L'on ne peut, en effet, viser à remédier aux inégalités entre les enfants en installant des inégalités durables entre les citoyens et résidents selon leur âge ni entre les adultes selon leur situation familiale ou leur situation de vie. L'égalité des enfants ne peut servir de justification à la mise en œuvre d'une autre politique sociale ou familiale qui nierait les droits à la protection sociale de groupes d'adultes en les reléguant dans un régime d'assistance. En paraphrasant une citation de J. STIGLITZ datant de 2012, les responsables politiques devraient attentifs à ne pas mener des politiques générant des inégalités nouvelles ou confortant celles déjà en place. Quelles que soient les personnes discriminées, l'établissement d'une hiérarchie de droits, autrement dit d'une hiérarchie en valeur humaine, porte atteinte à la démocratie.

---

<sup>262</sup> J. JENSON *et al, op.cit*, p. 15. Bien que cette approche puisse être une source d'inspiration pour les défenseurs des droits de l'enfant, la politique telle qu'elle a été conçue au Canada est loin d'être la panacée. Comme l'indiquent très bien les auteurs, « en restreignant la définition de l'égalité à la notion d'égalité des chances, pour faire ensuite de l'enfant le principal destinataire des mesures prises pour assurer cette égalité, l'on risque de créer d'autres formes d'inégalités (...), (notamment envers) les adultes dont les enfants sont grands et les adultes sans enfants (p. 21).

<sup>263</sup> La citation complète de J. STIGLITZ s'énonce comme suit : « Inequality is, to a large extent, the result of government policies that shape and direct forces of technology and markets and broader societal forces ». V. J. STIGLITZ, cité par A. B. ATKINSON lors de son exposé intitulé « Where is inequality headed ? » à la conférence organisée par l'European Trade Union Institute (ETUI) à Bruxelles le 25 janvier 2013 dans le cadre de son cycle de conférences sur *La crise et les inégalités*. Une présentation de cette intervention peut être trouvée sur le site [www.etui.org](http://www.etui.org).

## 4. Conclusions

L'examen du régime des allocations familiales des travailleurs salariés créé par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 conduit à conclure :

- qu'il a définitivement consacré la charge de famille comme fondement du droit du travailleur aux allocations familiales comme le défendaient les syndicats et la LFNB lors du combat qu'ils ont mené dans les années 1920 pour faire reconnaître le droit irrévocable de tout travailleur en charge de famille aux allocations familiales. Il a ainsi pour l'essentiel confirmé les dires du Ministre HEYMAN lors des débats qui ont précédé à la Chambre l'adoption de la loi du 4 août 1930, selon lesquels les allocations familiales ne pouvaient être en aucun cas considérées comme faisant du partie du salaire (direct) du travailleur ni comme un sursalaire ;
- qu'il a progressivement confirmé la continuité de ce droit en cas d'occurrence d'un risque de la vie, que ce soit un risque directement lié à l'activité professionnelle (chômage, invalidité ou pension) ou un risque lié à la famille (décès d'un ou des deux parents ou abandon de famille en cas d'inactivité professionnelle de l'épouse, par exemple). La continuité du droit s'est également imposée en cas de sanction du chômeur (ou de l'invalidé) pour éviter que les enfants en subissent les conséquences.

Le régime a, par contre, vu profondément modifié le principe de solidarité sur lequel il reposait à la suite de sa consolidation au sein du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés. Comme toutes les autres branches de la sécurité sociale, son financement découle du système de solidarité horizontale organisée entre les travailleurs – en l'occurrence, la solidarité établie entre les travailleurs sans enfants et les travailleurs en charge d'enfants – par le truchement des cotisations sociales, patronales et/ou personnelles, afférentes aux salaires ou rémunérations des travailleurs.

D'où l'émergence de la notion de salaire solidarisé (ou différé) des travailleurs qui peut se définir comme étant la partie des revenus qui leur sont collectivement dus. La référence faite par les syndicats au salaire solidarisé comme source essentielle de financement des différentes branches de la sécurité sociale, dont les allocations familiales ont été reconnues comme une branche à part entière pour couvrir le risque d'appauvrissement dû à la présence d'enfant dans un ménage, leur a permis de faire valoir leur droit irréfutable à siéger aux comités de gestion des organes centraux de sécurité sociale aux côtés des employeurs, puisqu'ils sont appelés à gérer des fonds dont les travailleurs sont collectivement et solidairement les uniques propriétaires.

La référence à la notion de droit de l'enfant, qui date d'une vingtaine d'années, n'a en rien modifié les fondamentaux du régime en place. Le droit était et reste un droit du travailleur (du citoyen ou du

résident) et le fondement du droit aux allocations familiales la charge de famille. Aujourd'hui comme hier, le droit aux allocations familiales n'est donc pas un droit de l'enfant mais un droit pour l'enfant qui est octroyé à la personne qui en a la charge, à charge pour cette dernière, en principe et dans l'absolu, d'utiliser les allocations qu'elle reçoit au bénéfice exclusif de l'enfant.

La charge de famille en tant que fondement du droit aux allocations familiales a d'ailleurs été renforcée en 1971 avec la création du régime des prestations familiales garanties à l'adresse des citoyens et résidents (légaux) qui ne peuvent faire valoir aucun droit dans un autre régime de sécurité sociale. Son instauration marque définitivement la rupture de l'exclusivité du lien établi entre le droit aux allocations familiales et le statut de travailleur (actif ou involontairement inactif).

A cet égard, l'on ne peut que regretter que l'État belge ait failli à son obligation de financer ce régime résiduaire en reportant la totalité du poids budgétaire sur le régime des travailleurs salariés. Une telle situation a été souvent mal vécue par les partenaires sociaux et elle a été à la source de discriminations dont les enfants les plus vulnérables (les orphelins des bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale équivalente, par exemple) ont été les principales victimes, ce qui est inexcusable.

Concernant les montants des allocations familiales, l'on peut dire qu'après avoir connu des augmentations successives importantes de 1945 à 1960, celles qu'ils ont enregistrées par la suite se sont limitées à les adapter au coût de la vie grâce à leur indexation depuis 1957. Ils sont donc restés en deçà de l'évolution qu'ils auraient pu connaître s'il avait été tenu compte de l'évolution du bien-être, celle-ci étant déterminée par l'évolution des salaires. Quant à leur adaptation au coût de l'enfant, le débat reste ouvert. Il s'agit de définir :

- comment établir ce coût ;
- quelle part de ce coût peut être mutualisée sans provoquer de résistances majeures de la part des non-bénéficiaires des allocations familiales, étant entendu qu'à notre époque, avoir des enfants est devenu, pour la plupart, un choix de vie parmi d'autres. Les conditions sont donc différentes de ce qu'elles étaient en 1920-1930 où il s'agissait avant tout d'intervenir en faveur des ménages ouvriers en charge d'enfants.

En effet, même si le droit aux allocations familiales instauré en 1930 s'appliquait à tous les travailleurs salariés (et assimilés), tous les discours de l'époque témoignent que la préoccupation première qui a mené les responsables politiques à généraliser les allocations familiales aux travailleurs du secteur privé était d'aider financièrement les familles ouvrières miséreuses à élever leurs (nombreux) enfants. Parallèlement, les employeurs et des organisations vouées à la protection de la mère et de l'enfant (ONE, FPS, etc.) mettaient en



place des services destinés à apprendre aux mères des classes laborieuses à prendre soin d'elles-mêmes et de leurs enfants, à éduquer ces derniers et à défendre le droit de ceux-ci à l'instruction.

Enfin, des prestations familiales en services ont été introduites à partir de 1974 lorsque les missions et le financement du *Fonds des équipements et services collectifs* (FESC) créé en 1971 ont enfin été définies. Une partie de la dotation reçue devait être consacrée au financement des structures collectives d'accueil des enfants de 0-3 ans et à des interventions dans leurs frais d'administration et de personnel. Sans revenir sur les remous communautaires qui ont fragilisé le FESC depuis la fin des années 1980, l'on pointera que cette mission d'accueil de la petite enfance a été transférée aux entités fédérées en 1997 et que parallèlement, d'autres missions d'accueil lui ont été confiées à partir de 1991 avant d'être redéfinies en 1997.

La sixième réforme de l'État négociée en 2011 prévoit le transfert des allocations familiales ainsi que du budget qui est censé les couvrir aux entités fédérées en 2014. En ce qui concerne le FESC, la situation est moins claire. Si sa suppression est bien programmée pour 2014, rien ne dit que les services d'accueil qui bénéficiaient d'une intervention du FESC par journée d'enfant accueilli conserveront le même mode de financement lorsqu'ils dépendront des pouvoirs fédérés.

## Chapitre III – Conclusion

L'essentiel des conclusions a déjà été énoncé au terme des deux premiers chapitres de cette première partie. Qu'il suffise dès lors de rappeler que les débats qui ont façonné le régime d'assurance sociale des allocations familiales créé en 1930 restent d'actualité, même si sur certains points les positions des différents acteurs se sont quelque peu rapprochées.

Il est de ce point de vue surprenant de constater que ce rapprochement s'est effectué souvent par l'alignement de tous les acteurs sociaux sur les positions défendues par les socialistes. Divers exemples viennent à l'esprit pour illustrer ce constat :

- Il ne viendrait plus à l'esprit de personne de lier les allocations familiales à une forme de famille ou à remettre en cause les allocations familiales octroyées pour les premiers et deuxièmes enfants comme cela a été très longtemps le cas dans le monde chrétien.
- Tous les acteurs revendiquent aujourd'hui la suppression des majorations selon le rang de l'enfant afin d'assurer une meilleure répartition des moyens disponibles entre toutes les familles alors qu'il n'y a si longtemps le monde chrétien comme la *Ligue des familles* et le *Gezinsbond* valorisaient encore la modulation selon le rang en faveur des familles nombreuses alors que les socialistes plaidaient pour son abandon et son remplacement par une modulation selon l'âge de l'enfant. A cet égard, la nouvelle politique d'allocations familiales préconisée par la *Ligue des familles* en 2012 recommande la suppression des majorations selon le rang et leur remplacement par une allocation de base égale pour tous les enfants, tout en admettant éventuellement le maintien des majorations pour raisons économiques. L'acceptation de cette éventualité représente pour la Ligue un virage à 180° puisqu'elle rejoint ainsi, après l'avoir pendant des années combattue, l'une des revendications principales énoncées en 2002 dans le programme de politique familiale des *Femmes prévoyantes socialistes*.
- La réorientation des discours respectifs des milieux chrétiens et de la *Ligue des familles*, ainsi que de son pendant flamand le *Gezinsbond*, pour faire place à l'enfant alors qu'ils sont restés longtemps uniquement concentrés sur le chef de famille et la mère au foyer.

Le recentrage sur l'enfant a conduit certains à confondre le droit de l'enfant aux allocations familiales et le droit (du travailleur) aux allocations familiales pour l'enfant qui a été défendu, dès le début des années 1920, par des syndicats socialistes avant d'être repris par l'ensemble du pilier socialiste. Aussi longtemps que le discours se focalisera sur *l'enfant-coût*, le bénéfice des allocations familiales, même s'il est formellement destiné aux enfants, continuera de viser la famille dans son unité ainsi que l'indiquait dans son rapport H. FUSS, commissaire d'État à la réforme de la sécurité sociale, en 1951.

Pour qu'il en soit autrement, *l'enfant-sujet-de-droits* devrait être placé au cœur de la réflexion politique. Cette refondation ne peut être réalisée que dans le cadre d'une profonde réforme du régime des allocations familiales.

**Deuxième Partie**  
**Proposition de refonte du régime des allocations familiales**

## Chapitre I - Présentation

***Ce qui constitue la vraie démocratie, ce n'est pas de reconnaître des égaux, mais d'en faire***

***Léon Gambetta***

L'examen des idées et des positions développées par les différents acteurs à propos des allocations familiales depuis leur apparition au début du XXe siècle n'avait pas seulement pour objectif de mieux en appréhender l'histoire en les resituant dans le contexte du moment. Il avait surtout pour but de poser les jalons d'une réflexion visant à repenser la politique familiale inhérente au régime de sécurité sociale en se concentrant sur les droits des enfants et le respect de ceux-ci.

D'une manière générale, pour que l'égalité de droits des enfants puisse réellement prendre corps, la référence formelle à la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 ne suffit pas. Encore faut-il l'assortir d'une obligation de résultat. Si l'État veut garantir à tous les enfants, sans aucune exception possible, l'égalité devant les droits qui leur sont reconnus, il faut de toute évidence que des mesures de protection soient prises en faveur des enfants qui risquent (le plus) d'en être privés. *D'où la question de savoir dans le cas des allocations, et plus largement des prestations familiales, en quoi et comment ces dernières peuvent contribuer à faire des enfants des égaux et à faire en sorte que l'avenir ne soit plus interdit à aucun d'entre eux*, pour paraphraser ce que disait L. GAMBETTA à propos des exigences de la démocratie.

Le transfert des compétences en matière d'allocations familiales vers les entités fédérées dans le cadre de la sixième réforme de l'État peut faciliter la recherche d'une réponse adéquate à cette question. De fait, le regroupement des prestations familiales entrant dans le champ de la sécurité sociale (allocations familiales et prestations familiales en services) dans les compétences d'un même niveau de pouvoir permet d'entreprendre une réflexion plus globale sur la répartition des moyens disponibles entre les différentes prestations.

***Let's do what works and make sure none of our children start the race of life already behind. Let's give our kids that chance***

***Barack Obama<sup>264</sup>***

Il s'agit, en effet, de déterminer comment répartir le plus efficacement possible les moyens disponibles afin de permettre à tous les enfants de développer leurs capacités et leurs compétences

---

<sup>264</sup> Discours sur l'état de l'Union, 12 février 2013. Le Président américain rappelait, en outre, que pour les enfants pauvres qui avaient le plus besoin d'aide, leur non-accès à l'éducation préscolaire pouvait obérer durablement leur avenir.

au maximum de leur potentialité. Rencontrer cette exigence apparaît comme la condition *sine qua none* de leur insertion dans la société de connaissances en phase avec une économie en pleine mutation. Pour obtenir ce résultat, les pouvoirs publics se doivent de dégager des moyens s'ils veulent être en mesure d'assurer à chaque enfant un accès égal aux droits à l'éducation, à l'information et aux loisirs.

L'accès et le plein exercice de ces trois droits, repris respectivement aux articles 28 et 29, 17 et 31 de la Convention internationale des droits de l'enfant, est de nos jours essentiel car chacun d'eux contribue à sa manière à l'adaptation optimale des enfants au monde de demain. Ce n'est pas un hasard si le droit à l'éducation des enfants, compris au sens large, a reçu une attention toute particulière dans les discours présidentiels aussi bien aux Etats-Unis qu'en France et que des mesures ont été préconisées pour rendre l'égalité des enfants effective<sup>265</sup>. Actuellement, la réduction des inégalités entre les enfants, qui est un enjeu de société majeur, est devenue partout une priorité politique. A l'échelon européen, pour ne prendre qu'un exemple, la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants a été intégrée dans la *Stratégie Europe 2020*.

Même si la politique des allocations familiales menée jusqu'à présent en Belgique a permis à certaines familles de ne pas basculer dans la pauvreté ou de ne pas voir se dégrader la situation de pauvreté dans laquelle elles se trouvaient, il n'en reste pas moins qu'en l'état, cette politique n'a pas permis à quelque 25 % des enfants d'échapper à la pauvreté, selon les derniers chiffres publiés par l'UNICEF. Pour le dire autrement, malgré les majorations accordées pour raisons économiques à des groupes de familles définis d'après le statut de l'attributaire du droit, et non d'après les ressources de la famille<sup>266</sup>, cette politique reste insuffisante pour :

- assurer la sécurité matérielle de ces enfants ;
- gommer les inégalités qui séparent ces derniers des enfants appartenant à des milieux plus favorisés en matière d'accès et de plein exercice de l'ensemble des droits indispensables à leur bonne insertion sociale.

<sup>265</sup> Les présidents F. HOLLANDE et B. OBAMA ont insisté tout récemment sur le rôle prépondérant joué par l'entrée précoce dans le système éducatif dans la réduction des inégalités liées aux origines familiale, sociale et culturelle des enfants. La dernière proposition avancée à ce sujet par le Président F. HOLLANDE visait à ouvrir les jardins d'enfants aux enfants âgés de 2 ans et à encourager les familles défavorisées à y inscrire leurs enfants afin qu'ils puissent bénéficier de l'encadrement éducatif dont ils ont besoin pour être en mesure de s'insérer facilement dans le système scolaire. Quant au Président B. OBAMA, sa proposition était d'encourager les écoles publiques, fréquentées par les enfants des milieux défavorisés ou modestes, à les accueillir dès l'âge de 4 ans sur le modèle de ce qui se fait dans les écoles privées fréquentées par les enfants des familles qui peuvent en assumer le coût. Celui-ci est à ce point élevé (quelques centaines de dollars par semaine) qu'il reste inaccessible même aux familles des classes moyennes. Cette proposition a été reprise dans son projet de budget pour 2014. Un montant de 77 milliards de dollars (+/- 59 milliards €) y a, en effet, été inscrit pour couvrir l'octroi d'un an d'école maternelle gratuite aux enfants de la classe moyenne et des milieux défavorisés.

<sup>266</sup> Cette sélection des familles, qui peuvent bénéficier du droit aux majorations des allocations familiales pour raisons économiques, selon le statut de l'attributaire du droit plutôt que des ressources de la famille est due à l'architecture même de notre régime de sécurité sociale qui lie les droits sociaux au statut et non à la personne. Cette situation engendre en l'occurrence des effets pervers puisqu'elle conduit à discriminer entre elles des familles dont les conditions de vie sont similaires au détriment des travailleurs actifs précaires par rapport aux travailleurs involontairement inactifs ou des attributaires sans emploi bénéficiant des prestations familiales garanties.

Il est d'ailleurs interpellant de constater que dans les pays européens qui ont développé une politique familiale relativement généreuse en octroyant des avantages sociaux et fiscaux aux familles, la redistribution des ressources obtenue en couplant ces mesures bénéficie, au premier chef, aux les familles les plus aisées comme l'a souligné une contribution récente de l'OCDE à propos des politiques familiales de la Belgique et de la France<sup>267</sup>. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que des voix s'élèvent pour revendiquer la mise en place d'une politique familiale plus favorable aux familles modestes et vulnérables.

Des pays s'y sont essayés comme, par exemple, le Portugal et le Canada. Dans un cas comme dans l'autre, c'est à une profonde réforme des abattements fiscaux pour enfant à charge que ces pays ont procédé en y introduisant une dégressivité en fonction des revenus du ménage<sup>268</sup>. Tout récemment, un groupe de travail *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative* a été créé dans le cadre de la *Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* organisée en France les 10 et 11 décembre 2012. Placé sous la responsabilité de D. VERSINI, ancienne défenseuse des droits de l'enfant, et de P-Y. MADIGNIER, président d'ATD Quart Monde France, le groupe de travail a déposé un rapport auprès du gouvernement, qui lui recommandait d'adopter une mesure encore plus radicale en la matière. Le groupe de travail proposait, en effet, de supprimer le quotient familial (véritable pierre angulaire de la politique familiale en France où il a été instauré en 1948) et de redistribuer les 13 milliards € ainsi épargnés, principalement au détriment des familles les plus aisées, sous forme d'un crédit d'impôt universel<sup>269</sup> de 715 € par an et par enfant dès le premier enfant<sup>270</sup>. Ce montant pourrait être porté à 1.200 € au cas où le quotient conjugal serait également remis en cause<sup>271</sup>.

<sup>267</sup> V. O. THEVENON and A. MATH, *op. cit.*, (Unpublished Document). Bien que la situation en Belgique ne soit pas vraiment comparable à celle observée en France du fait qu'il s'agit chez nous d'abattements fiscaux pour enfant à charge et non de quotient familial qui répartit les revenus du ménage en parts équivalent-adulte, la contribution de TERRA NOVA à l'élaboration du programme de politique familiale du parti socialiste français pour la campagne présidentielle de 2012 n'en reste pas moins indicative de l'effet de redistribution régressive de la politique familiale enchâssée dans les politiques fiscale et de sécurité sociale. S'agissant du quotient familial, qui ne fait évidemment qu'amplifier l'effet MATTHIEU inhérent au quotient conjugal qui est d'application chez nous, les résultats laissent pantois. L'avantage par enfant pour les familles les plus aisées est multiplié par plus de 8 par rapport à celui dont bénéficient les familles de deux smicards lorsqu'elles ont un ou deux enfants à charge, Pour les familles de plus grande dimension, l'avantage se démultiplie encore puisqu'il décroît à partir du troisième enfant pour les ménages au SMIC alors qu'il augmente pour les ménages les plus aisés. Pôle *Affaires sociales* de TERRA NOVA et G. MARCHER, *op.cit.*, pp. 22-26.

<sup>268</sup> Au Canada, les exemptions d'impôt pour enfant(s) à charge sont limitées aux familles à revenus moyens ou faibles. V. J. JENSON *et al.*, *op.cit.*, p. 16.

<sup>269</sup> Selon l'économiste français, T. GAJDOS, ce crédit d'impôt universel, qui joue en faveur des familles les plus modestes si l'on se reporte aux données publiées par TERRA NOVA (voir note 261 ci-dessus), représenterait un pas significatif vers un revenu minimal garanti décent pour tous les enfants que défend notamment l'économiste anglais A. B. ATKINSON qui est un pionnier en la matière. V. T. GAJDOS, « Face à la pauvreté, la politique du sparadrap », *Le Monde*, Supplément *Eco & Entreprise* du 29 janvier 2013, p. 2.

<sup>270</sup> D'après leurs estimations, cette allocation permettrait de faire tomber le taux de pauvreté des enfants de 3.6 %. V. L. CYTERMANN (rapporteur), *Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité des enfants*, Rapport du Groupe de travail *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative*, Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p. 52 ([www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)). Une proposition portant sur la suppression des abattements fiscaux pour enfants à charge a été présentée lors de la seconde session des États généraux de la famille en 2005-2006 par H. PEEMANS-POULLET. En cas d'accord sur cette proposition, les fonds ainsi épargnés auraient dû servir à financer un relèvement généralisé des allocations familiales dont le montant par enfant aurait été au préalable forfaitarisé.

<sup>271</sup> Le quotient conjugal est indûment considéré comme une mesure de politique familiale alors qu'il bénéficie pour l'essentiel aux couples sans enfant à charge comme l'indiquait l'étude d'I. STANDAERT, « L'efficacité du quotient conjugal au regard de la politique familiale », *Bulletin de documentation du Ministère des finances*, LIXe année, N° 5, Septembre-Octobre 1999, pp. 121-145. En outre, même si dans notre pays, cette mesure bénéficie au premier chef aux allocataires sociaux âgés de plus de 50 ans, il n'en reste pas moins qu'elle participe de la redistribution régressive en matière fiscale puisqu'elles profitent davantage

## 1. Les prestations en services : leurs avantages et leurs limites

Plus proche des préoccupations de cette étude, le rapport décline dix orientations parmi lesquelles figure celle de « ***faire de la lutte contre la pauvreté des enfants la priorité de la politique familiale, en investissant massivement dans l'accueil des jeunes enfants*** ». Cette orientation est assortie de quatre propositions. Leur objectif commun est d'ouvrir l'accès des différents modes d'accueil à tous les jeunes enfants, tout en privilégiant l'accueil en collectif<sup>272</sup>. De nombreuses études ont démontré qu'un accueil de qualité avait des effets bénéfiques sur l'éveil de l'enfant<sup>273</sup> et qu'il limitait les inégalités de développement dont les enfants les plus vulnérables sont les principales victimes. *Le nonaccès des enfants pauvres aux modes d'accueil, dû à l'insuffisance de l'offre que l'on constate aujourd'hui, leur est, par conséquent, tout particulièrement préjudiciable*<sup>274</sup>.

### 1.1. ***Développement massif des places d'accueil***

*Pour mettre fin à ce préjudice, il convient donc de développer drastiquement les places d'accueil et de faire en sorte que le droit de l'enfant d'être accueilli dans un service de qualité soit inscrit à l'agenda politique dans le cadre du transfert des prestations familiales de sécurité sociale aux entités fédérées.* L'accueil universel des enfants dès le plus jeune âge dans des structures de qualité, géographiquement et financièrement accessibles à tous, figure d'ailleurs dans les revendications des FPS et de l'*Interrégionale wallonne* de la FGTB. Ces dernières en ont fait le thème d'une campagne commune lancée en 2012 à l'occasion des dernières élections communales. La même revendication figure également en bonne place dans le programme de la *Ligue des familles*.

Le programme de politique familiale élaboré en 2011 par la pôle *Affaires sociales* de TERRA NOVA – think tank proche du Parti socialiste français – sous le titre évocateur *D'une stratégie de réparation* (politique de redistribution mise en place par l'État-providence) à *une stratégie d'investissement social* (politique d'investissement social des pouvoirs publics) permet de formaliser un autre argument qui viserait à préserver, à l'échéance de 2014, les interventions de sécurité sociale dans les prestations en

---

aux couples les plus aisés. Des données rassemblées pour la France montrent que la moitié de l'avantage (+/- 10 milliards €) va aux 10 % des foyers les plus riches. V. L. CYTERMANN, *op. cit.*, p. 52.

<sup>272</sup> V. id, *op.cit.*, pp. 20-24 et 53.

<sup>273</sup> Concernant l'impact de l'éducation préscolaire avant l'âge de 3 ans, K. SYLVA *et al* ont mis en évidence la réussite scolaire des enfants britanniques qui en avaient bénéficié par rapport aux performances atteintes par les enfants directement entrés dans le système scolaire à l'âge de 6 ans. V. K. SYLV A *et al*, « The effective provision of preschool education project – Final report results », DfES, London, cité par O. THEVENON, *op. cit.*, p. 22.

<sup>274</sup> Le groupe souligne toutefois que, dans son esprit, le développement de l'accueil des enfants des familles pauvres ne peut se faire au détriment de l'accueil des autres enfants comme c'est le cas aux Etats-Unis et au Royaume-Uni où les enfants pauvres sont prioritaires pour occuper les places d'accueil dans les établissements publics. Le groupe estime, au contraire, que le développement de l'accueil des enfants pauvres ne peut se faire que dans le cadre du développement des places d'accueil. Il recommande néanmoins que les établissements d'accueil de l'enfance reçoivent une proportion d'enfants sous le seuil de pauvreté correspondant à leur proportion dans la population. V. L. CYTERMANN, *op.cit.*, pp. 21 et 53.



services destinées aux enfants, tout en restant dans le cadre d'un régime qui tire l'essentiel de ses ressources des cotisations sociales afférentes au travail<sup>275</sup>.

Pour le dire brièvement, les investissements sociaux destinés à développer les places d'accueil, surtout s'ils sont dirigés vers les équipements collectifs, s'intègrent parfaitement dans une politique d'avenir d'inclusion active en offrant à tous les enfants, et même aux plus vulnérables d'entre eux, l'opportunité de développer leurs capacités au maximum de leur potentialité et d'acquérir les compétences indispensables pour les exercer. Ce qui revient à reconnaître pour le dire en termes encore plus clairs, qu'investir dans l'accueil de l'enfance, c'est investir dans le développement du capital humain, non seulement dans celui de demain mais aussi dans celui d'aujourd'hui puisque cet investissement permet aux travailleuses-mères de famille de préserver ou de développer le leur en ne s'écartant pas durablement du marché du travail, comme il l'est souvent argumenté dans les politiques d'égalité des femmes et des hommes<sup>276</sup>.

O. THEVENON ne dit pas autre chose lorsqu'il développe les cinq grandes catégories d'objectifs des investissements dans le coût de l'enfant. Selon lui :

- un bénéfice net de l'investissement réalisé en modes de garde peut être attendu à relativement court terme dans la mesure où il aide les parents (c'est-à-dire principalement des mères) à réconcilier travail et vie de famille et où il favorise le développement de la participation des femmes au marché du travail ;
- comparativement aux prestations familiales en espèces, qui n'interviennent, pour leur part, que pour limiter les écarts (éventuels) de niveaux de vie entre les ménages avec et sans enfants, les prestations en services paraissent mieux à même de concilier les intérêts respectifs des parents et des enfants puisque les prestations en services :
  - o s'inscrivent, d'une part, dans la politique d'égalité des sexes et de redistribution des activités de soins et d'éducation des enfants (et des adultes dépendants) au sein du couple ;

<sup>275</sup> V. Pôle Affaires sociales de TERRA NOVA et G. MARCHER, *op.cit*, pp. 34-50.

<sup>276</sup> O. THEVENON est, de ce point de vue, encore plus clair quand il écrit que « (l'acquisition de capital humain et social des enfants (...) a) des effets à long terme potentiellement bénéfiques à la croissance économique (et que les politiques éducatives ont) un effet positif sur la cohésion sociale (en prévenant) le développement de comportement à risque ou de 'déviances comportementales' ». V. O. THEVENON, *op.cit*, p. 17.

Pourtant, comme l'indiquent fort justement F. VANDENBROUCKE et K. VLEMINCKX, l'effet de la multiplication des services d'accueil sur le retour ou le maintien des femmes faiblement qualifiées au travail est fonction de leur accès à des jobs peu qualifiés. V. F. VANDENBROUCKE and K. VLEMINCKX, "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy-makers", *CBS Working Paper*, N° 11/01, p. 21. Toutefois, si l'effet des services d'accueil sur l'égalité des femmes et des hommes et sur la réduction des inégalités socioéconomiques des familles est dépendant de l'accès des femmes peu qualifiées à l'emploi, leur effet de réduction des inégalités entre les enfants est confirmé par la plupart des auteurs, quelle que soit la situation de l'emploi des femmes.

- permettent, d'autre part, aux enfants de se développer dans un contexte d'égalité des chances et de compenser les éventuels déficits qui se manifestent très tôt dans l'enfance<sup>277</sup>

### **1.2. Prestations en services et en espèces : leurs effets et leur importance respective**

Ces arguments qui plaident en faveur des prestations en services signifient-ils pour autant qu'elles devraient remplacer les prestations familiales en espèces ? Ou pour le dire autrement, les prestations en espèces doivent-elles être maintenues, et dans quelles conditions ? La question est d'importance quand on sait que les prestations en espèces peuvent conduire au renforcement des inégalités entre les enfants dès lors qu'il est évident que dans les familles disposant de revenus faibles ou modestes, les allocations familiales sont rarement utilisées au bénéfice exclusif de l'enfant, comme elles peuvent l'être dans les familles plus aisées ?

Il paraît impossible à ce stade de faire l'impasse sur les résultats d'une étude de B. CANTILLON effectuée en 2011. Ceux-ci soulèvent la question de l'effet réel des prestations en services sur la redistribution des ressources en faveur des familles, et par conséquent des enfants, pauvres.

Au contraire de bon nombre d'autres études, cet auteur souligne que la réorientation des investissements vers les nouveaux besoins en matière de réconciliation de la vie professionnelle et familiale (auxquels répondent notamment les prestations en services) au détriment des prestations en espèces (dont les allocations familiales font partie), peut entraîner une redistribution régressive des ressources (effet Matthieu). B. CANTILLON explique, en effet, que cette réorientation des ressources pourrait jouer en défaveur des familles pauvres, puisque ce sont surtout les familles les plus aisées et/ou incluses dans la vie active qui en sont actuellement les principales bénéficiaires<sup>278</sup>.

Les données d'une enquête menée en 2007 en Brabant wallon en vue de déterminer les besoins sociaux dans la province semblent lui donner raison puisqu'il apparaissait que les communes les plus riches se situant à la frontière de la Région de Bruxelles-Capitale étaient à la fois celles qui étaient les mieux pourvues en places d'accueil et celles dont les besoins en places supplémentaires étaient le plus mieux cernés<sup>279</sup>.

Le document de travail de F. VANDENBROUCKE et K. VLEMINCKX apporte toutefois des éléments qui permettent de nuancer fortement cette première impression. En se référant notamment à un autre

<sup>277</sup> V. O. THEVENON, *op. cit.*, p. 18.

<sup>278</sup> V. B. CANTILLON, « The Paradox of Social Investment State - Growth, Investment and Social Inclusion in the Investment State », *Journal of European Social Policy*, Vol. 21, N° 5, December 2011, pp. 432-449. Etude citée par F. VANDENBROUCKE and K. VLEMINCKX, *op. cit.*, pp. 3, 8 and 10

<sup>279</sup> V. Groupe de démographie appliquée, *Etudes sur les besoins sociaux en Brabant wallon*, Publication de la Province du Brabant wallon, 2007, 183 pp.

document de travail dû celui-là à J. GHYSELS et W. VAN LANCKER, F. VANDENBROUCKE et K. VLEMINCKX mettent en évidence que dans les pays où les services d'accueil sont suffisamment nombreux (comme c'est le cas en Suède et au Danemark où une politique de développement des services d'accueil a été lancée il y a près de 40 ans en vue d'assurer à chaque enfant une place dans un service d'accueil à partir d'un âge donné), l'utilisation de ces services se fait sur une base très égalitaire, ce qui n'est pas le cas dans les pays où l'offre de places reste insuffisante pour répondre aux besoins potentiels de la population<sup>280</sup>. C'est le cas notamment de la Belgique, et tout particulièrement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. L'offre en places d'accueil de la petite enfance y est tellement insuffisante que les places disponibles sont la plupart du temps réservées, à l'exception de quelques places destinées à l'accueil d'urgence, aux enfants dont les (deux) parents travaillent<sup>281</sup>.

La conclusion s'impose d'elle-même : la redistribution régressive qui pourrait être associée aux prestations en services apparaît plus comme une conséquence d'un état de pénurie en places d'accueil que comme un effet intrinsèque à ce type de prestations. Cet effet serait, par conséquent, appelé à disparaître dès le moment où l'offre en places d'accueil couvrirait l'ensemble des besoins.

En attendant, des corrections doivent y être apportées, comme le suggère le rapport du groupe de travail français *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative*, en investissant massivement dans l'accueil des enfants dans le cadre d'une politique familiale qui intègre dans ses objectifs la lutte contre la pauvreté des enfants et la réduction la plus large possible des inégalités liées à leurs origines familiale, sociale et culturelle. La réduction des inégalités figure, comme on l'a vu (v. ci-dessus), dans les effets bénéfiques attendus de l'entrée précoce des enfants dans le système éducatif auquel devrait appartenir de plein droit les services d'accueil (collectifs) comme le suggère l'avis donné par le *Comité de Protection sociale de l'Union européenne* à la Commission européenne<sup>282</sup>. C'est déjà le cas en Espagne, qui peut servir d'exemple à cet égard.

### **1.3. En conclusion**

Si la piste de la généralisation des prestations en services semble bien devoir être retenue, ces dernières ne devraient toutefois pas remplacer complètement les prestations en espèces, si l'on en croit F. VANDENBROUCKE et K. VLEMINCKX. En transposant aux prestations familiales ce qu'ils proposent pour l'ensemble des prestations sociales, il conviendrait au contraire d'adopter une approche qui concilierait le développement des prestations en services avec le maintien des allocations familiales, ces deux formes d'investissements sociaux devant être vues comme les deux piliers d'une politique publique active (de lutte contre la pauvreté et les inégalités) en faveur des familles<sup>283</sup>.

<sup>280</sup> V. F. VANDENBROUCKE and K. VLEMINCKX, *op. cit.*, p. 10.

<sup>281</sup> Ce n'est pas nécessairement le cas en France, par exemple, où certaines communes donnent la priorité aux enfants appartenant aux milieux défavorisés dans l'octroi des places d'accueil dans les crèches publiques.

<sup>282</sup> V. Social Protection Committee, *op. cit.*

<sup>283</sup> V. F. VANDENBROUCKE and K. VLEMINCKX, *op. cit.*, p. 21.

Adopter cette approche dans le contexte budgétaire contraint actuel devrait, pour bien faire, mener à un rééquilibrage de la répartition des moyens disponibles en faveur des prestations en services. Mais, dans ce contexte budgétaire contraint, ce redéploiement est-il faisable tout en préservant, autant que faire se peut, les prestations en espèces dont ont besoin les familles en situation de pauvreté ou de précarité pour subsister ?

## 2. Les prestations en espèces : la nécessaire réforme ?

Avant d'examiner les pistes qui pourraient être explorées pour aboutir à une répartition plus équilibrée des moyens disponibles entre prestations en espèces et prestations en services, il convient de se demander si le transfert de ces compétences aux Régions/Communautés n'offre pas l'occasion de rencontrer enfin la revendication de suppression des majorations selon le rang de l'enfant. Revendication de longue date du pilier socialiste puisqu'il l'a formulée dès la fin de la seconde guerre mondiale, la suppression des majorations selon le rang est à présent soutenue par quasiment tous les acteurs sociaux.

Cependant, étant donné qu'il ne s'agit pas de créer un régime d'allocations familiales *ex nihilo* dans le cadre du nouveau transfert de compétences aux entités fédérées en 2014, mais bien de transformer en profondeur le régime qui a été établi en Belgique en 1930 et consolidé en 1945 par son intégration dans le régime général de sécurité sociale, les dirigeants politiques doivent en avoir intégré, au préalable, toutes les conséquences afin d'être en mesure d'élaborer leur projet de réforme en fonction de leurs objectifs en matière de politique familiale.

### 2.1. Suppression des majorations selon le rang : quelles conséquences ?

Il ne faut, en effet, pas se dissimuler que contrairement à un régime où les majorations selon le rang sont particulièrement importantes jusqu'au 3<sup>e</sup> enfant, et à moins d'aligner le montant de l'allocation de base forfaitaire sur celui de l'allocation attribuée à l'enfant de troisième rang afin d'en minimiser l'effet de réduction pour les familles plus nombreuses, l'introduction d'une telle réforme aura toujours pour effet d'avantager plus que proportionnellement les petites familles de 1 à 2 enfants, comme le soulignent les sociologues de la population et les démographes depuis plus de 50 ans<sup>284</sup>. Or, il faut savoir que d'un point de vue démographique, le 3<sup>e</sup> enfant revêt une importance cruciale pour l'avenir de la société puisque c'est de lui qui dépend le renouvellement *naturel* de la population<sup>285</sup>.

<sup>284</sup> L'introduction de l'allocation égale pour tous n'aurait sans doute pas eu les mêmes effets si elle était intervenue aux lendemains de la seconde guerre mondiale comme le revendiquait le pilier socialiste. Les montants d'allocations attribués avant la guerre étaient tellement faibles et ils ont connu une telle hausse entre 1947 et 1960 que l'on peut supposer que, si pertes il y avait pour les familles les plus nombreuses qui étaient encore assez fréquentes à l'époque dans le groupe des ouvriers non qualifiés, elles auraient été beaucoup plus réduites que celles qui pourraient être actuellement observées. On peut dès lors parler d'une occasion manquée.

<sup>285</sup> C'est la raison par laquelle les premières estimations budgétaires d'une redistribution des moyens disponibles en faveur des petites familles, qui ont été élaborées à la fin des années 1960 par le défunt Centre d'étude de la population et de la famille

Même si l'on sait que les allocations familiales n'ont quasiment eu aucun effet sur les décisions des couples concernant le nombre d'enfants qu'ils veulent avoir, et qu'elles ne les ont, dès lors, que très rarement conduits à avoir un enfant (supplémentaire), l'on peut toutefois se demander si, dans le contexte de crise économique que traverse actuellement notre pays et dont on ne voit pas la fin, il serait judicieux d'ajouter une diminution du montant total des allocations familiales auquel les couples, qui veulent avoir un 3<sup>e</sup> enfant, pourraient avoir droit aux causes qui les amènent à différer leur projet, sinon à y renoncer<sup>286</sup>.

Que l'on comprenne bien. Il ne s'agit pas ici de chercher à promouvoir une politique d'allocations familiales à caractère nataliste comme c'était le cas pour du parti démocrate-chrétien soutenu fermement par la LFNB<sup>287</sup> lors de l'élaboration de la loi du 4 août 1930 et dans son opposition à toute réforme visant à une redistribution plus équitable des moyens disponibles en faveur des petites familles. Il s'agit uniquement d'attirer l'attention des responsables politiques sur les questions de population qui ne peuvent être ignorées lors de l'élaboration des politiques publiques.

Dans le cas présent, la question serait de savoir si l'on est prêt à compenser, le cas échéant, les manques éventuels en main d'œuvre indispensable au bon fonctionnement de l'économie en recourant, entre autres, à une politique d'immigration (choisie), comme la pratique dès à présent l'Allemagne<sup>288</sup>, et à accompagner cette dernière des mesures nécessaires pour la rendre acceptable aux yeux de la population tout entière. Il s'agit dès lors bien d'un choix politique qui devrait s'opérer en toute transparence.

Quoi qu'il en soit, l'avantage que retireraient les petites familles de l'introduction d'une allocation égale pour tous les enfants est facile à démontrer. Plutôt que de recourir à un exemple forgé de toutes pièces, qui peut toujours paraître arbitraire, l'on a préféré se référer à la version de la proposition de

---

(dépendant du Ministre compétent en matière familiale) ont tenu compte de l'importance du 3<sup>e</sup> enfant. Ces estimations se basaient toujours sur l'hypothèse que, quel que soit le changement envisagé, il ne devait pas porter préjudice aux familles de 3 enfants au moment même où l'on assistait à un retournement de la tendance à la hausse de la fécondité qui a marqué la période 1945-1964. C'est aussi la raison pour laquelle les estimations établies dans les années 1990 (v. ci-dessous) ont également tablé sur l'alignement de l'allocation de tous les enfants sur celle de l'enfant de 3<sup>e</sup> rang.

<sup>286</sup> Dans une étude des réactions des taux de fécondité des pays européens face à la crise économique, le démographe D. PHILIPPOV constate que, depuis 2009, leur courbe de la fécondité a pris un virage vers le bas. L'auteur remarque également que l'influence de la crise est inégale selon les pays. Il constate enfin que les pays les plus touchés par la crise ne sont pas nécessairement les moins féconds en comparant la situation de l'Espagne où le taux de fécondité est passé de 1.39 à 1.36 enfants en moyenne par femme, de l'Irlande où il s'est stabilisé à 2 enfants en moyenne par femme et de la Grèce où il a chuté de 1.5 à 1.38 enfants en moyenne par femme. V. *La Libre Belgique*, op.cit, p. 17.

<sup>287</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 178.

<sup>288</sup> L'Allemagne où le taux de fécondité est l'un des plus bas d'Europe et où la décroissance de la population se fait déjà sentir, une politique d'immigration choisie a été mise en place pour faire face au manque de main d'œuvre qualifiée, surtout sensible dans les secteurs porteurs de croissance. Les besoins non couverts en main-d'œuvre (hautement) qualifiée s'élèvent actuellement en Allemagne à 200.000 personnes par an et ce nombre ira croissant d'année en année. Certains dénoncent l'écrémage de talents qu'une telle politique opère au détriment des pays en crise ou en développement. Pour les démographes, il pourrait s'agir simplement d'une extension de la loi d'EVERSLEY selon laquelle le renouvellement des classes dirigeantes de nos sociétés urbaines industrielles s'est opéré à la fin du XIX<sup>e</sup> s. et dans la première moitié du XX<sup>e</sup> s. grâce la mobilité ascendante des enfants des classes inférieures plus prolifiques, puisqu'elles-mêmes n'assuraient pas leur renouvellement naturel. Au lieu de s'appliquer à la population d'un pays particulier, cette loi s'appliquerait à présent à la population mondiale. Ce qui serait un signe parmi d'autres que le monde d'aujourd'hui n'est plus le monde d'hier et qu'il nous faut faire face à la globalisation des phénomènes qui s'opère dans tous les domaines par des politiques publiques adaptées.

la *Ligue des familles* concernant les allocations familiales qui figurait sur son site en février 2013<sup>289</sup> et dont elle avait déjà donné un aperçu lors de la journée d'études qu'elle avait organisée en mars 2012.

Le but de cet examen n'est évidemment pas de critiquer une proposition qui a le grand mérite d'exister, d'être concrète et en soi parfaitement cohérente, mais bien d'en suivre les lignes directrices et d'évaluer dans quelle mesure, les choix opérés auraient pour effet, s'ils étaient mis en œuvre :

- de réduire les inégalités existant entre les familles et les inégalités dues à l'origine familiale, sociale et culturelle des enfants ;
- de mieux répartir les moyens disponibles entre les prestations en espèces et les prestations en services, étant entendu que ces dernières sont mieux à même de remédier aux inégalités existant entre les enfants de milieux différents que les prestations en espèces (v. supra).

Il convient toutefois de préciser que ces deux objectifs ne sont pas ceux retenus par la *Ligue des familles*, mais bien ceux poursuivis par cette recherche.

La proposition de la *Ligue des familles* se décline en deux parties.

#### **a. Une allocation de base égale pour tous les enfants**

La Ligue propose tout d'abord d'accorder à chaque enfant, quels que soient son rang et son âge, une allocation de base de l'ordre de 160 € par mois, soit un montant qui correspond plus ou moins à celui que l'on obtiendrait en divisant par 3 la somme des trois taux selon le rang actuellement en vigueur<sup>290</sup> et qui se révèle fort proche de l'allocation de l'enfant de second rang (+/- 167 € depuis décembre 2012<sup>291</sup>).

En comparant, dans un premier temps, les montants totaux d'allocations que les familles auraient obtenus en fonction de leur nombre d'enfants à charge en se basant sur les taux de base selon le rang en vigueur depuis décembre 2012, à ceux qui leur seraient attribués si on leur accordait 160 € par enfant, il apparaît que :

<sup>289</sup>V. [www.citoyenparent.be](http://www.citoyenparent.be). Il n'a, par conséquent, pas été tenu compte des aménagements auxquels la *Ligue des familles* a procédé, par la suite, comme, par exemple, la suppression de son évaluation de l'effet du supplément social sur le risque de pauvreté des enfants auquel on se réfère dans les commentaires ci-après.

<sup>290</sup> Le montant que l'on obtiendrait ainsi s'élève, en effet, entre 159, 162 et 169 € selon que l'on se réfère aux derniers taux en vigueur en 2010, 2011 et 2012.

<sup>291</sup> Le montant de l'allocation familiale de l'enfant de deuxième rang en 2012 est celui qui a été finalement retenu par la *Ligue des familles* pour l'estimation chiffrée de sa proposition qui figure sur son site. Mais dans la mesure où elle l'applique aux données démographiques de 2009, l'estimation budgétaire qu'elle en tire n'est pas totalement fiable dans la mesure où le nombre d'enfants bénéficiaires des allocations qui sont recensés par l'ONAFS tend à augmenter de quelques milliers d'année en année (près de 44.000 enfants en plus en 2011 qu'en 2009). Les données pour 2012 n'étant pas encore connues, l'on ajoutera simplement, pour donner un ordre de grandeur, que 1.000 enfants en plus représentent une dépense supplémentaire de quelque 2 millions € par an pour une allocation de 167 € par enfant.

- Les familles d'un et de deux enfants recevraient respectivement environ 70 et 60 € de plus (soit + 77 et + 24 %) que ce qu'elles reçoivent actuellement. Cet avantage se réduirait ou disparaîtrait toutefois complètement avec l'avancement en âge de l'enfant puisque les familles ne percevraient plus de suppléments selon l'âge. Au bout du compte, seules les familles d'un enfant continueraient d'y gagner respectivement +/- 38, 22 et 9 € au moment où leur enfant atteindrait l'âge de 6, 12 et 18 ans.
- Les familles de trois enfants et + enregistreraient, quant à elles, dès le départ, une perte d'autant plus importante que le nombre de leurs enfants est plus élevé. Celle-ci atteindrait respectivement 27 et 117 € (soit – 5 et – 15 %) pour les familles de trois et de quatre enfants et ces pertes ne feraient que s'aggraver avec l'avancement en âge de l'enfant<sup>292</sup>. Quand on sait qu'une partie des familles les plus nombreuses se retrouve dans les groupes socio-économiquement et socio-culturellement faibles, cette proposition poserait question si elle n'était pas assortie de l'une ou l'autre forme de liaison des allocations familiales aux revenus des familles.

#### a.1 Faut-il supprimer les suppléments d'âge ?

Est-il justifié de supprimer les suppléments d'âge ? A l'examen, il semblerait que leur suppression pose question. Des études indiquent, en effet, que les dépenses supplémentaires occasionnées par la présence d'un enfant, et tout spécialement celles nécessaires au plein développement de ses capacités et de ses compétences, qui sont les seules qui devraient nous intéresser dans le cadre des allocations familiales, tendent généralement à augmenter avec l'âge de ce dernier. Ce constat ne signifie pas pour autant que rien ne doive changer et qu'aucune réforme du système actuellement en vigueur ne puisse être envisagée, bien au contraire. Une réflexion demanderait certainement à être engagée afin de déterminer s'il ne serait pas judicieux de revoir l'échelonnement des suppléments d'âge.

En France, par exemple, les résultats d'une étude de J-M. HOURRIEZ et L. OLLIER soulignent l'importance des âges de 14 et 20 ans. Ceux-ci apparaissent comme des âges-charnières dans l'évolution des dépenses. De fait, l'évaluation du coût (direct) de l'enfant à laquelle ils ont procédé indique qu'avant 14 ans, l'enfant compte pour 10 à 20 % du budget d'un ménage, que ce pourcentage passe à un tiers du budget lorsque le jeune est âgé de 14 à 20 ans et qu'il s'élève à plus de 40 % pour ceux qui sont âgés de 20 à 25 ans. Au-delà de 20 ans, le poids d'un jeune dans le budget équivaut donc à celui d'un adulte<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> V. [www.onafts.be](http://www.onafts.be) pour obtenir les montants des allocations familiales en vigueur. On a limité la comparaison aux familles de 1 à 4 enfants, qui représentent 99 % des familles belges.

<sup>293</sup> V. J-M. HOURRIEZ et L. OLLIER, « Niveau de vie et taille des ménages : estimation d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310, pp. 65-p-94, cité par O. THEVENON, *op.cit.*, p. 16. Même si l'on reste dubitatif sur le poids supposé d'un enfant dans le budget d'un ménage tel qu'il est mesuré en pourcentage de ce dernier parce qu'il paraît impossible, au vu

Dans le cas de la Belgique, l'on peut supposer, mais il faudrait le vérifier, que les âges-charnières se situeraient plutôt à 12 et 18 ans, c'est-à-dire aux âges où s'opère, en principe, le changement de cycle d'enseignement, du primaire vers le secondaire et du secondaire vers le supérieur. Dans la réalité, la situation se révèle pourtant souvent plus complexe puisque nombre d'enfants ne sont pas à l'abri d'un (ou de plusieurs) redoublement(s).

On peut dès lors se demander si plutôt que de fixer un âge déterminé pour accorder les deux suppléments qu'il serait préférable de maintenir (en les assortissant éventuellement d'une condition de ressources ?), il ne conviendrait pas de les octroyer, selon des modalités à déterminer, à un âge variable, défini en fonction de l'âge réel de l'enfant (ou du jeune adulte) lors du changement de cycle d'enseignement.

Cette réforme des suppléments d'âge supposerait que les allocations familiales soient, en tout état de cause, automatiquement maintenues, non pas jusqu'à l'âge de 18 ans comme c'est le cas actuellement, mais bien jusqu'à l'âge où le jeune termine ses études secondaires. A l'heure actuelle, terminer ce cycle d'enseignement représente le *minimum minimorum* de formation qui se révèle absolument nécessaire pour avoir une chance de s'insérer dans la vie active. Il convient dès lors de rendre aux allocations familiales le rôle de soutien à la scolarité de l'enfant qui était initialement également le leur, en tout cas pour le pilier socialiste (v. supra)<sup>294</sup>.

L'on peut toutefois s'interroger sur la pertinence du maintien d'allocations de ce type pour les jeunes qui poursuivent des études supérieures. A la suite des diverses évolutions intervenues dans notre société depuis un demi-siècle dans les domaines des mœurs, de la famille et de l'économie, à la suite aussi de l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans, dont l'une des conséquences principales a été de creuser l'écart qui sépare la majorité civile de la majorité économique et sociale des jeunes, ne conviendrait-il pas de se demander si ce type d'allocations est encore de nos jours conforme au respect des droits fondamentaux et des intérêts de ces jeunes adultes. Les pays nordiques y ont déjà clairement répondu par la négative en introduisant un *revenu d'autonomie* en faveur des jeunes à partir de 18 ans.

Serait-il indiqué de l'introduire chez nous, et dans l'affirmative, dans quel cadre<sup>295</sup>, sous quelle forme et selon quelles modalités ? Cette question mériterait d'être posée et d'obtenir une réponse. L'on en

---

des pourcentages donnés, que les familles soient à même de supporter la charge de plus d'un enfant, la liaison des dépenses à l'âge de l'enfant paraît bien établie.

<sup>294</sup> On rappellera seulement ici le rapport GRYSOY. Dans son argumentaire en faveur des allocations familiales, GRYSOY n'affirmait-il pas qu'il fallait éviter que les enfants des familles nombreuses (dont la scolarité était souvent plus limitée que celle des autres enfants) continuent de former « l'armée des travailleurs inconscients », incapables « de penser ou de distinguer le vrai du faux » par manque de bagage intellectuel ». V. GRYSOY, cité par J. BONDAS, *op.cit.*, p. 25.

<sup>295</sup> Le droit des jeunes au revenu minimum d'existence qui a été remplacé en 2002 par le revenu d'intégration sociale à partir de 18 ans a été instauré chez nous depuis près de vingt ans tout en étant conditionné à un projet d'intégration sociale (études, formation qualifiante, etc.). Mais en vertu de l'obligation alimentaire des parents à l'égard de leurs enfants, qui s'étend au-delà de leur majorité lorsque leur formation n'est pas achevée (art. 203 du Code civil) et de la condition de ressources du ménage qui assortit toute prestation d'aide sociale, le CPAS peut se retourner vers les parents pour obtenir le remboursement total ou



terminera en disant que dans la mesure où le *revenu d'autonomie* des jeunes adultes rendrait superflus :

- l'allocation d'attente dans le secteur du chômage ;
- le revenu d'intégration sociale pour les jeunes adultes dans le régime d'aide sociale ;

peut-être pourrait-il trouver une partie de son financement grâce à des transferts budgétaires. Il faudrait cependant qu'un accord soit conclu entre différents niveaux de pouvoir pour que ces transferts puissent avoir lieu.

En attendant, des solutions de rechange pourraient être imaginées, notamment dans le domaine des bourses et des prêts d'étude mais aussi d'aide au logement, par exemple. Considérant que les jeunes adultes sont les grands oubliés de la solidarité collective en France (le même constat pourrait être fait en Belgique), N. CUZACQ évoque, à cet égard, une piste possible de financement. Il propose, en effet, d'introduire un impôt de solidarité entre les générations auquel contribueraient les retraités qui en ont les moyens. Cet impôt de solidarité serait appelé à financer un fonds de solidarité intergénérationnelle destiné à financer notamment « la construction (et l'aménagement) de logements, dont l'accès est souvent un casse-tête, même pour les jeunes ayant un travail »<sup>296</sup>.

Une chose est cependant certaine : la suppression des allocations familiales pour les étudiants de l'enseignement supérieur, si elle était décidée, ne devrait intervenir qu'une fois une solution de rechange mise en œuvre.

*Quoi qu'il en soit, l'allocation égale pour tous les enfants, quels que soient leur âge et leur rang de naissance, présente des avantages et des inconvénients par rapport au recentrage de la politique familiale sur l'égalité des enfants et sur le respect de leurs droits.*

*Les avantages tout d'abord.*

- En premier lieu, introduire l'allocation forfaitaire représenterait une avancée vers l'affirmation *de facto* de l'égalité *en valeur humaine* des enfants, ce qui représente un réel progrès par rapport à la dévaluation sociale dont faisaient initialement l'objet les enfants des petites familles, et tout particulièrement les enfants uniques de la part de certains acteurs (v. ci-dessus, Première partie).

---

partiel des moyens d'existence qu'il a attribué à leur enfant dans le besoin. Dans ces conditions, *le revenu d'intégration sociale, tel qu'il est conçu chez nous, ne peut se définir comme un revenu d'autonomie.*

<sup>296</sup> V. N. CUZACQ, « Pour un impôt de solidarité entre les générations », *Le Monde* du 30 avril 2013, Rubrique *Idées*, p. 12. Selon l'auteur, le gouvernement français a déjà fait un petit pas dans ce sens en inscrivant une cotisation de solidarité de 0.3 % à charge des retraités dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2013.

- En second lieu, l'attribution d'une allocation égale à tous les enfants, qui, par rapport au système actuel, redistribue au premier chef les moyens disponibles en faveur du premier d'entre eux, comme c'est le cas de la proposition de la *Ligue des familles*, revient à mieux soutenir les familles quand elles en ont le plus besoin, ainsi que l'indiquait déjà A. JAUNIAUX en 1936 (v. ci-dessus). Le premier enfant est, en effet, souvent considéré comme le plus coûteux, celui qui pèse le plus lourd dans le budget du ménage dans la mesure où sa naissance se produit souvent au moment où les revenus de ses parents sont le moins élevés parce qu'ils sont jeunes<sup>297</sup>.

Ce qui était vrai hier l'est d'autant plus aujourd'hui que les jeunes peinent, dans de nombreux cas, à s'insérer durablement dans le marché du travail et qu'ils occupent souvent des emplois précaires. Dans cette perspective, *l'allocation forfaitaire organiserait donc une forme de redistribution bienvenue des ressources sur le cycle de vie des familles en aidant les jeunes couples au moment où ils décident de construire la leur.* Cette réorientation des ressources ne serait en tout état de cause pas négligeable puisque les premières naissances représentent chaque année quelque 50 % des primes de naissance attribuées par l'ONAFIS.

Pour les familles d'au moins deux enfants, le changement de système pourrait induire un meilleur équilibre dans le soutien financier que leur apportent les allocations familiales. La réduction du montant mensuel qu'elles reçoivent serait, en effet, limitée au seul montant de l'allocation familiale afférent à l'enfant qui cesse d'être à charge au lieu d'être renforcée par la diminution du montant total perçu découlant du changement régressif qui s'opère dans les rangs de naissances de celui ou ceux qui reste(nt) à charge.

Dans ce cas-là également, le changement de système devrait conduire, en principe, à une redistribution des ressources sur le cycle de vie des familles en faveur de celles pour lesquelles la présence de grands enfants (et donc des plus coûteux) est la plus probable. L'on ne peut cependant pas en déduire que le montant d'allocations perçu par les familles dont le nombre d'enfant à charge diminue serait nécessairement plus élevé que celui qu'elles percevraient en cas de maintien du système actuel où des suppléments d'âge sont prévus. Ce serait même plutôt l'inverse qui se passerait en ce qui concerne les familles de 3 enfants et + jusqu'au moment où elles n'auraient plus qu'un seul enfant à charge.

Le *principal inconvénient* a déjà été évoqué. Il découle du fait que, s'il est vrai que le nombre d'enfants augmente avec le revenu du ménage, il n'en reste pas moins, comme il l'a déjà été indiqué, qu'une bonne partie des familles de trois enfants et plus appartient aux groupes sociaux économiquement faibles et socialement vulnérables. Dans le système actuel, des groupes de familles

---

<sup>297</sup> C'était en tout cas l'avis des participants à un sondage effectué par l'INSOC au début des années 1950. V. G. JAQUEMYS, *op.cit.*, p. 28-51.

considérées comme à risque bénéficient de suppléments sociaux qui s'ajoutent aux allocations de base. Ce qui veut dire qu'en cas de suppression totale de ces suppléments, ce seraient ces familles-là qui enregistreraient les pertes les plus élevées.

L'exemple des familles d'handicapés est de ce point de vue très parlant, puisqu'elles en seraient les grandes perdantes. Au cas où on leur attribuerait une allocation familiale de 160 € par enfant, elles perdraient respectivement, selon qu'elles ont 1, 2, 3 ou 4 enfants à charge, environ 29, 67, 159 et 254 € (soit – 15, 17.5, 25 et 28.5 %) par rapport à ce qu'elles percevraient en cas de maintien du système actuel.

### ***b. Un supplément social forfaitaire par enfant : quels effets ?***

La *Ligue des familles* a tenté d'éviter d'amplifier les pertes d'allocations familiales qui pourraient frapper certaines familles en prévoyant d'accorder un supplément uniforme de 50 € par enfant pour les familles nombreuses et les familles monoparentales, quel que soit le nombre d'enfant à charge, à revenus modestes. Devraient donc pouvoir en bénéficier une partie des familles des groupes à risques, qui bénéficient actuellement de suppléments sociaux, sous condition de ressources (invalides, chômeurs, pensionnés, familles monoparentales et bénéficiaires des prestations familiales garanties).

Selon la définition généralement admise, une famille est considérée comme nombreuse dès le moment où elle a trois enfants. C'est donc celle-là qui sera retenue pour l'analyse même s'il n'est pas certain que ce soit celle adoptée par la *Ligue des familles*. En effet, dans son avant-projet de proposition présenté en 2010, le mouvement familial limitait l'octroi du supplément social aux seules familles d'au moins quatre enfants<sup>298</sup>. Cette spécification ne figure toutefois plus dans la version de sa proposition reprise sur son site. Il va sans dire que si c'était aux seules familles de 4 enfants et + qu'était réservé le supplément social, la situation des familles à risque de trois enfants serait particulièrement préoccupante, si l'on en juge par les pertes qu'enregistreraient les familles d'handicapés en cas d'introduction d'une allocation de base égale pour tous les enfants (v. ci-dessus).

Si l'on s'en tient à la définition retenue pour l'analyse, toutes les familles de 3 enfants et + se verraient attribuer une allocation de l'ordre de 210 € par enfant à charge. Mais ce montant est-il suffisant pour amoindrir, sinon inverser les effets du changement de système pour ces familles ? Qu'en est-il réellement ?

La situation n'est pas exactement la même selon que l'on considère les familles d'handicapés ou celles appartenant aux autres groupes bénéficiant de suppléments sociaux.

---

<sup>298</sup> V. *Une vision d'avenir pour les allocations familiales en Wallonie et à Bruxelles – Une proposition de la Ligue des familles*, inédit, p. 3.

b.1 Les familles d'invalides

En ce qui concerne les familles d'invalides, tout d'abord, c'est loin d'être gagné puisque toutes ces familles verraient le montant total de leurs allocations diminuer par rapport à celui qu'elles auraient reçu en cas de maintien du système actuel. Si la perte intervenant pour les familles de 3 enfants resterait relativement mineure aussi longtemps qu'aucun de leurs enfants n'a atteint l'âge de 6 ans (- 9 €, soit - 1.5 %), elle augmenterait avec le nombre de ces derniers (54 €, - 6 %) pour les familles de 4 enfants, par exemple). Le montant perçu diminuerait de plus en plus fortement avec l'avancée en âge des enfants.

Dans le cas des familles de 1 et 2 enfants, qui ne bénéficieraient pas du supplément de 50 € par enfant, la situation serait, on l'a vu, encore plus préoccupante, puisqu'elles verraient le montant des allocations familiales diminuer respectivement de 15 % et 17.5 %.

L'on ne peut dès lors que constater que :

- l'introduction d'une allocation de base de l'ordre de 160 €, quels que soient le rang et l'âge de l'enfant, ne serait pas du tout profitable aux familles d'handicapés ;
- le supplément de 50 € par enfant pour les plus nombreuses d'entre elles resterait insuffisant pour inverser la tendance.

b.2 Les autres groupes bénéficiant de suppléments sociaux

Dans le cas des autres groupes bénéficiant de suppléments sociaux sous condition de ressources, la situation serait plus contrastée car elle dépend du nombre d'enfants à charge.

Lorsque tous les enfants ont moins de 6 ans, le nouveau système entraînerait une augmentation de l'ordre de 44 € (soit + 7.5 %) du montant total de leurs allocations familiales pour les familles de 3 enfants, tandis que celui perçu par les familles de 4 enfants resterait le même et que les familles de 5 enfants et + verraient le leur diminuer d'autant plus fortement que le nombre de leurs enfants est plus élevé (39 €, soit - 3.5 % pour les familles de 5 enfants, par exemple). Par contre elles y perdraient toutes dès le moment où le premier de leurs enfants serait âgé de 6 ans.

Pour ce qui est des familles de 1 et 2 enfant(s), il convient de distinguer les familles monoparentales des familles des autres groupes à risque :

- Les familles monoparentales bénéficient toutes d'un supplément de 50 € par enfant, quel que soit le nombre d'enfants à charge. Le nouveau système permettrait que les petites familles

puissent également bénéficier d'un montant d'allocations familiales supérieur à celui qui leur aurait été versé sous l'ancien régime (respectivement 74 et 88 €, soit + 54 et 26.5 %) aussi longtemps que l'enfant ou le premier d'entre eux n'est pas âgé de 12 ans.

- Dans le cas des familles réduites des autres groupes à risque, qui ne bénéficieraient pas de ce supplément social, seules les familles d'un enfant y gagneraient les six premières années (+/- 24 €, soit + 17 %). Dans tous les autres cas, des pertes seraient enregistrées (12.50 €, soit – 4 % pour les familles de deux enfants de moins de 6 ans, par exemple).

En gros, même si la situation observée dans ces groupes à risque est globalement plus favorable que celle des familles d'handicapés, il n'en reste pas moins que :

- le nouveau système leur serait également moins favorable que le système actuel ;
- la baisse des montants totaux d'allocations serait plus prononcée que celle observée pour les familles bénéficiant de l'allocation de base.

### **c. Que peut-on en conclure ?**

***La cécité sur les inégalités sociales condamne et autorise à expliquer toutes les inégalités (...) comme inégalités naturelles, comme inégalités de dons***

***Pierre Bourdieu<sup>299</sup>***

Pour le dire succinctement, le passage à une allocation égale pour tous les enfants, quel que soit leur rang de naissance, à laquelle s'ajouterait un supplément social qui serait attribué sous condition de ressources, présente des avantages et des inconvénients. Il convient dès lors de bien les circonscrire afin de dessiner les contours de la réforme du régime des allocations, ou plutôt des prestations familiales, qui pourrait être engagée de façon à ne pas pénaliser les familles à revenus modestes, quel que soit leur nombre d'enfants à charge, par rapport au système actuel.

Si réforme des prestations en espèces, il devait y avoir, elle devrait donc impérativement se fixer pour objectifs de réduire autant que faire se peut :

---

<sup>299</sup> V. P. BOURDIEU, « L'école conservatrice : les inégalités devant l'école et devant la culture », *Revue française de sociologie*, Vol. 7, N° 3, juillet-septembre 1966, pp. 325-347.

- les inégalités entre les familles en se référant plutôt aux revenus qu'au statut dans les conditions d'octroi des suppléments sociaux, tout en veillant à ne pas en créer d'autres à l'encontre des classes moyennes<sup>300</sup> ;
- les inégalités qui séparent les enfants devant les droits qui leur sont reconnus et dont sont principalement victimes les enfants appartenant aux milieux socio-économiquement et socio-culturellement défavorisés.

L'exemple examiné ci-dessus indique à suffisance que la tâche n'est pas aisée. Si l'on s'en tient aux montants de l'allocation de base et du supplément social retenus par la *Ligue des familles*, l'on constate en effet que :

- En ce qui concerne la réduction des inégalités entre les familles, il ne semble pas, à première vue, que le système qui introduirait une l'allocation de base pour tous, à laquelle serait ajouté un supplément social forfaitaire par enfant :
  - o pour les *familles nombreuses à revenus modestes* ;
  - o pour les *familles monoparentales, quel que soit le nombre d'enfants à charge*, sous condition de ressources,

puisse générer des changements significatifs dans la redistribution des ressources entre les familles par rapport au système actuel. Une exception bienvenue toutefois : la redistribution des ressources sur le cycle de vie favorise tout particulièrement les jeunes couples quand ils décident de construire leur famille. Comparativement au régime actuel qui bénéficie davantage aux familles de 3 enfants et +, ce type de réforme avantagerait surtout les enfants de 1<sup>er</sup> rang.

L'on peut dès lors supposer que son impact sur les inégalités socioéconomiques observées entre les familles resterait limité, et ce d'autant plus que les conditions mises à l'octroi du supplément social pour les familles à revenus modestes peuvent entraîner des effets contraires :

---

<sup>300</sup> V. N. DEVAUX, « Réconcilier la lutte contre la pauvreté et la lutte contre la précarité », *Le Monde* du 19 juin 2012. La question des inégalités a toutefois été soulevée, lors d'un séminaire organisé en 2012 par l'ETUI, par son directeur-général P. POCHET. Selon lui, cette question est devenue tout aussi préoccupante que celle de la pauvreté et l'exclusion sociale sans être pour autant prise en compte dans les politiques et les programmes d'action élaborés à l'échelle européenne ou des États membres. Afin sensibiliser les responsables européens à la nécessité politique de répondre aux inégalités croissantes qui fragilisent tout particulièrement les classes moyenne et dont ne sortent gagnants que les plus aisés, l'ETUI a mis sur pied, pour 2012-2013, un cycle de conférences pour traiter la question en faisant appel à des experts internationalement reconnus (J. GALBRAIGHT, A. ATSKINSON, P. ASKENAZY, ..).

- L'effet positif tout d'abord. Le fait de conditionner l'octroi du supplément social aux revenus des *familles nombreuses* plutôt qu'au statut de l'attributaire, comme c'est le cas actuellement, aurait pour effet d'étendre le bénéfice de la mesure aux familles de travailleurs pauvres ou précaires, dont les revenus sont souvent du même ordre que ceux des allocataires sociaux. Par rapport à la situation actuelle, le nombre des bénéficiaires potentiels du supplément social pourrait augmenter en s'adressant à toutes les familles nombreuses qui sont proches par leurs conditions de vie.
- L'effet négatif ensuite. Le fait de réserver le supplément social aux familles nombreuses exclut de son bénéfice les *petites familles* à revenus modestes ou faibles avec les conséquences sociales que l'on peut imaginer. Par rapport à la situation actuelle, le nombre des bénéficiaires potentiels pourrait diminuer du fait de cette restriction introduite dans le bénéfice de la mesure.

L'on peut se demander pourquoi la *Ligue des familles* a réintroduit une discrimination de cet ordre entre les familles modestes. Serait-ce par atavisme puisqu'elle a été très longtemps le chantre des familles nombreuses dont elle défendait les intérêts avec acharnement ? Des éléments de cette nature ont sans aucun doute pu jouer comme l'indique le commentaire figurant dans l'avant-projet de proposition de la *Ligue* de décembre 2010. L'on y lit, en effet, que le mouvement familial voulait « éviter que les familles de plus de trois enfants perdent des revenus entre l'ancien et le nouveau système ». Pourtant, c'est loin d'être le cas, même en portant l'allocation de base à 160 €, comme l'analyse ci-dessus le laisse entrevoir.

Il semblerait toutefois que l'explication doive, pour l'essentiel, être recherchée ailleurs.

De nombreuses études sur la pauvreté, parmi lesquelles figurent celles du *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB) de l'Université d'Anvers, dont H. DE LEECK puis B. CANTILLON ont été les initiateurs depuis les années 1970, indiquent que le risque de pauvreté des familles varie en fonction du nombre d'enfants à charge et du nombre de revenus par ménage. D'après ces études, les familles de 3 enfants et +, tout comme les familles à un seul revenu dont elles font plus souvent partie que les autres, ainsi que les familles monoparentales en général courent plus de risques de basculer dans la pauvreté que les autres familles. Il paraît vraisemblable que c'est en se référant à ce type d'indicateurs que la *Ligue des familles* a finalisé sa proposition en matière de supplément social.

Il n'en reste pas moins que ce n'est pas parce que le risque de pauvreté est moindre pour les petites familles (surtout pour les familles de 2 enfants en Région wallonne, par exemple) qu'il n'existe pas. Le principe d'égalité de traitement des familles et d'égalité de droit des enfants en situation de pauvreté ou de précarité devrait dès lors imposer que le supplément social soit appliqué à toutes familles à revenus modestes, quel que soit leur nombre d'enfants à charge.

Quelle que soit la dimension de leur famille d'origine, tous enfants en situation de pauvreté ou de précarité ont le droit que l'État, dans toutes ses composantes, se préoccupe d'assurer leur bien-être et de veiller à leur garantir l'accès à l'ensemble de leurs droits en bénéficiant de mesures de protection sociale appropriées.

- Pour ce qui est de la réduction des inégalités entre les enfants, la *Ligue des familles* a pendant un certain temps signalé sur son site que l'introduction d'un supplément social de 50 € pour les familles nombreuses à revenus modestes et les familles monoparentales, sous condition de ressources, aurait pour effet de réduire la pauvreté des enfants à 15 %. Comparé au taux de 25 ou 26 % existant actuellement selon les dernières estimations de l'UNICEF, ce résultat, s'il se vérifiait, ne serait évidemment pas négligeable. Il reste qu'il est peu probable, surtout à court terme, et cela, pour plusieurs raisons :
  - Les résultats de l'analyse à laquelle l'on a procédé permettent de constater que, dans la plupart des cas, une très large majorité des familles, qui auraient bénéficié des suppléments sociaux et des suppléments d'âge prévus dans le système actuel, obtiendraient un montant d'allocations plus faible que celui auquel elles auraient eu droit dans le régime actuel, malgré l'octroi d'une allocation de base déjà importante (160 €) et d'un supplément social de 50 € par enfant accordé à certaines d'entre elles.
  - En admettant même que la prévision de la *Ligue des familles* se réalise, elle ne pourrait intervenir qu'à long terme. En effet, dans la mesure où il a été convenu que le nouveau système ne s'appliquerait qu'aux nouveaux enfants bénéficiaires, la réforme envisagée ne pourrait tirer pleinement ses effets qu'à beaucoup plus long terme. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'au cours de la période transitoire à prévoir, les familles bénéficiaires des suppléments sociaux sous l'ancien régime ne soient pas aussi concernées par les effets du nouveau régime en cas de naissance d'un ou de plusieurs enfants supplémentaires avec quelles conséquences ?
  - Par ailleurs, comparé à l'estimation d'une réduction de 3.6 % du taux de pauvreté des enfants qui a été faite en France par le groupe de travail *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative* en tenant compte de l'octroi d'un crédit d'impôt de 715 € par an et par enfant (soit un peu moins de 60 € par mois et par enfant), celle de +/- 10 % établie par la *Ligue des familles* en cas d'introduction d'un supplément social de 50 € par mois et par enfant paraît nettement surestimée. Certes, la situation de la France n'est pas celle de la Belgique. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas certain que les différences de situation puissent suffire à expliquer la totalité de l'écart (de 5 à 6 %) observé entre les estimations faites de part et d'autre.



- Pour ce qui est de la redistribution des moyens entre prestations en espèces et prestations en services, le passage à un système du même ordre que celui proposé par la *Ligue des familles* ne laisserait certainement aucune marge de manœuvre. En effet, si l'on se réfère à l'évaluation qu'avait faite C. VALENDUC de la proposition présentée dans ses grandes lignes par la *Ligue des familles* lors de sa journée d'étude, il ressort que l'octroi d'une allocation de base égale à tous les enfants, dont le montant était, à ce moment-là inférieur à 160 €<sup>301</sup>, aurait déjà épuisé complètement le budget alloué aux allocations familiales. Ce constat est d'autant plus interpellant qu'il n'apparaissait pas clairement :

- sur quel groupe d'âge avait porté l'estimation. Une spécification d'âge figurait pourtant dans le système proposé par la *Ligue des familles* en mars 2012 puisqu'il concernait essentiellement le groupe des 0-18 ans. La *Ligue* n'excluait pas pour autant qu'une intervention soit prévue pour les jeunes, qui poursuivent des études au-delà de cet âge, mais elle hésitait sur la forme à donner à cette intervention. Il semblerait qu'elle ait depuis lors opté pour le maintien des allocations familiales en faveur de ces jeunes puisqu'aucune limite d'âge ne figure plus dans la proposition détaillée sur son site ;
- si les suppléments accordés en raison de l'handicap de l'enfant ou lorsqu'il est orphelin avaient été pris en compte dans la mesure où rien n'était indiqué à leur sujet en 2012, alors que la *Ligue des familles* se positionne actuellement, dans les deux cas, en faveur de leur maintien intégral ;
- si le supplément d'allocation de 50 € prévu pour les familles nombreuses à risque y avait été intégré, ni à quelles familles il était réservé. Le nombre d'enfants déterminant leur appartenance ou non au groupe des familles nombreuses n'était, en effet, pas spécifié.

Quoi qu'il en soit, étant donné que la *Ligue des familles* a revu à la hausse le montant de l'allocation de base et a opté pour le maintien des suppléments accordés en cas d'handicap de l'enfant et lorsqu'il est orphelin, il est quasiment certain que la mise en œuvre de mesures de cet ordre entraînerait des dépenses supplémentaires pour lesquelles il conviendrait de trouver d'autres sources de financement. C'est d'ailleurs ce qu'indiquaient toutes les estimations de

---

<sup>301</sup> Dans l'avant-projet du 1<sup>er</sup> décembre 2010 de la proposition de la *Ligue des familles* intitulé *Une vision d'avenir pour les allocations familiales en Wallonie et à Bruxelles* qui était consultable sur son site, le montant de l'allocation de base retenu était de l'ordre de 115 €. Ce dernier avait été porté à +/- 140 € dans la proposition présentée par la *Ligue* lors de sa journée d'études en mars 2012. Si le supplément social accordé aux familles nombreuses et aux familles monoparentales à revenus modestes avait bien été prévu, son montant n'avait pas été fixé. Enfin, les suppléments pour les enfants handicapés et les enfants orphelins n'avaient pas été prévus. Dans ces conditions, il aurait été difficile pour C. VALENDUC d'en tenir compte pour établir son évaluation chiffrée de la proposition.

l'impact budgétaire du passage à l'allocation égale pour tous les enfants qui ont été réalisées précédemment<sup>302</sup>.

La comparaison des dépenses qui résulteraient de l'attribution :

- des allocations ordinaires progressives selon le rang aux taux actuellement en vigueur, d'une part ;
- d'une allocation de 160 € pour tous les enfants, d'autre part ;

permet de vérifier le propos.

A titre indicatif, il apparaît que l'introduction d'une allocation de base de 160 € entraînerait un surplus de dépenses de l'ordre de 625 millions € par an pour l'ensemble de la Belgique. Pour conserver cette partie des dépenses en l'état, il faudrait que le montant de l'allocation de base ne dépasse pas 134 €. En ce qui concerne les dépenses totales, la réforme des suppléments telle que celle proposée par la *Ligue des familles* devrait toutefois réduire plus ou moins fortement la facture finale, sans qu'il soit possible, dans cette première analyse, d'en apprécier l'importance avec exactitude. Seule une estimation incorporant tous les éléments en présence dans les deux systèmes permettrait de connaître quel serait en définitive l'impact budgétaire de la mise en application d'une réforme allant dans le sens de celle proposée par la *Ligue des familles* en comparant les dépenses totales qui en découleraient à celles établies pour 2012 par l'ONAFTS.

Quel que soit finalement le résultat de cette comparaison, comme il est apparu que la suppression des suppléments sociaux couplée à celle des suppléments d'âge aurait des effets particulièrement désastreux pour beaucoup de familles défavorisées, l'on ne peut que recommander leur maintien intégral au cas où une autre solution ferait défaut. Il ne faut cependant pas se dissimuler qu'opter pour leur maintien intégral ne peut que déboucher sur des dépenses supplémentaires en cas d'introduction de l'allocation de base de l'ordre de 160 €. Si l'on veut éviter ce surplus de dépenses, il faudrait que le montant de l'allocation de base

<sup>302</sup> En 1997, P. CATTOIR et D. JACOBS les chiffrèrent à 72.9 milliards BEF (soit 1.8 milliard €) par an pour le seul régime des allocations familiales des travailleurs salariés dans l'hypothèse où l'allocation serait alignée sur celle du 3<sup>e</sup> enfant et où tous les suppléments seraient conservés. V. P. CATTOIR et D. JACOBS, « La politique familiale en Belgique : quels instruments pour quels objectifs », *Bulletin de l'IRE*, N° 191, Avril 1997, p. 15. Leur estimation confirmait en tous points celle établie sur les mêmes bases en 1991 au Cabinet des Affaires sociales. En outre, lors de la première session des Etats généraux de la famille en 2003-2004, l'estimation de l'impact budgétaire de l'alignement de toutes les allocations sur celle du deuxième enfant avec maintien des suppléments existants aboutissait à un surplus de dépenses en allocations familiales. Ce supplément de dépenses est essentiellement dû à la répartition des enfants bénéficiaires selon le rang qu'ils occupent dans les enfants à charge où les enfants de 1<sup>er</sup> rang représentent 57 % du total contre respectivement à 30.5 %, 9 %, 2.5 et 1 % selon qu'ils sont de rang 2, 3, 4 ou 5 et + d'après les données publiées pour 2010 par l'ONAFTS. V. ONAFTS, *Le régime des travailleurs salariés*, Edition 2011, p. 61.

soit ramené à un montant plus proche, sinon inférieur, aux 115 € initialement retenus par *la Ligue des familles* que des 160 € proposés actuellement.

Dans cette hypothèse, il deviendrait quasiment impossible de limiter les effets induits par ce système pour les familles défavorisées en augmentant en conséquence les suppléments dont elles bénéficient. Une telle mesure risquerait, en effet, d'aggraver le risque d'exclusion et de marginalisation auquel elles sont confrontées en renforçant le piège à l'emploi que représentent les avantages sociaux (cumulés) qui leur sont spécifiquement destinés.

Dans le cas particulier des allocations familiales, des voix se sont d'ores et déjà fait entendre pour souligner à quel point les suppléments sociaux accordés aux groupes de familles à risque peuvent représenter un frein :

- au retour à l'emploi de l'attributaire lui-même ;
- à l'insertion ou la réinsertion professionnelle du ou, plus généralement, de la partenaire. C'est tout spécialement le cas lorsque celle-ci ne peut se prévaloir d'aucune qualification particulière. Les suppléments sociaux ne font dès lors, dans leur cas, que renforcer l'effet dissuasif exercé par les allocations familiales (ordinaires) sur l'activité féminine, tel qu'il a été constaté au début des années 2000 par F. JAUMOTTE dans une étude couvrant l'ensemble des pays l'OCDE<sup>303</sup>. Cet effet dissuasif n'a rien de surprenant. Il ne fait que confirmer que l'effet de retour ou de maintien de la mère au foyer qui était attendu de la mise en œuvre des allocations familiales en 1930 (v. ci-dessus) et après la seconde guerre mondiale<sup>304</sup> est toujours d'actualité.

Il ne peut évidemment être question de supprimer totalement, pour cette raison, ni les allocations familiales, ni les suppléments sociaux, dans la mesure où ces derniers servent à assurer, dans un certain nombre de cas, la sécurité matérielle des familles vulnérables. Ce qu'il faut, c'est rechercher comment atteindre un équilibre qui permettrait de mieux préserver les intérêts réels des familles et peut-être plus encore ceux des enfants. A cet égard, il est communément admis que le meilleur moyen pour échapper à la pauvreté est, en règle générale, d'avoir un emploi, à condition que tout soit mis en œuvre pour rendre le travail

<sup>303</sup> V. F. JAUMOTTE, op.cit, pp. 88 et s. L'auteur expliquait cet effet dissuasif par l'effet revenu des allocations familiales (ordinaires) et leur caractère forfaitaire.

<sup>304</sup> C'était un objectif affiché même par le PSB puisqu'il affirmait, lors de son congrès de 1947, que les allocations familiales devaient également permettre à une mère de trois enfants de rester au foyer. Pourquoi évoquait-il les mères de trois enfants ? La raison en était simple : il était communément admis à l'époque que le salaire du chef de famille était en principe suffisant pour faire vivre une famille d'un ou de deux enfants, permettant ainsi à la mère de rester au foyer. Comme ce n'était pas le cas lorsque la famille était plus nombreuse, la mère se voyait contrainte de travailler pour assurer la sécurité d'existence de la famille. Le travail des femmes n'a jamais été considéré comme un choix par le pilier socialiste même si les raisons avancées pour justifier cette assertion ont beaucoup évolué depuis 1945. Le choix entre travail et famille, tel qu'il reste prôné aujourd'hui par les mouvements familiaux, n'a pris corps que dans les années 1970, au moment même où des femmes de toutes origines sociales ont commencé à intégrer durablement le marché du travail et ont revendiqué la mise en place d'équipements collectifs destinés à accueillir leurs enfants pendant les horaires de travail (v. le FESC ci-dessus).

rémunérateur (*making work pay*). Dans le cas particulier des familles, cumuler deux revenus semble être celui qui leur permettra le mieux d'assurer leur sécurité d'existence et d'accéder au bien-être, comme l'indiquent à suffisance toutes les études sur pauvreté réalisées en tout premier lieu par le CSB depuis les années 1970.

*Dans ces conditions, la question essentielle à résoudre, parce qu'elle apparaît comme la question-clé qui ouvrirait de nouvelles perspectives, n'est pas tant de savoir si l'on conserve le système des allocations familiales en l'état ou si on le transforme en introduisant une allocation égale pour tous les enfants tout en maintenant ou en réformant les suppléments actuellement en vigueur. Elle est surtout de déterminer comment faire de ce type d'investissement un moteur efficace de l'inclusion sociale en le fondant sur le principe d'égalité plutôt que sur celui, totalement illusoire, de garantie du niveau de vie qui ne peut qu'exacerber les inégalités existantes.*

A cette question-là, il n'existe pas trente-six réponses possibles. Comme l'ont fort justement souligné F. VANDENBROUCKE et K. VLEMINCKX, il faudrait que, parallèlement au soutien financier accordé aux familles, et tout spécialement à celles qui en ont besoin pour assurer leur sécurité matérielle, l'on investisse plus qu'il ne l'est fait aujourd'hui dans les services d'accueil et dans l'éducation des enfants en leur donnant pour mission essentielle de mettre tous les enfants en capacité d'agir (*making childcare and education services capacitating*)<sup>305</sup>.

Pour ce faire, il ne suffirait pas de multiplier les services d'accueil (et les écoles comme c'est le cas dans la Région de Bruxelles-Capitale) pour que tous les enfants puissent y trouver une place dès leur plus jeune âge. Il faudrait encore veiller à en assurer la qualité et à leur donner les moyens d'action dont ils ont besoin pour que l'égalité des enfants devienne une réalité tangible. *Si l'on insiste plus sur le développement des services (collectifs) d'accueil de qualité et sur leur intégration dans le système éducatif global que sur la revalorisation ou l'uniformisation des allocations familiales, c'est parce qu'ils sont, avec l'école, les seuls lieux où il n'existe pas de contradiction entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel*<sup>306</sup>. *En développant l'accueil des enfants, les autorités publiques et les partenaires sociaux ne répondraient pas seulement aux besoins particuliers des enfants, des femmes qui travaillent ou des familles. Ils œuvreraient dans l'intérêt de la société tout entière en préparant l'avenir.*

Il n'empêche que, comme il l'a déjà été souligné (v. ci-dessus), tout est une question d'équilibre à trouver entre prestations en espèces et prestations en services dans le cadre d'un budget plus ou moins contraint. *En vue d'apporter une première réponse à cette question cruciale pour l'avenir des enfants et dans une tentative visant à concilier les différents*

<sup>305</sup> Ce texte s'est inspiré de l'étude de F. VANDENBROUCKE and K. VLEMINCKX, *op.cit*, p. 21.

<sup>306</sup> C'est en tout cas l'opinion de exprimée en ce qui concerne l'école par M. GAUCHET dans un entretien accordé au *Monde* qui l'a publié dans son édition du 23 mars (p. 10).

*impératifs en présence, l'on devrait se demander s'il ne serait préférable (à l'avenir) de chercher à décharger les familles en général des dépenses relevant de la part « mutualisable » du coût éducatif des enfants en progressant vers la gratuité du système éducatif, pris dans son sens le plus large<sup>307</sup>, plutôt que d'envisager d'augmenter les allocations familiales ou d'ajuster les suppléments sociaux en fonction du (ou des) montant(s) de (ou des) l'allocation(s) de base.*

Si cette voie était suivie, il serait possible d'envisager d'utiliser les moyens non dépensés du côté des prestations familiales financières, qui ne font, comme on l'a dit et répété à satiété, que maintenir, sinon exacerber, les inégalités existantes, pour financer des prestations en services, qui participent à la promotion de l'égalité sous toutes ses formes. Cette réorientation politique dans l'attribution des ressources profiterait non seulement à toutes les familles. Elle pourrait aussi se révéler particulièrement avantageuse pour les plus modestes d'entre elles.

#### *En résumé*

L'introduction d'une allocation de base égale pour tous les enfants aurait, plus que probablement, des conséquences sur le plan budgétaire. Ce constat est particulièrement alarmant quand on se place dans le contexte du transfert de compétences. Il risque, en effet, de bloquer toute velléité de réforme du système actuel allant dans le sens d'une répartition plus équilibrée des ressources disponibles en faveur des petites familles, étant donné les multiples difficultés qui résulteraient du changement de système.

En fait, il apparaît d'ores et déjà que les moyens alloués aux entités fédérées pour couvrir les dépenses en allocations familiales pourraient se révéler insuffisants par rapport à leurs besoins réels. Selon R. PLASMAN, intervenant lors d'une après-midi d'étude consacrée à *La sixième réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, qui s'est tenue à l'Université de Namur le 28 février 2013, la Région de Bruxelles-Capitale serait particulièrement concernée puisque c'est là que l'écart entre les moyens alloués et les besoins serait, semble-t-il, le plus grand<sup>308</sup>.

<sup>307</sup> C'est-à-dire en y incluant toutes les formes d'accueil, y compris les services d'accueil de la petite enfance étant donné le rôle capital :

- qu'ils jouent dans le développement des enfants en général ;
- de compensation des handicaps familiaux, sociaux et culturels dont peuvent éventuellement souffrir les enfants des milieux défavorisés.

<sup>308</sup> V. V. LAMQUIN, « Une brèche dans la Sécu – Réforme de l'État : Des experts s'inquiètent des conséquences des transferts », *Le Soir*, Vendredi 1<sup>er</sup> mars 2013, p. 6. Un ouvrage reprenant les résultats des travaux et réflexions menés conjointement par le Centre de recherches en économie régionale et politique économique (CERPE) de l'Université de Namur et le Département d'économie appliquée (DULBEA) de l'Université Libre de Bruxelles a été publié aux Editions DE BOECK sous le titre *La sixième réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*.

Il est dès lors quasiment certain qu'il leur sera difficile, alors même qu'elles ne disposeront peut-être déjà pas des moyens nécessaires pour faire face à leurs besoins, de dégager une part de ce budget pour la réorienter vers les prestations en services. Pour atteindre cet objectif, il faudrait recourir à d'autres pistes. La plupart d'entre elles ont déjà été maintes fois étudiées dans le cadre de recherches consacrées à la lutte contre la pauvreté.

### 3. Quelles pistes, pour quels résultats ?

Dans une contribution publiée en 1997 dans le *Bulletin de l'IREs*, P. CATTOIR et D. JACOBS faisaient le point sur les pistes qui pourraient envisagées notamment pour promouvoir une redistribution des ressources vers les familles vulnérables. Ils évoquaient, entre autres, sans nécessairement en défendre l'idée :

- la suppression du quotient conjugal ;
- la suppression des abattements fiscaux pour enfant(s) à charge.
- l'intégration des allocations familiales dans les revenus soumis à l'impôt des personnes physiques.

Dans leur esprit, ces mesures devraient permettre notamment<sup>o</sup>:

- de réinjecter en partie les moyens ainsi épargnés dans la politique familiale afin de financer, par exemple, une augmentation généralisée des montants des allocations familiales et une majoration limitée de l'allocation familiale des familles à un seul revenu (monoparentales ou non) ;
- d'utiliser partiellement le reste pour financer d'autres besoins sociaux (sans autrement les définir)<sup>309</sup>.

Il est assez surprenant de constater que des pistes avancées en 1997 par ces chercheurs belges coïncident avec celles présentées en France quinze ans plus tard par le groupe de travail *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative* en vue de lutter contre la pauvreté des enfants. En effet,

- la suppression du quotient conjugal et des abattements fiscaux pour enfant(s) à charge en Belgique va exactement dans le même sens que la suppression du quotient familial (qui divise le revenu total du ménage en parts équivalent-adulte) en France, même si ce dernier est encore plus favorable aux familles (aisées) soumises à l'impôt des personnes physiques que ne le sont les abattements fiscaux. *Ces mesures auraient, dans les deux cas, pour effet*

---

<sup>309</sup> V. P. CATTOIR et D. JACOBS, p. 18.

*d'organiser une redistribution en faveur des familles à revenus modestes ou faibles puisque ce sont les familles plus aisées qui bénéficient le plus des mesures fiscales réservées aux familles ;*

- la proposition de réinjecter une partie des moyens ainsi épargnés dans une augmentation généralisée des allocations familiales, d'une part, et celle d'introduire le crédit d'impôt universel par an et par enfant à charge, d'autre part, poursuivent cet objectif même si les modalités en sont différentes ;
- la réorientation d'une autre partie de ces moyens vers d'autres besoins sociaux, dont on peut valablement supposer que les besoins en matière d'accueil des enfants en feraient partie, se rapproche, voire englobe la proposition française d'investir massivement dans les structures (collectives) d'accueil, considérée comme un moyen efficace de réduction des inégalités dues à l'origine familiale, sociale et culturelle des enfants (v. ci-dessus).

D'après l'estimation budgétaire effectuée par P. CATTOIR et D. JACOBS, rien que la suppression des abattements fiscaux pour enfant(s) à charge aurait rapporté quelque 21 milliards BEF (soit quelque 521.5 millions € en 1997) au cas où cette mesure aurait été accompagnée d'un alignement des allocations ordinaires sur les allocations majorées des chômeurs de longue durée<sup>310</sup>. Il est dommage que les auteurs n'aient pas procédé à l'estimation de l'impact budgétaire de la suppression des deux avantages familiaux sans l'assortir d'une mesure de redistribution des ressources car cette estimation à l'état pur aurait été plus indicative de ce à quoi l'on peut s'attendre aujourd'hui en termes d'économie de moyens. L'on ne peut dès lors que supposer que leur adoption permettrait de dégager des moyens qui pourraient actuellement se chiffrer en milliards €. Les moyens ainsi dégagés pourraient servir de nouvelle source de financement pour les Régions/Communautés, à charge pour elles de décider comment les répartir selon les objectifs qu'elles se seraient fixés en matière de prestations familiales.

Il faut croire que c'est du côté de la politique fiscale qu'existeraient les pistes les crédibles et les plus rentables si l'on veut trouver de nouveaux moyens puisque le premier président de la Cour des comptes française, D. MIGAUD, évoquait récemment la fiscalisation des allocations familiales en proposant de les intégrer dans le calcul de l'impôt des personnes physiques. Il ne faisait ainsi que reprendre une idée qui court depuis de nombreuses années dans les milieux scientifiques et qui a été développée en Belgique notamment par le *Centrum voor Sociaal Beleid* (CBS), voilà vingt ou trente ans.

L'effet de cette mesure irait dans le même sens que la suppression des avantages fiscaux accordés aux familles, puisqu'elle pénaliserait, elle aussi, essentiellement les ménages à revenus élevés. Si l'on

---

<sup>310</sup> V. id, *op.cit*, p. 13.

en croit l'estimation de son impact budgétaire établie par le CBS au début des années 1990, cette mesure aurait rapporté près de 69 milliards BEF (soit +/- 1.7 milliard €) qui auraient pu être redistribués au bénéfice principalement des familles défavorisées.

Malgré tout l'intérêt qu'elles présentent, l'adoption de telles mesures en Belgique se heurterait pourtant à de nombreuses difficultés dont certaines découlent, à présent, du transfert des compétences en matière d'allocations familiales aux Régions/Communautés.

Outre le fait que ces mesures soulèveraient inévitablement de fortes oppositions de la part de certains acteurs, et notamment du côté des mouvements familiaux et (probablement) des partis chrétiens, elles nécessiteraient, lorsque la sixième réforme de l'Etat sera mise en œuvre :

- premièrement qu'un accord interrégional/communautaire soit conclu au préalable ;
- deuxièmement que des négociations soient entamées conjointement par les Régions/Communautés avec l'État fédéral afin d'obtenir :
  - o soit qu'il supprime les deux avantages fiscaux susmentionnés accordés aux familles ;
  - o soit qu'il fiscalise les allocations familiales en les incorporant aux revenus soumis à l'impôt des personnes physique ;
- troisièmement que l'État fédéral accepte d'en reverser (intégralement) le produit aux Régions/Communautés.

En admettant qu'un accord interrégional puisse être conclu quant à l'une ou l'autre mesure proposée et que la démarche entreprise conjointement par les entités fédérées auprès de l'État fédéral aboutisse à l'une ou l'autre des réformes nécessaires en matière de la fiscalité, il paraît douteux, même si l'on veut se montrer optimiste, que la solution puisse intervenir dans un avenir proche ou rapproché. Ces propositions, si elles devaient finalement voir le jour, ne pourraient jamais s'inscrire que dans un projet à plus ou moins long terme. Sans pour autant les écarter, il vaut dès lors mieux se concentrer sur des réformes qui pourraient être du seul ressort des Régions/Communautés.

***Est-il si démagogique de reconnaître que les  
« allocs » devraient être plus solidaires ?***

***Sandrine Blanchard<sup>311</sup>***

Dans le cadre des restrictions budgétaires qui se profilent un peu partout en Europe, la mesure la plus souvent envisagée est celle qui vise à soumettre les allocations familiales à une condition de revenus

---

<sup>311</sup> V. S. BLANCHARD, « 127.05 euros intouchables ? », *Le Monde* du 21 mars 2013, Chronique *Vie moderne*, p. 23.



ou de les rendre dégressives en fonction des revenus. La condition de revenus a été introduite notamment au Royaume-Uni en février 2013 et la dégressivité des allocations familiales selon les revenus figure parmi les mesures de réduction des dépenses actuellement envisagées par le Gouvernement français<sup>312</sup>.

Ce ne serait évidemment pas l'objectif que devraient poursuivre les entités de la Fédération Wallonie-Bruxelles si elles adoptaient ce type de mesures. Le tout est de savoir si elles sont acceptables avant d'en examiner les effets potentiels.

### **3.1. Placer les allocations familiales sous condition de ressources.**

Il convient toutefois, préalablement à toute analyse, de tordre le cou à l'idée qui voudrait que l'inscription du droit de l'enfant aux allocations familiales dans la Constitution, qui est prévue dans le programme gouvernemental de 2011, rendrait le droit inconditionnel et, par conséquent, opposable à toute restriction qui pourrait être mise à son octroi. S'il est vrai que la suppression des allocations familiales selon les revenus du ménage serait contraire au principe de *standstill* qui prévaut en matière de politique sociale, puisque cette réforme interviendrait après une période où les allocations familiales étaient quasi-universalisées, elle ne serait pourtant pas inconstitutionnelle. Après tout le droit à l'aide sociale est inscrit à l'art. 23 de la Constitution depuis le 17 février 1994. Il n'empêche qu'il ne devient effectif que sous condition de ressources. En outre, le principe du *standstill* n'étant pas absolu, d'autres pays, qui, comme le Royaume-Uni, l'ont déjà adoptée, considèrent cette mesure comme l'une de celles à mettre en œuvre pour maîtriser leurs dépenses.

Plus pertinent serait l'argument selon lequel ce type de mesure ferait basculer définitivement les allocations sociales de la sécurité sociale vers l'aide sociale. Comme toutes celles déjà évoquées, l'idée de réserver les allocations familiales aux familles qui en ont besoin n'est pas neuve. Elle était, en effet, dans l'air aux lendemains de la seconde guerre mondiale comme nous l'indique G. VANTEMSCHE. D'après

<sup>312</sup> Cette proposition figure au milieu d'autres dans la liste des mesures de lutte contre la pauvreté dressée par le CBS. Si elle est la seule retenue, c'est parce que les autres :

- supprimer ou réduire fortement les allocations familiales pour le premier et éventuellement le deuxième enfant ;
- assimiler les familles à un seul revenu (monoparentales ou non) au régime préférentiel des chômeurs de longue durée et des pensionnés ;

apparaissent plus comme des solutions ressuscitant un passé conflictuel que des solutions d'avenir.

P. CATTOIR et D. JACOBS estiment en examinant les propositions du CBS, que la suppression des allocations familiales pour le premier enfant n'aurait qu'un impact limité sur la pauvreté de ces familles puisqu'ils le chiffreraient à 3.1 % en 1997 (ce qui est loin d'être négligeable, contrairement à ce qu'en pensent ces auteurs). Il est évident que pour les socialistes, l'augmentation du taux de pauvreté des familles d'un enfant est tout aussi inacceptable que le serait une hausse du taux de pauvreté des familles plus nombreuses (ou de tout autre groupe de la population). Cette situation leur serait d'autant plus intolérable qu'ils se sont depuis toujours opposés à la suppression de l'allocation familiale du premier enfant et qu'ils ont combattu longtemps contre tous pour une redistribution plus équilibrée des ressources en faveur des petites familles. V. P. CATTOIR et D. JACOBS, *op.cit.*, pp. 11-13. *Il serait impardonnable et injustifiable de lutter contre la pauvreté des enfants des familles nombreuses en y faisant basculer d'autres enfants, pour la seule raison qu'ils sont enfants uniques ou appartiennent à de petites familles.*

Quant à la deuxième proposition qui suggère d'accorder un supplément social à toutes les familles à un revenu, elle revient, dans la mesure où elle intègre les familles biparentales, à réintroduire, pour ces familles-là, une forme d'allocation de mère au foyer ou d'allocations socio-pédagogique, peu importe le nom qu'on lui donne. Cette dernière ne pourrait que se heurter à l'opposition de tous les défenseurs de l'égalité des femmes et des hommes au sein de la famille et de la société, parce que ce type d'allocation lui est contraire.

lui, à cette époque où les allocations familiales étaient justement considérées plus comme une aide aux familles que comme de véritables prestations de sécurité sociale, certains socialistes auraient volontiers fait leur cette politique<sup>313</sup>. Il n'est pas certain qu'il en irait encore de même aujourd'hui alors qu'ils se sont tellement battus pendant tant d'années pour faire reconnaître les allocations familiales comme un droit irrévocable du travailleur en charge de famille (dès la naissance du premier enfant) dans le cadre d'un régime d'assurance sociale intégré au régime général de sécurité sociale.

En outre, un accord semble se dessiner pour reconnaître que les transferts sociaux sont d'autant plus légitimes qu'ils bénéficient au plus grand nombre. L'on pourrait ajouter qu'en ciblant toujours les mêmes groupes comme bénéficiaires potentiels de ces transferts, l'on en arrive à renforcer leur marginalisation plutôt que de les aider à en sortir.

Plus précisément, dans le cas des allocations familiales, si l'on suit cette orientation, tout dépendrait, en définitive, du plafond de revenus qui serait fixé, mais il est à craindre effectivement que si les familles des classes moyennes se trouvaient totalement exclues du bénéfice des allocations familiales, alors qu'elles contribuent souvent plus que leur part au financement de ces dernières, elles auraient plus encore qu'elles ne l'ont aujourd'hui le sentiment d'être une fois encore les « dindons de la farce ».

Si la condition de revenus appliquée à l'ensemble des allocations familiales risque de susciter bon nombre de réactions contraires, il pourrait en être autrement en ce qui concerne l'allocation de rentrée scolaire et les allocations d'orphelin (v. ci-dessous).

Dans le cas de l'*allocation de rentrée scolaire*, le ciblage des bénéficiaires poursuit moins l'objectif d'obtenir un gain budgétaire que d'accorder, comme c'est le cas en France, une allocation beaucoup plus substantielle aux familles qui en ont réellement besoin pour faire face aux dépenses de toutes sortes inhérentes à la rentrée des classes sans toujours être amenées à choisir les articles les meilleur marché, qui sont souvent les moins durables et les moins performants, pour s'en sortir. La meilleure des solutions serait d'instaurer une forme de dégressivité de l'allocation de rentrée scolaire en fonction du revenu des familles tout en introduisant un plafond de revenu variable selon le nombre d'enfant à charge au-delà duquel l'allocation de rentrée scolaire ne serait plus versée. A l'image de la proposition française, le plafond de revenu retenu pourrait être de l'ordre de 4.000 € par mois pour les familles d'un enfant auquel il faudrait ajouter un montant de l'ordre de 400 € par enfant supplémentaire pour les familles d'au moins deux enfants.

---

<sup>313</sup> V. G. VANTEMSCHE, *op. cit.*, p. 177.

### **3.2. Dégressivité des allocations familiales selon les revenus**

C'est l'une des mesures envisagées actuellement par le gouvernement français pour équilibrer le budget de l'État en réduisant ses dépenses. Une proposition de loi allant dans ce sens a été déposée à l'Assemblée nationale par deux députés socialistes français. Elle prévoit de réduire de moitié les allocations versées aux familles avec des revenus atteignant respectivement 53.000 et 61.000 € par an (soit 4.416 et 5.083 € par mois) selon qu'elles ont 2 ou 3 enfants et + à charge, les familles d'un enfant à charge n'étant pas concernées puisqu'en France, elles n'ont pas droit aux allocations familiales<sup>314</sup>.

L'on peut considérer que cette mesure est déjà d'application en Belgique depuis des nombreuses années mais qu'elle s'y définit plus positivement comme une mesure de soutien financier renforcé en faveur de groupes de familles à revenus modestes ou faibles. Les suppléments sociaux accordés sous condition de ressources en fonction du statut de l'attributaire introduit une forme de dégressivité des allocations distribuées aux familles en les distinguant, en partie, selon les revenus dont elles disposent, tout en limitant cette distinction aux groupes bénéficiant des suppléments sociaux.

En vue de dégager des moyens pour aider au développement des prestations en services, l'idéal serait, toujours en conservant la même optique positive, de proposer d'introduire une échelle de dégressivité des allocations familiales établie sur la base des catégories de revenus utilisées pour calculer l'impôt des personnes physiques. Les difficultés surtout d'ordre administratif que soulèverait, à tout le moins dans l'immédiat, sa mise en application amène à proposer de se limiter, dans un premier temps, à l'introduction d'une catégorie supplémentaire de familles définie selon un seuil de revenus variable en fonction du nombre d'enfants à charge.

***Tous les hommes ont les mêmes droits (...) mais il en est qui ont plus de pouvoirs que d'autres. Là est l'inégalité***<sup>315</sup>

***Aimé Césaire***

Les trois sondages d'opinion effectués en France à ce propos indiquent que la mesure serait très bien acceptée puisqu'elle a reçu l'approbation de 6 à 8 personnes interrogées sur 10<sup>316</sup>. Il est impossible de

<sup>314</sup> D'autres versions des mesures envisagées par le gouvernement français ont circulé depuis en se basant sur le rapport de B. FRAGONARD, Président du *Haut conseil de la famille*. Ce rapport évoque cinq scénarios possibles en fonction des seuils de revenus retenus pour introduire :

- une baisse progressive des allocations familiales ;
- une des trois-quarts de l'allocation versée.

Ces cinq scénarios ont été repris dans un tableau publié notamment dans l'édition du Monde du 3 avril 2013, p. 7, dans le cadre d'une analyse plus détaillée de ce rapport.

<sup>315</sup> A. CESAIRE, *La Tragédie du Roi Christophe*, Editions *Présence Africaine*, Paris, 1963.

<sup>316</sup> La mesure est approuvée respectivement par 66, 74 et 79 % des personnes interrogées selon que l'on se réfère au sondage IFOP, CSA ou HARRIS. Il convient toutefois de spécifier que ces sondages ont été effectués avant que les seuils de revenus à partir desquels les allocations seraient réduites aient été fixés. Il faudrait dès lors tenter de savoir si la fixation de ces seuils exerce ou

prévoir comment une mesure de ce type serait accueillie en Belgique puisque l'on ne dispose pas de telles données. Ce que l'on sait, par contre, c'est qu'elle se heurterait à de vives oppositions de la part, notamment, des mouvements familiaux traditionnels et de leurs relais politiques. Ceux-ci ne veulent pas entendre parler de solidarisation des allocations familiales en se posant en défenseurs de l'indépendance des politiques familiales par rapport aux politiques sociales (v. introduction) au nom du principe d'égalité *formelle* (de traitement) des familles devant les avantages (fiscaux, sociaux, etc.) qui leur sont destinés<sup>317</sup>.

Qu'il s'agisse de suppression ou de dégressivité des allocations familiales, de telles mesures présentent cependant des inconvénients. Elles peuvent, en effet, avoir notamment pour conséquences :

- de multiplier les démarches imposées aux familles, avec le risque de décourager certaines d'entre elles, surtout parmi les plus fragiles ;
- d'alourdir les procédures d'accès au droit et de leur suivi. Si l'on veut que le système gagne en efficacité en étant en phase avec la situation réelle des familles, il faudrait, pour bien faire, que ce soient les revenus du moment qui soient pris en compte pour déterminer le montant des allocations auquel elles ont droit. Il s'agit toutefois d'un idéal impossible à atteindre tant la situation des familles, dans les conditions économiques présentes, peut, de ce point de vue, être fluctuante même d'un mois à l'autre. A défaut, le recours aux revenus de l'année précédente, comme c'est le cas pour l'obtention du statut OMNIO en assurance soins de santé, représenterait déjà une amélioration par rapport à l'avertissement-extrait-rôle de l'impôt des personnes physiques. La situation des revenus demanderait toutefois à être vérifiée chaque année d'une manière ou d'une autre afin de réajuster en conséquence les allocations versées, si l'on veut rencontrer au plus près les besoins en soutien financier des familles ;
- d'entraîner, en tout cas dans un premier temps, des coûts d'administration et de gestion supplémentaires dont le montant pourrait compenser, voire même dépasser, les gains budgétaires attendus du ciblage des familles<sup>318</sup>. On peut, toutefois, penser que ces coûts de gestion et d'administration diminueraient une fois la procédure bien installée, permettant ainsi de dégager des moyens destinés à financer le développement des prestations en services.

---

non un effet sur les taux d'approbation constatés lors des premiers sondages, étant donné que certaines personnes seraient alors directement concernées par cette mesure.

<sup>317</sup> La *Ligue des familles* en faisait encore partie jusqu'il y a peu, mais elle s'en est quelque peu distancée en 2010 en introduisant, pour la première fois, un supplément social tout en réduisant son champ d'application aux seules familles nombreuses.

<sup>318</sup> E. SMOLENSKY *et al* mettent, en outre en évidence, le risque d'instabilité qu'une mesure de ciblage visant à limiter le nombre de bénéficiaires peut engendrer pour le système. Il se pourrait que pour atteindre résultat attendu, le gouvernement soit amené à durcir les conditions d'accès à l'avantage de façon à réduire d'autant plus fortement le nombre des bénéficiaires. V. E. SMOLENSKY, S. REILLY and ERIK EVENHOUSE, « Should public assistance be targeted? », *Journal of Keynesian Economics*, N° 18, pp. 3-28, cité par O. THEVENON, op. cit, p. 21.

Malgré les inconvénients qu'elle présente, cette piste, qui aurait pour effet de réduire les inégalités entre les familles en améliorant la redistribution des moyens des familles aisées vers les autres familles, en ce compris les familles des classes moyennes, ne devrait pas pour autant être abandonnée. Elle marquerait, en effet, la volonté politique d'organiser enfin, dans le cadre du régime des allocations familiales intégré au régime général de sécurité sociale, la solidarité entre les familles, qui se révèle plus que jamais indispensable si l'on veut un jour mettre un terme aux inégalités qui les séparent et qui se répercutent d'une génération à l'autre au détriment des enfants des familles à revenus faibles, modestes voire même moyens.

### **3.3. Les transferts de charge**

#### **a. Suppléments sociaux**

S'il ne peut être question de s'attaquer en quoi que ce soit aux suppléments sociaux accordés aux familles à risque, qui devraient être définies en fonction de leurs revenus et non plus du statut de l'attributaire du droit, l'on peut toutefois s'interroger sur la pertinence de leur mise à charge du régime des allocations familiales dans la mesure où il s'agit d'appoints relevant plus de l'aide sociale que de la sécurité sociale.

Sans en rien proposer leur suppression, qui ne pourrait qu'aggraver la situation des familles qui en bénéficient, il pourrait être proposé de réfléchir à leur remplacement en créant, à plus ou moins brève échéance, un droit propre de l'enfant à l'aide sociale qui serait conditionné aux revenus du ménage comme toute autre prestation d'aide sociale. Ce nouveau droit serait destiné à assurer la sécurité matérielle de l'enfant dans les cas où ses parents sont dans l'impossibilité financière (momentanée ou durable) de faire face à ses besoins essentiels.

Cette mesure présenterait l'avantage de bien distinguer l'allocation qui doit servir à la famille pour couvrir les dépenses supplémentaires en biens essentiels (logement, vêtements, alimentation, hygiène, etc.) dues à la présence d'enfant(s) auxquelles elle doit faire face de celle qui doit être réservée aux dépenses d'éducation (prise au sens large), qui lui sont exclusives.

#### **b. Supplément lié à l'handicap de l'enfant**

Il en va de même pour le supplément accordé à l'enfant handicapé. A nouveau, ne pourrait-on pas réfléchir à le remplacer en créant pour ces enfants un droit personnel à une allocation d'autonomie modulable selon le degré d'handicap de l'enfant (tel qu'il est établi actuellement pour fixer le montant du supplément) et qui pourrait trouver sa place dans le cadre de l'aide aux personnes handicapées, à la condition toutefois que le droit à une allocation d'autonomie de l'enfant handicapé ne soit pas soumis à une condition de revenus.

Ce transfert de charges d'un secteur à l'autre ne répond pas seulement au besoin de dégager des moyens pour développer les prestations en services. Il répond surtout et avant tout à une volonté *d'affirmer l'enfant comme sujet de droits* et à dégager des mesures où ses intérêts en tant qu'être humain à part entière, et non plus en tant que personne dépendante, seraient également pris en compte.

Ce transfert de charges ne devrait pas se traduire par une multiplication des démarches imposées aux familles. Il pourrait s'agir d'une simple opération comptable qui transférerait la charge budgétaire de ces suppléments du budget des allocations familiales vers le budget général de l'entité politique concernée, tout en conservant un seul organisme payeur.

*Faut-il souligner que ce n'est que dans cette perspective-là que le passage à une allocation familiale identique pour tous les enfants, tout en restant modulable selon l'âge, serait acceptable.*

### ***c. Le cas particulier de l'allocation d'orphelin***

Les allocations d'orphelin représentent un cas à part car elles font l'objet de propositions qui peuvent aussi bien déboucher sur un gain budgétaire que sur une augmentation des dépenses.

#### *c.1 Conditionner l'allocation d'orphelin au revenu du ménage.*

Est-il besoin de dire que la mise sous condition de revenus des allocations d'orphelin ne procurerait qu'un gain budgétaire minime puisque le nombre d'orphelins recensés par l'ONAFTS se chiffre bon an, mal an à 32.000-33.000 enfants ? Comment pourrait-on alors la justifier ?

Si l'on se reporte au motif évoqué à l'origine pour justifier l'allocation majorée d'orphelin, l'on s'aperçoit qu'il s'agissait d'abord de veiller à la sécurité matérielle des *orphelins de guerre*. Beaucoup d'entre eux appartenaient à la classe ouvrière puisque c'est elle qui avait payé le plus lourd tribut à cette tragédie humaine. Il s'agissait pour l'État d'honorer la dette qu'il avait contractée envers ceux qui, souvent, avait donné leur vie pour sa défense en prenant soin de leurs enfants.

Il n'empêche que, dès les lendemains de la guerre, les FPS en tout cas ont réclamé avec insistance que ces allocations soient étendues aux *orphelins de la vie* en pensant sans doute avant tout à ces nombreux enfants de la classe ouvrière qui perdaient le parent, principal pourvoyeur des ressources du ménage, à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle et dont la famille risquait, elle aussi, de ce fait, d'être plongée dans la misère.

Si l'on s'en tient au principe que l'État a l'obligation d'assurer la sécurité matérielle des enfants dans le besoin, rien ne devrait s'opposer à l'introduction d'une condition de revenus à l'octroi de l'allocation

majorée d'orphelin. Mais si l'on se place dans cette perspective-là, la majoration d'allocation familiale liée au risque matériel encouru par l'enfant à la suite du décès d'au moins l'un de ses parents deviendrait un supplément social comme un autre, qui pourrait disparaître en cas de création d'un droit personnel de l'enfant à l'aide sociale.

### c.2. Les orphelins sociaux

Les FPS poursuivant leur combat réclament depuis plus de vingt ans l'extension, sous conditions de ressources, du bénéfice de l'allocation d'orphelin aux orphelins sociaux au nom du principe d'égalité de droit et de traitement des enfants se trouvant dans la même situation objective. L'orphelin social se définit comme étant un enfant dont l'un des parents est complètement absent alors qu'il est (supposé être encore) en vie :

- soit parce qu'il a complètement disparu, quelle que soit la cause de sa disparition ;
- soit parce qu'il se trouve (durablement ou temporairement) dans l'impossibilité matérielle totale de participer financièrement à la prise en charge des enfants. C'est le cas des détenus, par exemple.

Si cette mesure était adoptée, elle concernerait une partie des familles monoparentales qui bénéficient actuellement d'un supplément social (puisque l'octroi de ce supplément est soumis à une condition de revenus). Ce dernier pourrait être supprimé à terme en cas d'introduction d'un droit personnel de l'enfant à l'aide sociale.

Comme ce n'est pas encore le cas, l'extension de l'allocation d'orphelin aux orphelins sociaux aurait vraisemblablement pour effet d'entraîner des dépenses dont le montant dépasserait le gain budgétaire obtenu grâce à la mise de son octroi sous condition de ressources.

L'on ajoutera que l'extension de l'allocation d'orphelin aux orphelins sociaux permettrait sans doute de clarifier comment il faudrait définir la famille monoparentale, ce qui permettrait sans doute de mieux cerner celles qui, après cet élagage conceptuel, devraient continuer à bénéficier d'un supplément social.

### **3.4. En conclusion**

***La lutte contre les inégalités sociales est un grand dessein qu' (un pays) devrait se donner***

***Jacques de Bourbon Busset<sup>319</sup>***

Si l'on exclut les mesures fiscales et celles concernant les transferts de charge qui ne peuvent être mises en œuvre sans un accord négocié entre différents pouvoirs et qui ne pourraient donc être appliquées dans l'immédiat, force est de constater que les autres pistes d'économie envisagées ne devraient pas permettre de dégager un gain budgétaire important. Ce constat se renforce encore lorsque l'on tient compte des difficultés prévisibles que pourraient rencontrer les Régions/Communautés rien que pour faire face, dans des conditions restant égales, aux dépenses en allocations familiales si elles n'obtiennent pas, comme c'est probable dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, par exemple, des moyens suffisants pour couvrir leurs besoins réels.

Faut-il pour autant se résigner et accepter comme une fatalité les inégalités liées à l'origine familiale, sociale et culturelle des enfants ? Abandonner ce combat serait injustifiable.

A court terme, deux pistes devraient être suivies afin d'empêcher toute détérioration de la situation qui pourrait survenir du transfert des compétences en matière de prestations familiales vers les Régions/Communautés en 2014.

La première serait de veiller à ce que les prestations en services qui entrent dans les conditions d'obtention d'une intervention financière du FESC ne voient pas cette source de financement se tarir. Les partenaires sociaux devraient être appelés, si ce n'est déjà fait, à dégager, à l'échelle des entités fédérées, les fonds nécessaires pour couvrir les prestations en services des structures existantes. Il y va de l'intérêt à court comme à long terme du monde du travail (employeurs et travailleurs).

La seconde consisterait à engager dès à présent une réflexion qui porterait sur la question de la répartition des moyens disponibles entre prestations en espèces et prestations en services de façon à rendre plus efficace la lutte contre les inégalités dont sont particulièrement victimes les enfants en risque de pauvreté.

Comme des études l'indiquent, les allocations familiales poussent des femmes à rester ou retourner au foyer lorsqu'elles ont des enfants, surtout lorsqu'elles ne peuvent faire état d'aucune qualification. Elles peuvent dès lors avoir pour effet de renforcer le risque de pauvreté auxquelles peuvent être

---

<sup>319</sup> J. BOURBON BUSSET, *Tu ne mourras pas*, Gallimard, 1978. La citation exacte est « La lutte contre les inégalités sociales est le grand dessein qu'une nation devrait se donner ».



confrontées les femmes sans activité professionnelle en cas de divorce ou de séparation, surtout quand elles ont des enfants à charge.

La question serait donc de savoir si, dans un futur rapproché, il ne serait pas plus judicieux de geler les montants des allocations familiales à partir d'une date à déterminer et d'injecter les moyens ainsi épargnés dans les prestations en services puisqu'aussi bien ces dernières :

- favorisent le développement des enfants et permettent de remédier aux manques dont peuvent souffrir les enfants appartenant aux groupes socio-économiquement et socio-culturellement défavorisés ;
- permettent de mieux rencontrer les intérêts des familles en donnant l'occasion aux parents (et principalement aux mères) de poursuivre chacun leur activité professionnelle. Cet effet est important quand on sait que le fait pour une famille de disposer de deux revenus représente le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté, d'assurer sa sécurité d'existence et d'atteindre au bien-être ;
- rencontrent, par conséquent, l'intérêt général car
  - o elles préservent le capital humain dont la société a actuellement besoin ;
  - o elles préparent l'avenir en éduquant les enfants et en facilitant leur adaptation,
    - dans un premier temps, au système scolaire, ce qui justifierait de les intégrer de plein droit au système éducatif ;
    - dans un second temps, au monde du travail en devenir.

*En résumé, l'on devrait s'interroger s'il ne serait préférable de tenter, dans un avenir le plus proche possible, d'alléger les dépenses d'éducation, qui pèsent proportionnellement beaucoup plus lourd sur les budgets des parents dont les revenus sont limités, en cheminant vers la gratuité des lieux d'éducation (prise au sens large) grâce à l'injection des moyens nécessaires plutôt que de continuer à augmenter les prestations en espèces qui ne font qu'exacerber les inégalités existantes, même si elles peuvent avoir un effet de réduction du risque de pauvreté des familles.*

## Chapitre II - Refonte des prestations sociales

*La fraternité a pour résultat de diminuer les inégalités tout en préservant ce qui est précieux dans la différence*

*Alfred Jacquard<sup>320</sup>*

Tous les ingrédients de la refonte des prestations sociales qui va être proposée sont connus puisqu'ils viennent d'être examinés dans le chapitre précédent. Avant de les synthétiser dans une présentation d'ensemble, il paraît essentiel d'en préciser les principes et les objectifs.

### 1. Les principes

#### 1.1. L'égalité

L'égalité dans toutes ses composantes est le premier de ces principes. Il s'impose comme une évidence dans tout projet qui vise à réduire les inégalités qui séparent tout spécialement les enfants devant leurs droits fondamentaux dès la naissance. Autant d'inégalités qui peinent à être prises en compte dans les mesures de politique familiale qui les concernent au premier chef.

L'application du principe d'égalité suppose :

- *l'affirmation de l'enfant en tant que sujet de droits à part entière* ;
- *l'individualisation des droits de sécurité sociale*, droits qui sont encore liés, de nos jours, à la charge de famille.

*L'affirmation de l'enfant-sujet-de-droits suppose qu'il soit reconnu en tant que titulaire du droit aux prestations « familiales ».* Dans cette optique, il conviendrait de les renommer pour tenir compte de cette nouvelle réalité. La formulation anglo-saxonne est beaucoup plus claire à cet égard puisqu'elle désigne les allocations destinées à l'enfant sous le terme de *child allowances*.

Une telle reconnaissance devrait nécessairement influencer sur la formulation du droit de l'enfant aux allocations familiales qui doit être inscrit dans la Constitution comme s'y est engagé le gouvernement

---

<sup>320</sup> A. JACQUARD, *Petite philosophie à l'usage des non philosophes*, Ed. Québec-Livres, p. 65. La *fraternité*, ce concept un peu oublié alors qu'il traduisait le lien de solidarité et d'amitié entre les membres d'une société (et plus largement entre les êtres humains), serait remplacée dans le discours social par la *solidarité*, comprise dans le sens de sentiment qui pousse les (êtres humains) à s'accorder une entraide mutuelle (Dictionnaire Larousse).

dans sa déclaration gouvernementale de 2011. Il ne suffirait pas de reconnaître les allocations familiales en tant que droit de l'enfant. Il conviendrait de spécifier :

- soit que « Tout enfant, quel que soit son lieu de vie ou sa situation de famille, a droit aux allocations/prestations 'familiales' » ;
- soit que « Nul enfant, quel que soit son lieu de vie ou sa situation de famille, ne peut être privé du droit aux allocations/prestations 'familiales' ».

En ce qui nous concerne, l'on préférerait qu'il soit fait référence au droit de l'enfant à des prestations 'familiales' plutôt qu'aux seules allocations 'familiales' lors de l'inscription de ce droit dans la Constitution dans le cadre de la sixième réforme du fédéralisme belge.

Dans la mesure où l'enfant deviendrait titulaire du droit aux prestations 'familiales', c'est-à-dire dans la mesure où ces dernières seraient attachées à sa personne, comme c'est déjà partiellement le cas actuellement de l'intervention du FESC dans le financement des structures d'accueil, et non plus à la présence d'un adulte entrant dans les conditions pour devenir l'attributaire de ce droit, le principe de solidarité sur lequel s'est fondé le droit aux allocations familiales depuis 1930 devrait être revu (v. ci-dessous)

La place centrale accordée aux enfants et à la défense de leurs droits et de leurs intérêts, jusqu'alors trop souvent oubliés dans l'élaboration de la politique familiale intégrée à la politique de sécurité sociale, ne devrait toutefois pas conduire à subordonner les droits et intérêts des adultes à la présence d'enfant(s) à charge, comme il l'a été fait Canada à la fin des années 1990<sup>321</sup>. Une telle politique ne peut avoir d'autre effet que d'introduire d'autres inégalités de droits et risques d'exclusion pour ceux qui n'ont pas (encore) ou plus d'enfants à charge, ce qui serait évidemment tout aussi inacceptable au regard des exigences de la démocratie.

La préservation des droits et intérêts de chacun, y compris ceux des enfants, dans le cadre de la politique familiale impose de la renouveler :

- La politique familiale ne devrait plus être définie comme la politique destinée à rencontrer les intérêts particuliers du groupe familial en tant que tel, d'autant plus qu'il devient de plus en plus difficile d'en appréhender les contours tant il est devenu mouvant et fluctuant.
- La politique famille devrait dorénavant être comprise comme la politique où devrait :

<sup>321</sup> V. J. JENSON *et al*, *op.cit*, pp. 19 et 21-22.

- se construire les articulations des droits des différents membres de la famille en préservant au mieux les intérêts de chacun d'eux ;
- s'élaborer des solutions de compromis en cas de conflit ou de concurrence entre les droits et intérêts particuliers de chacun de ses membres, leur objectif étant de répondre au mieux à l'intérêt général du groupe familial en étant les plus équilibrées possible.

## **1.2. La solidarité**

La solidarité en est le second principe. Jusqu'à présent, la politique familiale intégrée dans la politique de sécurité sociale a reposé sur la solidarité des travailleurs sans enfants envers les travailleurs en charge d'enfants. La charge de famille, assimilée à un risque de la vie pouvant conduire à leur appauvrissement, était, et reste, le fondement du droit aux allocations familiales qui est spécifique aux travailleurs/résidents ayant des enfants à charge.

Au cas où l'enfant serait affirmé comme titulaire du droit aux allocations/prestations 'familiales', et que ce droit devrait dès lors être fondé sur la personne de l'enfant et non plus sur la charge de famille, la solidarité horizontale entre des travailleurs sans enfants et ceux qui en ont en charge perd de sa pertinence. Si l'on veut que les allocations/prestations 'familiales' restent dans le cadre de la sécurité sociale, où elles gardent toute leur place si elles sont redéfinies en termes de capital humain, la solidarité sur laquelle elles reposent devrait être exprimée en termes de solidarité intergénérationnelle, c'est-à-dire la forme de solidarité qui organise l'entraide mutuelle entre les générations de travailleurs, comme c'est déjà le cas dans l'assurance-pensions.

Une telle redéfinition permettrait d'affirmer la valeur et l'utilité sociale de l'enfant, dont le développement au maximum de ses capacités et de ses compétences relève de la responsabilité collective des adultes. L'enfant ne répond pas seulement au désir des parents. Il répond au besoin vital de toute société qui cherche à assurer son avenir.

Cette façon de circonscrire la responsabilité collective des adultes à l'égard de tous les enfants permettrait, en outre, de séparer la part du coût de l'enfant qui devrait être mutualisée de celle qui relève au premier chef de la responsabilité individuelle des parents dans une société où avoir un (ou des) enfant(s) est devenu, dans la plupart des cas, un choix de vie parmi d'autres. Cette distinction ne devrait toutefois pas empêcher l'État d'intervenir, en tant que garant obligé de la sécurité matérielle des enfants, dans les cas où les parents ne disposeraient pas de revenus suffisants pour couvrir leurs besoins essentiels (logement, nourriture, habillement, hygiène, etc).

Dans cette perspective, la solidarité intergénérationnelle couvre un champ plus large que la solidarité horizontale existant entre les travailleurs sans enfants et les travailleurs en charge d'enfants, qui y est

incorporée sous une autre forme. Elle suppose également qu'une réelle *solidarité* soit organisée *entre les familles* de façon que les mesures à prendre puissent être adaptées à la situation matérielle de l'enfant, qui dépend, dans la quasi-totalité des cas, de celle de sa famille. De façon aussi à pouvoir opérer entre elles les choix les plus profitables aux enfants reconnus comme particulièrement vulnérables.

Pareille réorientation de la politique familiale suppose la fin de son indépendance par rapport aux politiques sociales, telle que la revendiquent les partisans de la politique familiale traditionnelle au nom de l'égalité de traitement des familles devant les avantages (sociaux et fiscaux) qui leur sont destinés quand ce n'est pas de l'égalité de droit *formelle* des enfants. Les tenants de cette politique familiale à l'état pur ne se soucient aucunement des inégalités sociales qui séparent les enfants et qui empêchent les moins privilégiés d'être eux, sinon d'accéder à leurs droits fondamentaux, à tout le moins de les exercer dans toute leur plénitude.

## 2. Les objectifs

### 2.1. Objectif général

*Affirmer l'enfant en tant que sujet de droits et l'égalité des enfants devant leurs droits.*

Poursuivre cet objectif impose de tracer les lignes directrices d'un projet de politique familiale qui favoriserait tout particulièrement l'émancipation et la promotion sociale des enfants que les conditions de vie de leur famille condamnent trop souvent à rester à la marge de la société ou au bas de la hiérarchie sociale. Les conditions de vie de leur famille ne leur offrent pas, en effet, les mêmes possibilités qu'aux enfants des familles plus aisées d'accéder et/ou d'exercer pleinement les droits qui leur permettraient de développer au maximum leurs capacités et d'acquérir les compétences indispensables à leur exercice, et qui, par là même, faciliteraient leur intégration ultérieure dans le marché du travail en devenir.

Ce projet appliqué aux allocations familiales n'est pas nouveau. Aux oreilles de tous ceux qui s'intéressent à l'histoire sociale de notre pays, il sonnera comme un prolongement ou un renouvellement du projet porté par le pilier socialiste dès le début des années 1920. Comme il l'a été abondamment souligné, les allocations familiales y étaient vues comme une mesure susceptible de favoriser l'émancipation et l'ascension sociale des enfants de la classe ouvrière en apportant aux parents l'appoint en revenu nécessaire à la poursuite de la scolarité des enfants jusqu'au moment où ils auraient acquis un métier. L'émancipation et la promotion sociale des enfants des classes laborieuses entraînent de plain-pied dans le projet socialiste de société plus humaine et plus juste qui

devait résulter de l'intégration de la classe ouvrière tout entière dans la société « bourgeoise », dont elle formait, à cette époque, l'*out-group* (v. supra).

*Aujourd'hui que l'out-group s'est quelque peu déplacé, il convient de renouer avec cet idéal de progrès social en élaborant un projet dont l'objectif serait d'ouvrir également l'avenir à tous les enfants, y compris ceux dont les familles sont actuellement engagées dans des stratégies de survie.*

La réalisation d'un tel projet suppose que des mesures spécifiques à l'égard des enfants les moins nantis puissent être ajoutées aux mesures à caractère universel.

## **2.2. Objectifs opérationnels**

Ceux-ci sont au nombre de trois. Il s'agit de viser à :

- réduire les inégalités socioéconomiques entre les familles ;
- supprimer les inégalités liées aux origines familiale, sociale et culturelle des enfants°;
- redistribuer les moyens disponibles entre les prestations en espèces directement versées aux familles et les prestations en services, tout en privilégiant autant que faire se peut les secondes<sup>322</sup> :
  - o parce qu'elles participent directement au développement de l'enfant et facilitent°:
    - son adaptation au système scolaire tout en l'aidant à y réussir ;
    - son intégration ultérieure dans le monde du travail en devenir ;
  - o parce qu'elles répondent :
    - aux intérêts particuliers de l'enfant et des parents, et tout spécialement des mères de famille en leur donnant les moyens de combiner carrière professionnelle et vie familiale ;
    - à l'intérêt général du groupe familial en donnant les moyens aux (deux) parents de se maintenir sur le marché de l'emploi ;
    - à l'intérêt général de la collectivité en participant à la préservation du capital humain présent et au développement du capital humain de demain.

---

<sup>322</sup> Il faut croire que cette idée est dans l'air du temps. Elle vient, en effet, d'être également énoncée par deux sociologues françaises, J. FAGANI et D. MEDA, dans l'article « Pour une refonte de la politique familiale – Après les allocations familiales, réformons la fiscalité » qui a été publié dans *Le Monde* du 4 Avril 2013, p. 21.

### **2.3. Synthèse des propositions**

S'agissant d'un projet d'avenir, il ne sera plus question ici de tenir compte des contraintes budgétaires ni des nécessités d'accords préalables entre les différents pouvoirs, mais bien de définir une stratégie en vue d'atteindre les objectifs fixés, en donnant la priorité à la l'affirmation de l'égalité des enfants devant leurs droits – en l'occurrence leurs droits à la sécurité matérielle, à la santé au sens défini par l'OMS<sup>323</sup>, à l'éducation, à l'information, aux loisirs – et, par conséquent, à la suppression des inégalités entre les enfants.

Les propositions répertoriées seront cotées, quand il y a lieu, en fonction de leurs effets possibles sur la réduction des inégalités socioéconomiques entre les familles (1), la réduction, sinon la suppression des inégalités liées aux origines familiale, sociale et culturelle des enfants (2), et les possibilités de redéploiement des moyens disponibles entre les allocations familiales et l'accueil des enfants (prestations en services) (3).

#### **a. Propositions concernant les allocations familiales**

##### a.1 Suppression des majorations selon le rang

Le montant de l'allocation de base à taux plein devrait être fixé par les autorités des entités concernées en tenant compte des impératifs socioéconomiques et sociodémographiques qu'elles se sont fixés.

##### a.2 Dégressivité des allocations familiales

Qui dit allocation à taux plein, dit aussi qu'une dégressivité des allocations familiales selon les revenus de la famille pourrait être envisagée en déterminant au moins un seuil de revenus au-delà duquel les allocations familiales pourraient être réduites dans une proportion à définir (1. 3).

- Cas particulier de l'allocation scolaire
  - Dégressivité de l'allocation scolaire selon les revenus de la famille avec l'instauration d'un seuil de revenus au-delà duquel elle serait supprimée (1, 2, 3)

---

<sup>323</sup> Selon cette définition, « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ». V. Préambule de la Constitution de l'Organisation mondiale la santé qui a été adopté par la Conférence internationale de la santé, New-York, 19-22 juin 1946, signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 États. 1946 ; (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé, N° 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.

a.3 Gérer le(s) montant(s) des allocations familiales à ceux fixés en 2014 (3)

- Proposition alternative
  - Limiter toute augmentation ultérieure au montant de l'allocation de l'enfant de 1<sup>er</sup> rang (3)

a.4 Réforme des suppléments d'âge

Diverses pistes pourraient être suivies :

- Supprimer le supplément accordé à l'âge de 6 ans et augmenter en conséquence les suppléments accordés à l'âge de 12 ans et à l'âge de 18 ans (2, possible mais pas certain).
- Après examen de la question, remplacer les âges fixes où les suppléments sont accordés par les âges réels atteints au moment des changements de cycle d'enseignement (de l'enseignement primaire vers le secondaire, de l'enseignement secondaire vers le supérieur) en les liant à l'augmentation consécutive des dépenses d'éducation (2, possible mais pas certain).
- Proposition alternative à l'augmentation du dernier supplément d'âge :
  - Instaurer un droit à un revenu d'autonomie pour les jeunes adultes à partir de 18 ans dans le cadre du régime de sécurité sociale (2).

a.5 Réforme des suppléments sociaux (1)

Remplacer les suppléments sociaux actuellement accordés selon le statut de l'attributaire sous condition de ressources par un supplément social destiné à toutes les familles dont les revenus ne dépassent un plafond de revenus à déterminer. Cette modification rendrait *de facto* obsolète le supplément octroyé sous condition de ressources aux familles monoparentales.

Le montant unique du supplément social accordé par enfant devrait être fixé par les autorités des entités concernées en visant à ne pas aggraver la situation matérielle des familles concernées.

- Proposition alternative
  - Instaurer un droit propre de l'enfant à l'aide sociale (2). La reconnaissance de ce droit impliquerait le transfert de la charge budgétaire du supplément social vers le budget du pouvoir concerné (d'où de possibles négociations entre les différents pouvoirs) et



permettrait de redéployer le gain budgétaire qui en résulterait vers les prestations en services (3)

a.6 Maintien de la majoration pour handicap de l'enfant

- Proposition alternative
  - Instaurer un droit propre de l'enfant handicapé à une allocation d'autonomie avec les mêmes effets que la proposition alternative aux suppléments sociaux (3).

a.7 Réforme de l'allocation d'orphelin

Il est proposé :

- de conditionner l'allocation d'orphelin aux revenus du ménage (1) ;
- d'étendre le bénéfice de l'allocation d'orphelin aux « orphelins sociaux » (2). Ceux-ci peuvent se définir comme étant des enfants dont l'un des parents, bien qu'il soit encore (supposé) vivant, a complètement disparu ou se trouve, momentanément ou durablement, dans l'impossibilité matérielle totale de participer à leur prise en charge.

**b. Propositions concernant les prestations en services**

Ces propositions sont au nombre de trois :

b.1. Instaurer un droit inconditionnel de l'enfant à être accueilli dans des structures (collectives) de qualité (1, 2) à partir d'un âge à déterminer. La prise en compte des intérêts particuliers des parents amène à proposer que cet âge ne puisse être supérieur à 6 mois.

b.2 Développer massivement les services d'accueil avec une attention toute particulière pour les services d'accueil (collectifs) des enfants de 0-3 ans étant donné leur importance pour le développement et la réussite scolaire de l'enfant (2).

b.3 Progresser vers la gratuité de tout le système éducatif, dont font partie les services (collectifs) d'accueil (1,2)

b.4 Etablir un organisme de financement de ces services d'accueil au sein des futurs organismes régionaux/communautaires d'allocations familiales sur le modèle du FESC. Ses missions devraient être

redéfinies, en accord avec les partenaires sociaux, de façon à les adapter au développement de toutes les formes de services (collectifs) d'accueil (3).

**c. Propositions destinées à assurer le financement des prestations en services**

Au-delà des propositions où figure un (3) dans celles qui sont répertoriées ci-dessus, une réflexion devrait engagée pour déterminer dans quelles conditions il serait possible :

- soit de supprimer les abattements fiscaux pour enfant(s) à charge ;
- soit d'inclure les allocations familiales dans les revenus soumis à l'impôt des personnes physiques.

Ces deux mesures, qui auraient pour effet de réduire les inégalités entre les familles (1) puisqu'elles touchent principalement les familles les plus aisées, permettraient d'engranger des gains budgétaires importants dont les montants, une fois répartis entre les Régions/Communautés, pourraient être, dans leur majeure partie, investis dans le développement des services (collectifs) d'accueil. Le solde pourrait notamment servir à financer, dans un premier temps, l'alignement de l'allocation de l'enfant de 1<sup>er</sup> rang sur celle de l'enfant de 2<sup>e</sup> rang (2).

Certes, l'une comme l'autre ne pourraient intervenir qu'à plus long terme puisqu'elles nécessitent toutes deux la conclusion d'un accord interrégional/communautaire, des négociations, une fois l'accord conclu, avec l'État fédéral et l'acceptation par ce dernier d'en ristourner (intégralement) le produit aux Régions/Communautés.

Mais ce n'est pas parce que des difficultés risquent de surgir que ces deux pistes doivent d'emblée abandonnées car

***Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre ni de réussir  
pour persévérer***

***Guillaume d'Orange***

lorsqu'il s'agit de faire des enfants les fers de lance de l'avènement d'une société plus égalitaire et plus solidaire à l'image de celle plus humaine et plus juste pour l'avènement de laquelle le mouvement ouvrier socialiste a été à la pointe du combat. Une idée qui a changé le monde et que d'aucuns, accrochés à leurs droits et sûrs de leur bon droit, traitaient, à l'époque, de dangereuse utopie.

## Conclusion générale

La Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 reprend toute une série de droits qui tous contribuent à leur manière à l'égalité des enfants. Aux côtés des droits à la santé et à la sécurité matérielle que tout État démocratique a l'obligation de garantir à tous les enfants, sans aucune exception, les droits à l'éducation, à l'information sous toutes ses formes et aux loisirs de qualité figurent sans conteste parmi ceux devant lesquels l'égalité des enfants se révèle impérative dans la mesure où ils conditionnent leur bonne insertion sociale.

Pour paraphraser les propos de L. GAMBETTA sur la démocratie, faire des enfants des égaux et faire en sorte que l'avenir ne soit plus interdit à aucun d'entre eux en sont les exigences premières. C'est cette idée qui a servi de fil conducteur à la recherche entreprise sur la politique familiale abordée sous l'angle des prestations familiales de sécurité sociale. L'objectif final de l'étude était de déterminer en quoi les allocations, et plus largement les prestations familiales, pouvaient contribuer à affirmer l'enfant en tant que sujet de droits et à instaurer l'égalité des enfants devant leurs droits.

L'on ne reviendra pas ici sur l'architecture de la recherche où une large place a été réservée à l'examen du passé pour mieux construire l'avenir. L'on ne s'attardera pas non plus sur les conclusions qui ont été tirées au fil des différents chapitres, ni sur les arguments qui ont amenés à privilégier à l'avenir le développement massif des prestations en services, reconnues (sous certaines conditions) en tant que prestations de sécurité sociale, aussi bien par le Conseil d'État que la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle en mai 2007), plutôt que des augmentations des prestations en espèces que sont les allocations familiales. Qu'il suffise pour cela de rappeler que :

- Les allocations familiales, même assorties de suppléments sociaux à l'adresse de divers groupes fragilisés comme c'est le cas chez nous, n'ont que très peu d'impact sur l'égalité des enfants devant leurs droits, même si elles peuvent avoir pour effet d'empêcher des familles précarisées de basculer dans la pauvreté et de voir les conditions de vie des ménages déjà en situation de pauvreté se dégrader à cause de la présence d'enfants.
- A côté de ses effets positifs sur l'égalité des femmes et des hommes et sur l'intégration des familles appartenant aux minorités, l'accueil (collectif) des enfants, sous toutes ses formes, et tout particulièrement l'accueil des tout jeunes enfants dans des services de qualité, joue, au contraire, un rôle important dans la réduction des inégalités dues à leurs origines familiale, sociale et culturelle qui se répercutent tout au long de leur vie.

De nombreuses études réalisées depuis quelque trente ans indiquent à suffisance qu'un accueil (collectif) précoce dans des services de qualité a des effets bénéfiques sur l'éveil de

l'enfant et qu'il limite les inégalités de développement dont les enfants les plus vulnérables sont principalement victimes. Il est également favorable à l'adaptation et à la réussite scolaire de la plupart des enfants, et tout particulièrement des enfants appartenant à des milieux socio-économiquement et socio-culturellement défavorisés. Il apparaît dès lors comme un facteur déterminant de leur bonne insertion sociale et professionnelle ultérieure.

*Investir dans l'accueil (précoce) des enfants, ce n'est pourtant pas seulement répondre aux intérêts particuliers de ces derniers en participant de manière décisive à leur éducation et à leur formation. C'est aussi tenir compte :*

- *de ceux de leurs parents, et tout particulièrement de leurs mères, en leur offrant la possibilité de ne pas s'écarter durablement du monde du travail grâce à la mise en place de lieux où leurs enfants seront pris en charge pendant leurs heures de travail ;*
- *de ceux des familles en conciliant les intérêts des enfants et ceux de leurs parents ;*
- *de ceux des employeurs, puisqu'il participe au développement du capital humain d'aujourd'hui et de demain, etc. ;*

*Bref, investir dans l'accueil (précoce) des enfants, c'est de toute évidence rencontrer les intérêts de la société tout entière en préparant l'avenir.*

Avant d'en terminer, l'on voudrait revenir sur deux points qui mériteraient une plus ample réflexion. Il s'agit, d'une part, du coût mutualisable de l'enfant et, d'autre part, de l'allègement des dépenses (mutualisables) liées à la présence d'enfants plutôt que de chercher à les compenser financièrement.

### **1. Le coût mutualisable de l'enfant tout d'abord**

Comme l'examen des origines des allocations familiales l'a largement indiqué, la notion de coût mutualisable s'est retrouvée au cœur de leur organisation.

En premier lieu, les employeurs ont cherché à mutualiser le coût des travailleurs-chefs de famille auxquels ils accordaient des allocations familiales en se regroupant dans des caisses de compensation afin d'éviter de se concurrencer entre eux.

En second lieu, les syndicats accompagnés par la *Ligue des familles nombreuses de Belgique* ont mis l'accent sur la nécessité de mutualiser le coût de l'enfant entre tous les travailleurs, qu'ils aient ou non des enfants à charge, en revendiquant la mise en place d'une assurance sociale visant à couvrir le risque d'appauvrissement encouru par les travailleurs/citoyens ayant des d'enfants à charge. Les syndicats socialistes, par la voix de J. BONDAS notamment, étaient particulièrement clairs à cet égard en

appelant les travailleurs à faire preuve d'une *solidarité de classe* envers ceux que GRYSON présentait comme « les plus malheureux d'entre eux ».

Ce n'est donc pas tant la notion elle-même qui est neuve que la proposition d'en revisiter le contenu en vue de l'adapter aux réalités actuelles.

De tous les documents qui ont pu être consultés, il ressort que les allocations familiales devaient, en principe, être destinées à alléger « les charges familiales, même matérielles », afin de rendre celles-ci plus supportables pour les budgets des familles ouvrières. Il en ressort, en outre, qu'aucun intervenant ne considérait qu'elles devaient couvrir l'intégralité de ce coût, à l'inverse de ce que revendique depuis quelques années le *Gezinsbond* par exemple. Tous estimaient, au contraire, qu'elles devaient compenser « une part importante des besoins de l'enfant » tout en maintenant « aux parents une part des responsabilités auxquelles ils s'engagent lorsqu'ils fondent une famille » pour les reprendre les termes utilisés en 1952 par I. PETRY dans l'un de ses articles consacrés à la politique familiale des FPS, mais qui reflètent bien la pensée exprimée, entre autres, par V. FALLON en 1926. I. PETRY posait ainsi clairement la question de la répartition du coût de l'entretien et de l'éducation de l'enfant entre les dépenses relevant de la responsabilité individuelle des parents et celles qui devraient être du ressort de la responsabilité collective de tous les adultes à l'égard des enfants. Cette question n'a jamais été tranchée car elle n'a jamais fait l'objet jusqu'ici d'une réflexion approfondie qui aurait permis d'y apporter une réponse argumentée. Il conviendrait de l'entreprendre aujourd'hui.

Si l'on se reporte à nouveau aux origines des allocations familiales, l'on s'aperçoit que des dirigeants syndicaux socialistes comme ROGISTER, par exemple, mais aussi, dans une moindre mesure car le but poursuivi n'était pas exactement le même, V. FALLON, membre fondateur de la LFNB, ont donné des indications intéressantes à ce propos.

Si l'on s'en tient à ce qu'a écrit ROGISTER en 1922, les allocations familiales étaient destinées « à protéger matériellement l'enfant jusqu'au moment où il pourra avoir ou apprendre un métier ». Les FPS insistaient de leur côté pour que les mères fassent en sorte que tous leurs enfants, filles comprises, poursuivent des études afin d'acquérir un métier. A cette époque, les allocations familiales étaient donc appelées à donner aux parents de la classe ouvrière les moyens d'assurer la sécurité matérielle de leurs enfants pendant la période où ces derniers ne pouvaient plus travailler et où ils étaient obligés de fréquenter l'école (dont la gratuité était, à l'époque, assurée dans l'enseignement primaire public) et en cas de poursuite des études au-delà de l'âge obligatoire en vue d'acquérir un métier. Ainsi conçues, les allocations familiales apparaissaient comme une mesure destinée à favoriser la mobilité ascendante et la promotion sociale des enfants du monde ouvrier en faisant entrer le coût de leur instruction et de leur formation dans les dépenses mutualisables au même titre que les frais en soins de santé, par exemple.

En partant de ce constat, il est possible d'apporter une réponse à la question soulevée par I. PETRY en tenant compte des réalités actuelles.

L'on peut penser qu'à une époque où avoir des enfants est devenu, pour la plupart des couples (sinon des individus), un choix (libre ou contraint) de vie parmi d'autres ; qu'à une époque aussi où la plus large part des parents n'attendent plus de leurs enfants qu'ils participent aux frais du ménage en entrant le plus tôt possible dans la vie professionnelle, les dépenses d'éducation (au sens large) des enfants devraient normalement pouvoir être prises en charge par la solidarité collective sans provoquer de réactions négatives de la part des citoyens/résidents sans enfant à charge dans la mesure où elles représentent un investissement dont bénéficiera la société tout entière. Ce qui ne serait, sans doute, pas le cas des dépenses d'entretien ordinaires qui, elles, devraient normalement relever de la responsabilité individuelle des parents, sauf si leur situation économique les en empêche. Dans ce cas précis, il reviendrait à l'État d'intervenir pour assurer la sécurité matérielle de l'enfant puisqu'il en est le garant obligé.

La mutualisation des dépenses d'éducation et de formation des enfants – dans lesquelles devraient être incluses les dépenses liées à leur accueil dans des services de qualité depuis le plus jeune âge, puisqu'elles sont, elles aussi, de nature, non seulement à leur ouvrir l'avenir, mais aussi à assurer l'avenir de la collectivité – permettrait de réaffirmer, aux yeux de tous, la valeur et l'utilité sociales des enfants dans un contexte où ils sont trop souvent uniquement perçus comme objets de choix purement individuel des couples.

## **2. L'allègement des dépenses (mutualisables) liées à la présence d'enfants**

Pas plus que le coût de l'enfant mutualisable, l'idée de réduire les dépenses liées à la présence d'enfants dans le ménage n'est pas neuve. Elle a d'ailleurs fait, et fait encore, l'objet de revendications récurrentes dans tous les domaines de la part des mouvements familiaux. Sans revenir sur les réalisations du passé qui s'adressaient le plus souvent aux familles nombreuses, deux mesures ont récemment été prises en ce sens dans les domaines des soins de santé et des transports en commun. La gratuité des soins dentaires pour les jeunes de moins de 18 ans a ainsi été introduite en 2009 pour les soins (partiellement) remboursés, sous certaines conditions, par l'assurance obligatoire. Plus récemment encore puisqu'elle est entrée en vigueur en février 2013, la STIB a revu fortement à la baisse les tarifs des abonnements scolaires pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> enfants et a introduit la gratuité de l'abonnement à partir du 3<sup>e</sup> au lieu du 4<sup>e</sup> enfant. Des mesures similaires ne semblent malheureusement pas avoir été prises par les TEC en Région Wallonne.

Il va sans dire que ces mesures de réduction des dépenses en soins de santé et de transport, prises en faveur des enfants, sont essentiellement favorables aux familles à faibles, modestes ou moyens revenus. Ce type de dépenses pèse, en effet, plus lourd dans leur budget que dans celui des familles

plus aisées. Leur allègement a, par conséquent, un impact certain sur l'égalité des enfants devant leurs droits à la santé, à la mobilité, à l'éducation (au sens large).

C'est la raison pour laquelle une réflexion devrait être entamée pour déterminer dans quelle mesure cette politique de réduction des dépenses liées aux enfants pourrait être appliquée dans d'autres domaines. La gratuité de l'enseignement obligatoire, revendiquée de longue date par La *Ligue des familles* et soutenue, notamment, par les FPS, à laquelle il faudrait ajouter la réduction du coût de l'enseignement supérieur, est l'exemple qui vient directement à l'esprit. S'il y a une réduction des dépenses qui bénéficierait au premier chef aux familles moins aisées et défavorisées, c'est bien celle-là. Elle aurait, de ce fait, pour effet de réduire l'inégalité des enfants les plus vulnérables devant leur droit à l'éducation et à la formation par rapport aux enfants des autres milieux.

Il conviendrait pourtant de porter la réflexion encore plus loin. C'est ainsi qu'il a été proposé au cours de cette étude d'étudier la question de l'allègement des dépenses engagées par les familles pour leurs enfants dans le domaine des allocations/prestations familiales, si l'objectif de ces prestations est bien de lutter contre les inégalités observées entre les familles et les inégalités des enfants devant leur droit à l'éducation (au sens large). Si l'on veut observer ces principes, il paraît, en effet, utile de vérifier s'il ne serait pas plus judicieux de tenter d'agir sur les dépenses des familles plutôt que de leur octroyer un supplément de revenus dans le cadre des prestations familiales.

De quelle façon pourrait-on agir sur les dépenses dans le cadre des prestations familiales ?

L'on pense d'abord aux prestations en services dans l'accueil des enfants dès leur plus jeune âge. Il s'agirait toutefois d'être attentifs à configurer les mesures envisagées de façon qu'elles ne ratent pas leur cible et qu'elles favorisent, d'une manière ou d'une autre, le développement des services d'accueil de qualité afin de les rendre également accessibles aux enfants défavorisés et/ou dont les parents sont (les plus) éloignés du marché du travail. Le nonaccès actuel des enfants défavorisés aux services d'accueil précoce (c'est-à-dire au maximum dans l'année qui suit la naissance), dû à l'insuffisance de places, leur est particulièrement préjudiciable, puisque ce sont eux qui en tireraient le plus de bénéfices en termes d'éveil et de développement.

D'autres pistes devraient cependant être explorées. L'on pourrait citer, par exemple, une participation aux frais scolaires extraordinaires comme, notamment, ceux afférents aux classes de neige, à la mer, etc., dont une partie des activités s'apparentent à celles proposées dans l'accueil extrascolaire. Ou encore une intervention dans les frais de logement des étudiants de 3<sup>e</sup> cycle, qui serait versée au propriétaire, selon des modalités et des conditions à définir. La détermination des mesures à prendre devrait dépendre du fait qu'elles justifient ou non la redistribution des moyens disponibles qui pourrait être opérée en faveur des prestations (en services ou financières) susceptibles de réduire le coût de l'éducation et de la formation des enfants pour les familles.

Les mesures visant à l'allègement des dépenses énoncées ci-dessus ne bénéficieront sans doute pas nécessairement davantage aux familles défavorisées ou moins aisées qu'aux autres familles étant donné les réductions de coût ou de l'aide financière auxquelles elles peuvent prétendre au vu de leurs revenus.

Elles présentent toutefois d'autres avantages comme, par exemple, celui de n'exiger de leur part aucune démarche pour obtenir un allègement de leurs dépenses puisque celui-ci intervient grâce à une prestation de sécurité social versée soit au service, soit à une tierce personne selon des modalités et des conditions à définir. Cependant, le bénéfice moral que les familles moins aisées peuvent en tirer est autrement important. En les traitant sur un pied d'égalité avec les autres familles au lieu de toujours les ravalier au rang d'assistés ou d'éternels quémandeurs, ces mesures préservent leur dignité et peuvent renforcer leur estime de soi. En ce qui concerne les enfants, les pistes qui viennent d'être évoquées concourraient, sans aucun doute possible, à les rendre égaux devant cet ensemble de droits (éducation, information sous toutes ses formes, loisirs) dont l'accès est devenu indispensable à leur intégration sociale. Ce qui n'est pas du tout le cas des prestations en espèces. Alors qu'elles n'ont déjà qu'un effet marginal sur les inégalités économiques qui séparent les familles, elles tendent de surplu à pérenniser les inégalités liées à l'origine familiale, sociale et culturelle des enfants.

Un constat peut-être dérangeant mais qui invite tous ceux pour qui l'inégalité sociale des enfants est insupportable à réfléchir aux mesures à prendre pour mettre fin à une réalité indigne d'un Etat démocratique.



## Bibliographie

AASSVE, A. and LAPPEGARD, T., "Benefits and fertility in Norway", *European Journal of Population*, Vol. 25, N° 1, pp.67-88.

ARCQ, E. et BLAISE, P., « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale, *Courrier du CRISP*, N° 1453-1454, 1994.

ARCQ, E. et BLAISE, P., « Histoire politique de la sécurité sociale », *Revue belge de la sécurité sociale*, 40<sup>e</sup> année, N° 3, Septembre 1998.

ARIES, P., *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Plon 1960 et Editions du Seuil, Coll. UH (H20).

ARIES, P., « L'enfant : la fin d'un règne, *Autrement*, N° 3/75.

BONDAS, J., « Le sursalaire et les allocations familiales », *Les Cahiers de la Commission syndicale*, N° 2, Décembre 1922.

BOURDIEU, P. et PASSERON, J.-C., *La reproduction – Eléments d'une théorie du système d'enseignement*, Editions de Minuit, 1970.

CATTOIR, P. et JACOBS, D., « La politique familiale en Belgique : quels instruments pour quels objectifs ? », *Bulletin de l'IREC*, N° 191, Avril 1997.

Centre d'action laïque de Liège, *L'égalité à l'école – L'enseignement face au défi des inégalités*, 2011 ([www.calliege.be/book/ecolegale](http://www.calliege.be/book/ecolegale)).

CUZACQ, N., « Pour un impôt de solidarité entre les générations », *Le Monde*, Rubrique *Idées*, 30 avril 2013, p. 12.

CYTERMANN, L. (Rapporteur), *Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité des enfants*, Rapport du Groupe de travail *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative*, Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des 10-11 Décembre 2012, La Documentation française, Décembre 2012.

DE COECK, J., « Evolution de la gestion paritaire des institutions de sécurité sociale », *Bulletin de la FEB*, Vol. 23, N° 3, 1995, pp. 9-11.

DE GOLS, M. *et al*, « Familles et marché du travail », *Dossier N° 3, Législation belge permettant d'harmoniser la vie familiale et la vie professionnelle*, Ministère de l'emploi et du travail, Juillet 1991.

DE GOLS, M. *et al*, « Mesures individuelles en vue d'harmoniser la vie professionnelle et la vie familiale », *Revue du travail*, N° 4, Octobre-Novembre-Décembre 1991, pp. 36-56.

DE KOSTER, M., *Chers enfants – Les allocations familiales en Belgique 1921-1945*, Editions LANNOO, 2001.

DEVAUX, N., « Réconcilier la lutte contre la pauvreté et la lutte contre la précarité », *Le Monde*, 19 Juin 2012.

DILLEMANS, R., *Bouwstenen voor een nieuwe sociale zekerheid*, Universiteit Pers Leuven, 1983.

FAGANI, J. et MEDA, D., « Pour une refonte de la politique familiale – Après les allocations familiales, réformons la fiscalité », *Le Monde*, 4 Avril 2013, p. 21.

FALLON, V., *Les allocations familiales en Belgique et en France*, Editions de la Société d'études morales, sociales et juridiques, 1926.

FUSS, H., « Conclusions finales du Commissaire d'État », *in Rapport sur la réforme de la sécurité sociale*, présenté par les Commissaires d'État à la sécurité sociale à Monsieur le Ministre du travail et de la prévoyance sociale, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Bruxelles, Janvier 1951, pp. 249-322.

GADJOS, T., « Face à la pauvreté, la politique du sparadrap », *Le Monde*, Supplément *Eco & Entreprise*, 29 janvier 2013, p. 2.

GAUTIERS, G., « Les allocations familiales – Le vrai débat », *La Revue politique*, Janvier-Février 1999, pp. 55-78.

GODARD, F., *La famille, affaire de générations*, Presses Universitaires de France, 1992.

Groupe de démographie appliquée, *Etudes sur les besoins sociaux en Brabant wallon*, Publication de la Province du Brabant wallon, 207.

HEYMAN, G., *La généralisation des allocations familiales en Belgique – Commentaires de la loi du 4 août 1930*, Editions de la Société d'études morales, sociales et juridiques, 1931.

JACQUEMYNS, G., *Opinions au sujet des allocations familiales*, INSOC, 1952.

JAUMOTTE, F., « Les femmes sur le marché du travail : Evidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, N° 37, 2003/2, pp. 58-123.

JENSON, J. *et al*, « Le nouveau régime de citoyenneté au Canada : Investir dans l'enfance », *Lien social et politique – RIAC*, N° 44, *L'enfant au cœur des politiques sociales*, Automne 2000, pp. 5-10.

JULEMONT, G., « Motivation à la parenté et théories économiques de la fécondité, in MORSA, J., JULEMONT, G et GUILMOT, P., *Les facteurs économiques de la fécondité et motivations à la parenté*, Conseil de l'Europe, *Etudes démographiques*, N° 3, 1979.

JULEMONT, G., *Les Femmes prévoyantes socialistes – Un mouvement mutualiste pour l'émancipation des femmes*, Editions des Femmes prévoyantes socialistes, Mai 1993.

JULEMONT, G., *Vers une approche intégrée des temps ou comment synchroniser les temps sociaux et familiaux*, Inédit, 2004. Cette étude a été réalisée à la demande et avec le soutien financier de l'Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes.

JULEMONT, G., « L'individualisation des droits à la sécurité sociale – Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire, Janvier 2004, Inédit. Une version abrégée de cette étude a été publiée dans la *Revue belge de sécurité sociale*, 1<sup>er</sup> trimestre 2005, pp. 127-162. Cette étude a été financée par le Ministère de l'égalité des chances.

JULEMONT, G., *Hommes et familles – Les différentes facettes du rôle de l'homme dans les familles européennes*, Rapport final, COFACE, Bruxelles, Janvier 2007. Cette recherche-action a été réalisée avec le soutien financier de la Commission européenne et de l'Institut belge pour l'égalité des femmes et des hommes.

JULEMONT, G., *Femmes Prévoyantes Socialistes – Des combats d'hier aux enjeux de demain*, Editions des Femmes prévoyantes socialistes, 2008.

LAMQUIN, V., « Une brèche dans la Sécu – Réforme de l'État : Des experts s'inquiètent des conséquences des transferts », *Compte-rendu d'une après-midi d'études sur La sixième réforme du*

*fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires* qui a eu lieu à l'Université de Namur le 28 février 2013, *Le Soir*, 1<sup>er</sup> Mars 2013, p. 6.

LEMERCIER, L., « Familles nombreuses – Salaires et allocations familiales », *Revue catholique, sociale et juridique*, Avril-Mai 1921.

La Ligue des familles nombreuses de Belgique, *La sécurité sociales et les allocations familiales*, 1945.

La Ligue des familles, *Une vision d'avenir pour les allocations familiales en Wallonie et à Bruxelles*, Inédit, 1<sup>er</sup> Décembre 2010.

MARTIN, M.-T., *La Femme Prévoyante*, Octobre 1974.

MARUANI, M. et MERON, M, *Un siècle de travail des femmes en France*, Ed. La Découverte, 2012.

MAZAS, P., *Le fondement de l'obligation des allocations familiales*, Thèse de doctorat en droit, Librairie du Recueil SIREY, Paris, 1935.

MERCKLE, P., « Réseaux sociaux contre classes sociales », *Cahier du « Monde » Sciences & Techno*, N° 20780, p. 1.

MORSA, J., JULEMONT, G, et GUIMOT, P., *Une enquête nationale sur la fécondité* (3 volumes), Collection d'articles parus dans la revue *Population et famille* du Centre d'étude de la population et de la famille de 1966 à 1982.

MULLER, A., « Famille et société », *BATIR* (Collection d'études pour la restauration de la Société Chrétienne), N° III, Décembre 1941.

Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, « Cinq générations d'allocations familiales – 1930-2005 », *Revue belge de sécurité sociale*, 1<sup>er</sup> trimestre 2006, 46<sup>e</sup> année, pp. 49-118.

Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, *Le régime des travailleurs salariés*, Edition 2011.

PALME, J., « Protection sociale et lutte contre les inégalités : le modèle scandinave », in PALLIER, B. et DANIEL, C., *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, DRESS-MIRE, La Documentation française, 2001.

PETRY, I., « La politique familiale des FPS », *La Femme prévoyante*, Décembre 1952.

PETRY, I, « Au travail ou au foyer », *La Femme prévoyante*, Février 1967.

PERRIN, G., « L'assurance sociale – Ses particularités – Son rôle dans le passé, le présent et le futur », *Socialversicherung, Schriftenreihe Für Internationales und Vergleichendes Socialrecht, Band 8*, pp. 29-78.

Pôle Affaires sociales de TERRA NOVA et MACHER, G., *Politique familiale : D'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, Projet 2012, Contribution N° 9.

PONTANUS, F., *La population active en Belgique 1940-1961*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Coll. *Etudes démographiques*, 1974.

PROBST, J.-P., « Allocations familiales : pour le statu quo », *Futuribles*, Octobre 1997, N° 224, pp. 90-94.

RODIER, A., « Education, santé : L'État pourra-t-il rester le garant de la solidarité nationale », *Le Monde de l'économie*, 13 septembre 2011, p. 5.

RODIER, A., « Protection sociale : Eveil des pays émergents », *Le Monde*, Supplément *Eco & Entreprise*, 4 décembre 2012, p. 9.

ROUSSEL, L., *La famille incertaine*, Editions O. JACOB, Paris, 1989 et 1999.

Social Protection Committee, *SPC Advisory Report to European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*, Brussels, 27<sup>th</sup> of June 2012.

STANDAERT, I., « L'efficacité du quotient conjugal au regard de la politique familiale », Bulletin de documentation du Ministère des finances, LIXe année, N° 5, Septembre-Octobre 1999, pp. 121-145.

THEVENON, O. and MATH, A., *Cash Benefits to Compensate the Cost of Parenthood – How important are they in total family spending*, Paper prepared for the European Seminar on *Family Policies for Today's Families – Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU*, Brussels 25<sup>th</sup> June 2008, Unpublished.

THEVENON, O., "Compenser le coût des enfants: quelles implications pour les politiques familiales", *Politiques sociales et familiales*, N° 98, Décembre 2009, pp. 16-25.

TROCLET, L.-E., « La Wallonie et les allocations familiales », *Les Documents wallons*, N° 3, 15 août 1939.

TROCLET, L.-E., *Les problèmes belges de la sécurité sociale*, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Bruxelles, 1949.

VAN BLADEL, F., « Revendications en matière d'allocations familiales », in BERTINCHAMPS, A. et VAN BLADEL, F., *Les revendications des syndicats chrétiens de Belgique en matière de salaires et d'allocations familiales*, XIIe Congrès de la CSC, Bruxelles 1936.

G. VANTEMSCHE, *La sécurité sociale – Les origines du système belge – Le présent face à son passé*, De Boeck Université, Coll. Politique et Histoire, Bruxelles, 1994.

VAN LEEN, W., « Rapport du Commissaire d'État adjoint – Deuxième partie : La sécurité sociale des travailleurs salariés », in *Rapport des Commissaires d'État à la sécurité sociale*, présenté à Monsieur le Ministre du travail et de la prévoyance sociale, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, Bruxelles, Janvier 1951, pp. 115-245.

VANDENBROUCKE, F. and VLEMINCKX, K., "Disappointing poverty trends: Is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy-makers", *CBS Working Paper*, N° 11/01.

VANDERVORST, P., "La femme abandonnée par son mari a-t-elle droit aux allocations familiales ?", *La Femme prévoyante*, Octobre 1970.

VANDERVORST, P., « Esquisse d'une théorie du 'risque professionnel' et du 'risque juridique' – Première partie », *Journal des Tribunaux*, 90e année, N° 4916, 7 juin 1975, pp. 373-377.

VIELLE, P., *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales – Une approche de genre*, BRUYLANT, Bruxelles, 2001.

N., « Le contrôle des naissances », *La Famille prévoyante*, Avril 1931.

N., « Jugé comme un devoir pour l'homme, le travail professionnel fait l'objet d'un prétendu choix pour les femmes », Dossier, *La Femme prévoyante*, N° 3/75.

N., *Année sociale 1977*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1978.

N., « L'assurance contre les accidents du travail : un centenaire sous le régime de prévention », *Vivat*, Septembre 2012.