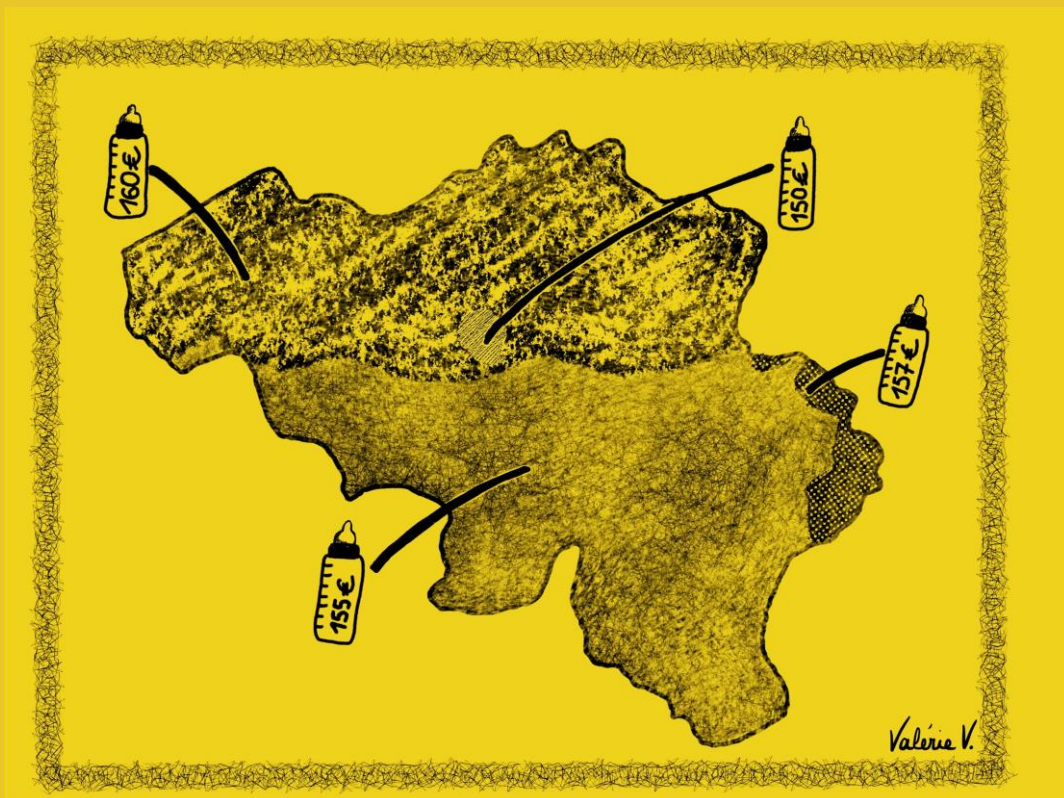


La régionalisation des allocations familiales Invisible pour beaucoup, favorable pour d'autres, douloureuse pour quelques laissés pour compte



Cette brochure a été rédigée par **Marie-Caroline MENU** – Référence O10 - Juin 2020

Dépôt légal : D/2020/2228/5

Permanence juridique : le mardi et le mercredi de 9h à 12h : sur place

le mardi de 13h à 16h : par téléphone

ASBL - 4 rue de la Porte Rouge - 1000 Bruxelles - www.atelierdroitssociaux.be

Table des matières

En guise d'Introduction	3
Au fil de l'histoire	
A. Aux origines...	
B. Les allocations familiales, en tant que secteur du système de sécurité sociale	
C. Les allocations familiales suite à la sixième réforme de l'État : passage d'un régime fédéral à quatre régimes « régionaux »	
Les étapes qui ont jalonné le processus de transfert des compétences	
A. L'inscription du droit aux allocations familiales dans la Constitution belge	
B. L'uniformisation de ce qui existait afin d'en faciliter le transfert	
C. Le « timing » du transfert de la compétence	
Les fondations de la nouvelle architecture des allocations familiales en Belgique	
A. Un résidu de socle commun : les accords de coopération entre les entités régionales	
B. D'où vient désormais l'argent qui permet aux entités régionales de payer les allocations familiales ?	
C. Les dénominateurs communs des choix effectués dans les nouveaux régimes régionaux	
Quelques particularités relevées dans les différents dispositifs régionaux	
A. Un choix : faire passer ou non les familles existantes dans le nouveau dispositif ?	
B. Particularité du modèle flamand : les allocations familiales sont intégrées dans un « groeipakket », outil d'une politique familiale globale	
C. Une particularité du modèle wallon : droit aux allocations pour les jeunes âgés de 18 à 21 ans, sans qu'il ne soit exigé qu'ils poursuivent des études ou s'inscrivent comme demandeurs d'emploi	
D. En Région de Bruxelles-Capitale : révision à la baisse du délai de prescription en faveur des bénéficiaires	
En guise de conclusion	
Annexe 1 : Réglementations de base dans chaque entité régionale	
Annexe 2 : Principales ressources utilisées	
Annexe 3 : Lien vers des tableaux récapitulatifs des montants prévus par les nouveaux dispositifs régionaux	



à noter

L'actualité sociale connaissant très souvent des modifications importantes, nous mettons régulièrement à jour nos publications. Aussi, si vous n'êtes pas en possession de la dernière édition de cette brochure, nous vous conseillons vivement de vérifier auprès de nos services si l'information qu'elle contient est toujours d'actualité avant de l'utiliser.

Les brochures mises à jour sont téléchargeables sur notre site : www.atelierdroits sociaux.be



En guise d'introduction

Depuis quelques mois, le montant des allocations familiales que vous percevez pour vos enfants, a peut-être été légèrement augmenté. En fonction de la région dans laquelle vous habitez, vous avez constaté cette adaptation à partir de janvier 2019 ou de janvier 2020.

En arrière-plan de ce changement de montants, le secteur des allocations familiales dans son ensemble a connu un véritable tremblement de terre.

Le vent de défédéralisation qui souffle sur une partie de notre pays s'est emparé de lui. Et depuis l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 aux origines de la fameuse « Sixième Réforme de l'Etat », il a été décidé que chaque entité régionale du pays serait, au plus tard le 1^{er} janvier 2020, compétente pour payer les allocations familiales pour les familles localisées sur son territoire, sur base d'un nouveau modèle élaboré, de manière autonome, par chacune d'elles.

D'un certain point de vue, l'épicentre de ce tremblement de terre se situe au cœur même de notre système de sécurité sociale. Élaboré au sortir de la deuxième guerre mondiale, ce système s'est rapidement étoffé de sept branches distinctes dont celle des allocations familiales. Au même titre que les autres, ce sont donc principalement les cotisations sociales payées sur base des salaires des travailleurs, qui aliment(ai)ent les caisses de paiement.

Avec la régionalisation de cette compétence, et la suppression du lien historique entre le statut de travailleur et le droit aux allocations familiales qui constitue l'un des piliers des nouveaux modèles régionaux, c'est un pan entier (le premier ?) de notre système de sécurité sociale qui est désolidarisé de ce grand « pot commun fédéral » que constitue ce système d'assurance et de solidarité.

Comme nous le verrons, la question du facteur de rattachement d'une famille à telle ou telle région a découlé de ce véritable changement de paradigme. L'enfant lui-même est dorénavant au centre du droit aux allocations familiales, sans qu'il ne soit plus nécessaire de trouver un adulte (parent ou autre) qui, de par son statut socioprofessionnel, rende possible l'ouverture d'un droit à des allocations familiales. Autrement dit, les prestations familiales ne constituent plus, en tant que tel, un droit dérivé du travail.

Comme nous le verrons également, cette réforme aura des impacts positifs pour les familles, dans la mesure où elle prend mieux en compte les réalités familiales et sociales d'aujourd'hui (parents séparés, familles recomposées, travailleurs à bas revenus...). Mais elle contient également son lot d'effets négatifs, entre autres pour les enfants sans séjour légal en Belgique qui se voient désormais privés d'un droit qui leur était, certes laborieusement, accessible.

L'objectif de cette publication n'est pas de présenter de manière exhaustive et détaillée les modèles élaborés par chaque entité régionale.

Pour des informations détaillées, vous y trouverez des liens vers les sites officiels, ainsi qu'un relevé des principales réglementations qui fondent ces nouveaux modèles.

Cette publication se propose par contre, en partant du fil de l'histoire des allocations familiales en Belgique, d'identifier les grandes tendances communes qui ressortent des nouveaux modèles adoptés dans chaque région, en relevant aussi bien les avancées positives que les écueils qu'ils contiennent ou qui sont déjà apparus.

Nous mettrons également en évidence certains choix spécifiques faits par l'une ou l'autre entité régionale.

Pour garantir au mieux cette vision transversale, nous avons pris le parti, un peu déroutant en matière d'allocations familiales, de ne pas (ou très peu) parler « montants ». Vous trouverez néanmoins, à la suite du texte, un lien vers des tableaux récapitulatifs des montants adoptés dans les différentes entités.

La présente publication se veut avant tout un outil de lecture de la réforme des allocations familiales, qui nous l'espérons, permettra au lecteur de saisir et de comprendre les choix de société et les enjeux qui se sont joués dans le cadre de cette dernière.

Préalable terminologique :

Dans le cadre de cette publication, nous utilisons sciemment les termes de « régionalisation » et d'« entité régionale », même si institutionnellement parlant, la compétence des allocations familiales a en réalité été transférée aux différentes Communautés du pays. Nous avons fait ce choix car ces termes nous paraissent plus parlants et accessibles à tout un chacun et que cette publication se veut le plus accessible possible.

Au fil de l'histoire

A. Aux origines...

C'est au sortir de la première guerre mondiale que remontent les premiers versements d'allocations « familiales ». Ça et là, des employeurs commencent, de leur propre initiative, à créer des caisses pour le paiement d'allocations familiales à leurs travailleurs, sur fond de charité chrétienne mais également en vue d'assurer une paix sociale au sein de leur entreprise.

Dès 1930, ces initiatives reçoivent un premier cadre légal par une loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs « salariés », qui travaillent donc pour un patron, en échange d'un salaire.

B. Les allocations familiales, en tant que secteur du système de sécurité sociale

Dans les décennies qui ont suivi, les allocations familiales se sont ensuite généralisées, pour finalement intégrer le système de sécurité sociale émergent, tel qu'il s'est structuré au sortir de la deuxième guerre mondiale. L'objectif étant de garantir des droits en la matière à toutes les catégories de travailleurs (indépendants, fonctionnaires), mais également aux personnes sans activité professionnelle néanmoins assimilées à des travailleurs (comme les chômeurs indemnisés, les bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail, les pensionnés...).

Restaient encore les familles qui n'avaient pas la chance d'avoir un statut professionnel (ou assimilé) leur permettant d'ouvrir un droit à des allocations pour leurs enfants. Il a fallu attendre 1971 pour qu'un régime d'allocations familiales leur soit également garanti, non pas dans le champ de la sécurité sociale, mais dans celui de l'aide sociale, conditionné à une analyse des ressources financières de ses bénéficiaires.

C'est ainsi que jusque juin 2014, quatre régimes distincts structuraient notre système de protection sociale en matière d'allocations familiales : le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants, le régime des travailleurs du secteur public et le régime des « prestations familiales garanties » pour les familles n'ouvrant pas de droit dans l'un des trois premiers régimes.

C. Les allocations familiales suite à la Sixième Réforme de l'Etat : passage d'un régime fédéral à quatre régimes « régionaux »

L'histoire, que nous ne referons pas ici, raconte que la décision de transférer la compétence en matière d'allocations familiales du pouvoir fédéral, qui lie tout citoyen présent sur le territoire belge, aux entités régionales, trouve sa raison d'être dans des revendications venant du nord du pays.

C'est ainsi que la loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat du 6 janvier 2014 décrète et organise le transfert des régimes d'allocations familiales aux entités fédérées, à partir du 1^{er} juillet 2014.

Les 4 entités fédérées qui ont hérité de cette compétence sont :

- la Région wallonne (pour la région de langue française),
- la Communauté flamande (pour la région de langue néerlandaise),
- la Communauté germanophone (pour la région de langue allemande),
- et la Commission communautaire commune (COCOM) (pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale).

Les entités concernées disposent alors d'un délai allant jusqu'au 31 décembre 2019 au plus tard, pour reprendre effectivement à leur compte la gestion administrative et le paiement des allocations familiales sur leur territoire. Ce transfert implique, pour chaque entité régionale, non seulement l'organisation d'un circuit de paiement des allocations, mais avant tout, l'élaboration d'un cadre réglementaire propre prévoyant entre autres les conditions d'octroi de ces allocations et leurs montants respectifs.

Les étapes qui ont jalonné le processus de transfert des compétences

A. L'inscription du droit aux allocations familiales dans la Constitution belge

Afin de s'assurer qu'aucune des entités fédérées qui a hérité de la compétence en matière d'allocations familiales, ne puisse, au nom de son autonomie, décider de supprimer ou de réduire significativement les allocations familiales, le législateur a pris le soin d'inscrire expressément le droit aux allocations familiales, dans l'article 23 de la Constitution, qui rappelons-le, demeure la loi fondamentale sur le territoire belge.

L'article 23 de la Constitution prévoit ainsi que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle [...] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

[6° le droit aux prestations familiales.], tel qu'inséré par la loi du 6 janvier 2014.

Avant cette modification, l'on considérait déjà que le droit aux allocations familiales était garanti par l'article 23, 2° de la Constitution, les allocations familiales constituant jusqu'alors rappelons-le, une branche à part entière de notre système de sécurité sociale.

Au-delà de son contenu, on considère que l'article 23 de la Constitution comprend en outre une garantie supplémentaire, connue sous le nom de « principe de standstill », que chaque entité régionale a dû prendre en compte dans l'élaboration de son nouveau modèle.

L'idée (très) générale de ce principe étant que l'Etat ne peut en principe agir à rebours de l'objectif fixé, qui est donc de garantir à chaque citoyen le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine en lui garantissant une série de droits sociaux. Et qu'un recul éventuel de l'un de ceux-ci ne peut être justifié que par des motifs d'intérêt général.¹

1. Pour une explication développée de la portée du principe de standstill, consultez entre autres « Le standstill, ou comment les juges ont permis de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul », Isabelle Hachez, publié le 12 février 2016, <https://www.justice-en-ligne.be/Le-standstill-ou-comment-les-juges>

B. L'uniformisation de ce qui existait afin d'en faciliter le transfert

En amont du transfert de compétences, le législateur fédéral a pris soin d'uniformiser les régimes applicables aux travailleurs, quelle que soit leur catégorie professionnelle (salariés, indépendants, fonctionnaires). Pour ce faire, depuis le 30 juin 2014, le régime des travailleurs indépendants et celui des fonctionnaires, ont été englobés dans la législation relative au régime d'allocations familiales des travailleurs salariés, gommant ainsi les différences qui existaient entre ces régimes.²

Dans le cadre de cette uniformisation, des mesures organisationnelles ont été prises :

- l'ONAFS, ancienne Caisse publique compétente pour les travailleurs salariés, a été rebaptisée « Famifed », Agence fédérale pour les allocations familiales ;
- le Comité de gestion de Famifed a été élargi de manière à s'ouvrir aux représentants des entités fédérées, en ce compris à des organisations visant à défendre les intérêts des familles (comme la Ligue des familles) ;
- le nombre de caisses de paiement des allocations familiales a été réduit : d'une trentaine, on est passé à 14 : 12 caisses d'allocations familiales libres, Famifed et l'ORPSS.³

Au 1^{er} juillet 2014, on ne comptait donc plus que deux régimes d'allocations familiales :

- le « régime général » pour les travailleurs salariés (et assimilés), les travailleurs indépendants et les fonctionnaires ;
- le « régime résiduaire des prestations familiales garanties » pour les bénéficiaires qui n'ouvrent pas de droit dans le régime général.

C. Le « timing » du transfert de la compétence

Comme nous l'avons vu, la compétence en matière d'allocations familiales a été transférée théoriquement à la date du 1^{er} juillet 2014.

Les entités régionales avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour que la reprise de cette compétence devienne totalement effective.

Les budgets destinés au paiement des allocations familiales ont, quant à eux, été transférés du fédéral vers les entités régionales dès le 1^{er} janvier 2015.

C'est ainsi que pendant la période transitoire, qui s'est donc étalée du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2018 ou au 31 décembre 2019 selon la région, le fédéral a continué à assurer le paiement des allocations familiales aux familles pour le compte des entités fédérées, le temps que chacune d'elle travaille à l'élaboration de son nouveau modèle et soit totalement opérationnelle.

Dans les faits, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont repris effectivement la compétence au 1^{er} janvier 2019.

En Région de Bruxelles-Capitale, cette reprise a eu lieu le 1^{er} janvier 2020.

-
2. Loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, dorénavant rebaptisées : Loi générale relative aux allocations familiales (LGAF), Moniteur belge du 5 mai 2014.
 3. Office des Régimes Particuliers de Sécurité sociale, qui, depuis le 1^{er} janvier 2015 a rassemblé l'ONSS-APL (Office National de Sécurité Sociale des Administrations provinciales et locales) et l'OSSOM (Office de Sécurité sociale d'Outre mer). L'ORPSS a ensuite fusionné, au 1^{er} janvier 2017, avec Famifed.

Les fondations de la nouvelle architecture des allocations familiales en Belgique

A. Un résidu de socle commun : les accords de coopération entre les entités régionales

Nous l'avons souligné, l'article 23 de la Constitution tel que modifié constitue une garantie qu'un régime d'allocations familiales continue à exister dans toutes les régions du pays.

Mais au-delà de cette garantie, existe-t-il encore un socle commun sur lesquels reposent les nouveaux régimes d'allocations familiales régionaux ?

Différents « accords de coopération » ont été conclus entre les entités concernées, dans l'idée de permettre aux entités régionales de pouvoir exercer leur autonomie dans cette nouvelle compétence, sans porter une atteinte excessive à l'harmonie globale.

Nous ne relèverons ici que les accords les plus importants pour l'avenir des régimes régionaux.⁴

S'il y avait au moins une chose à décider ensemble, avant le « split », c'était par évidence celle-ci : quelle entité doit payer pour qui ?

L'Accord de coopération du 6 septembre 2017 portant sur **les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales** et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales⁵, règle notamment ce point essentiel : déterminer quelle entité régionale est dorénavant compétente pour payer les allocations familiales à chaque famille présente sur le territoire belge.

Cet Accord, s'inspirant des lignées politiques ayant émergé dans le cadre de l'adoption de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, prévoit que le critère de rattachement à une entité est prioritairement le **domicile légal de l'enfant**.

À défaut de domicile légal de l'enfant sur le territoire belge, l'Accord établit également d'autres facteurs de rattachement, qui seront dans les faits utilisés essentiellement pour les familles dont le ou les enfants ne résident pas en Belgique mais qui, ayant circulé au sein de l'Union européenne pour y travailler, tombent sous l'application des règlements européens en matière de sécurité sociale.⁶

Signalons également deux autres accords importants en termes de collaboration pour l'avenir :

- l'Accord de coopération du 30 mai 2018 relatif à la **création de l'organe interrégional pour les prestations familiales**.⁷ À notre connaissance, cet organe est toujours en voie de constitution. Il aura notamment pour mission de gérer les bases de données centralisées

4. Sachant que d'autres accords avaient essentiellement pour objet d'assurer une cohérence pendant la période transitoire, aujourd'hui terminée.

5. Publié au Moniteur belge du 26 janvier 2018.

6. Le facteur de rattachement est dans ces cas lié à la situation du ou des parents et non de l'enfant lui-même.

7. Publié au Moniteur belge du 9 juillet 2018.

à laquelle auront accès les organismes régionaux, de faire office d'organe de liaison dans un contexte international, d'identifier les enfants dont les droits aux allocations familiales ne sont pas activés, de jouer un rôle de médiation notamment en cas de conflit sur les facteurs de rattachement à une entité régionale.

- l'Accord de coopération du 28 décembre 2018 portant sur la **collaboration entre services d'Inspection** dans le cadre de la Compétence en matière de prestations familiales.⁸

Et encore deux autres accords importants, l'un du 17 juin 2016, l'autre du 30 mai 2018, dont l'objet est d'assurer la **transposition dans les législations des prestations familiales des réglementations européennes en lien avec la circulation des travailleurs en Europe**,⁹ les entités régionales étant également liées par les réglementations européennes ou internationales.

B. D'où vient désormais l'argent qui permet aux entités régionales de payer les allocations familiales ?

On l'a dit, c'est au 1^{er} janvier 2015 que le « transfert des budgets » du fédéral vers les entités régionales est intervenu.

En pratique, depuis lors, chaque entité régionale reçoit une dotation du fédéral en fonction principalement du nombre d'enfants de 0 à 18 ans inclus domiciliés, au 1^{er} janvier de chaque année, sur son territoire.

Mais de quel budget provient cette dotation ? Les allocations familiales sont-elles encore financées par la grande caisse fédérale de la sécurité sociale ?

Question épineuse ! Car si les prestations familiales ne constituent plus un droit dérivé du travail comme nous le verrons, leur financement par les cotisations sociales des employeurs devient forcément sujet à débat...

Dans la foulée du transfert des allocations familiales, depuis le 1^{er} janvier 2015, du côté du régime des salariés, il n'y a plus de cotisations sociales spécifiques pour le secteur des allocations familiales, qui représentaient jusqu'alors, 7% des cotisations patronales.

8. Publié au Moniteur belge du 8 janvier 2020.

9. - Accord de coopération du 17 juin 2016 concernant la transposition dans la législation des prestations familiales de la Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, Moniteur belge du 13.7.2016.

- Accord de coopération du 30 mai 2018 concernant la transposition dans la législation des prestations familiales de la Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, de la Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe et de la Directive (EU) 2016/801 du parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair, Moniteur belge du 2.1.2018.

Dans les faits, depuis l'instauration d'une gestion globale de la sécurité sociale en 1995, les différentes branches de la sécurité sociale n'étaient plus financées spécifiquement par les cotisations prélevées en lien avec leur secteur. Toutes les cotisations étaient globalisées et réparties en fonction des besoins des différentes branches. Comme les cotisations ne suffisaient pas à couvrir tous les besoins, l'Etat mettait également de l'argent dans ce grand pot, sous forme notamment d'un financement alternatif, alimenté par des recettes fiscales.

Suite au transfert des allocations familiales vers les entités régionales, la loi du 18 avril 2017 portant financement de la sécurité sociale a diminué l'intervention de l'Etat et le financement alternatif dans la gestion globale de la sécurité sociale. Et la dotation de l'Etat aux entités régionales en lien avec le paiement des allocations familiales provient dorénavant du budget général de l'Etat, et non plus des caisses de la sécurité sociale, qui ont été amputées de ces dépenses.

Mais toujours est-il que dans les faits, chaque entité régionale reçoit une dotation du fédéral qui ne « colle » pas avec ses dépenses effectives en allocations familiales, puisqu'elle est déterminée sur la base du nombre d'enfants de moins de 18 ans domiciliés dans la région concernée, sans tenir compte des spécificités des populations « régionales » qui ont notamment un impact sur la masse de ce que représentent les suppléments sociaux (nombre de familles à bas revenus, de familles nombreuses, de familles monoparentales...).

Ce qui implique, pour les entités régionales, des ajustements annuels de leurs budgets, sources de craintes et de crispations politiques, notamment en Région wallonne et en Région bruxelloise, dans lesquelles le montant de la dotation serait le plus négativement éloigné de celui des dépenses effectives.¹⁰

L'entité régionale pouvant alors être amenée à puiser en partie dans d'autres budgets pour assurer le paiement des allocations telles que prévues par son nouveau modèle. Ce qui, espérons-le, n'entraînera pas de révision à la baisse de ce qui est actuellement prévu !

C. Les dénominateurs communs des choix effectués dans les nouveaux régimes régionaux

Préalable terminologique.

Dans les nouveaux modèles régionaux, un changement de vocabulaire est à relever. On parle dorénavant davantage de « prestations familiales », que d' « allocations familiales ». Dans le cadre de cette publication, nous utilisons les deux vocables, de manière indifférenciée.

Bien qu'au nom de leur autonomie, chaque entité régionale ait eu le loisir d'élaborer un tout nouveau modèle d'allocations familiales, on trouve (heureusement pour le citoyen belge !), de nombreuses tendances communes dans les choix opérés dans les différentes régions du pays.

10. Sur ce point, voir l'article de la revue Démocratie, publié en février 2017, « Allocations familiales : les inconnues d'une réforme », http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1228:allocations-familiales-les-inconnues-d-une-reforme&catid=25&Itemid=149

1. C'est l'enfant lui-même qui ouvre dorénavant le droit aux allocations familiales

Pour comprendre l'importance de ce changement, certainement le plus emblématique, et de tout ce qu'il implique, il faut repartir de ce qui existait.

Comme on l'a souligné, le **système d'allocations familiales « pré-régionalisation »** remonte au sortir de la première guerre mondiale et s'est construit à partir de l'initiative d'employeurs. Ce sont ces derniers qui ont créé des caisses d'allocations familiales, ce qui a contribué à l'existence d'un lien étroit entre le statut socioprofessionnel des parents et l'octroi des allocations familiales.

De ce fait, le paiement des allocations familiales s'opérait selon un mécanisme impliquant **trois acteurs**.

En règle générale, un **bénéficiaire (enfant** de moins de 25 ans élevé en Belgique) pour lequel des allocations familiales peuvent être octroyées.

Pour ce faire, un **attributaire** (le plus souvent le **père**) ouvre le droit aux prestations familiales par le biais de son emploi ou d'une situation assimilée, via le ou laquelle il est assujéti à la sécurité sociale.

Enfin, un **allocataire** (généralement la **mère**) qui perçoit les allocations familiales, étant identifié comme la personne qui élève effectivement l'enfant.

Toutefois, au fil du temps, les allocations familiales sont de moins en moins perçues comme un complément de revenus pour les parents et de plus en plus comme un droit de l'enfant, parce qu'elles contribuent largement à son entretien et son éducation. Jusqu'à être considérées comme un moyen de lutter contre la pauvreté infantile, pour les familles les plus démunies. L'idée que l'enfant lui-même devienne titulaire de ce droit commence donc tout doucement à germer et est déjà proposée dans les années 80.

C'est ainsi qu'à l'occasion de la réforme, **toutes les entités régionales ont fait le choix de supprimer la notion d'attributaire** ainsi que le lien direct entre l'octroi des allocations familiales et le statut socioprofessionnel des parents.

C'est donc dorénavant l'enfant qui se trouve au centre du droit aux prestations familiales, sans qu'il ne soit plus nécessaire de trouver dans son entourage proche une personne qui ait un statut socioprofessionnel permettant d'activer effectivement ce droit.

Il s'agit d'un véritable changement de paradigme, qui implique, comme nous le verrons, d'autres changements majeurs, comme celui qui suit...

2. Disparition du « régime des prestations familiales garanties »

Plus qu'un choix, la suppression de ce régime est en réalité également la conséquence du changement de paradigme opéré à l'occasion du transfert des allocations familiales.

Etant donné que c'est dorénavant l'enfant qui est au centre des prestations familiales, le maintien d'un régime « résiduaire » en matière d'allocations familiales n'a en réalité plus de raison d'être.

Rappelons en effet que ce régime, instauré par une loi de 1971, a été mis sur pied pour permettre aux personnes qui n'ont pas un statut de travailleur (ou un statut assimilé au niveau de la sécurité sociale) leur permettant d'ouvrir un droit aux allocations familiales

dans l'un des trois régimes existants (salarié, indépendants, secteur public) d'avoir quand même accès à des allocations équivalentes.

C'est pourquoi les différentes réglementations régionales abrogent purement et simplement la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties (PFG), avec des mesures transitoires spécifiques à chaque région.

Concrètement, cela implique dorénavant que lorsqu'un enfant naît dans une famille qui perçoit exclusivement des revenus du CPAS, les conditions pour ouvrir un droit aux allocations familiales et les démarches sont désormais les mêmes que lorsqu'un enfant naît dans une famille de travailleurs et/ou bénéficiaires d'une allocation provenant de la sécurité sociale (chômage, assurance maladie invalidité, pension).

Ce changement a/aura un impact très positif pour certaines familles (aussi bien avec des enfants déjà nés avant la réforme que pour des enfants à naître), dans la mesure où le régime des prestations familiales garanties, comme tout régime résiduaire relevant de l'aide sociale, comportait des conditions très strictes (montants de revenus du ménage à ne pas dépasser, condition de nationalité et de durée de résidence sur le territoire belge...), qui ne sont dès lors plus d'application à l'heure actuelle.

Exemple : une demande de prestations familiales garanties a été refusée en novembre 2018 au motif que la condition de résidence de 5 ans n'était pas remplie. Cette condition n'étant pas reprise dans les nouveaux dispositifs régionaux, ces enfants peuvent, en théorie, depuis 2019 ou 2020 (en fonction de leur lieu de résidence), bénéficier d'un droit aux allocations familiales.

Par ailleurs, même si le régime des prestations familiales garanties s'est éteint, les CPAS conservent, dans toutes les entités régionales, la possibilité d'octroyer une majoration de l'aide sociale d'un montant équivalent à celui des prestations familiales, aux personnes qui se voient refuser le bénéfice des prestations familiales par l'institution compétente. Et ce, moyennant bien sûr le respect d'une série de conditions dans le chef des bénéficiaires, pour que le CPAS puisse se faire rembourser cette aide par l'Etat.¹¹

3. Conditions quasi similaires en ce qui concerne l'enfant bénéficiaire des allocations et l'allocataire

Au niveau de **l'enfant bénéficiaire**, des conditions quasi similaires ont été prévues dans les différentes régions. Conditions qui restent par ailleurs, à quelques nuances près, dans la lignée de ce que prévoyait le régime fédéral.

11. Ces conditions, telles que prévues dans une nouvelle circulaire du 17 mars 2020 du SPP Intégration sociale, sont :

- la personne concernée bénéficie effectivement du droit à l'aide sociale ;
- le dossier social contient la décision défavorable de l'institution compétente en matière de prestations familiales en ce qui concerne l'octroi des prestations familiales ;
- au moins 1 enfant mineur est concerné. Dans le cas d'un enfant majeur, l'État belge ne prendra pas en charge les prestations familiales garanties ;
- le bénéficiaire de l'aide sociale n'est pas la personne mineure elle-même.

Vous trouverez le texte de la circulaire via le lien suivant : <https://www.mis.be/fr/reglementations/circulaire-concernant-les-modifications-dans-le-cadre-des-prestations-familiales>

En résumant à l'extrême, en vue de tirer les traits communs :

Ouvre un droit aux allocations familiales à charge d'une entité régionale, l'**enfant** qui :

- ♦ a son **domicile (et/ou sa résidence)** dans la région concernée (avec des variations régionales sur la prise en compte ou non de la « résidence ») ;
- ♦ est **belge ou étranger détenteur d'un titre de séjour en Belgique** (avec des variations régionales sur les situations qui répondent à cette condition). Cette exigence concernant les enfants étrangers n'existait pas dans le régime fédéral (!) Nous y reviendrons plus loin.

Les allocations sont octroyées :

- ♦ **jusqu'à l'âge de 18 ans**, de manière **inconditionnelle** ;
- ♦ **à partir de 18 ans et jusqu'à 25 ans maximum, pour autant que** :
 - l'enfant poursuive des **études** comportant un certain quota d'heures ;
 - ou qu'il s'inscrive **en stage d'insertion** auprès d'un organisme de placement (Actiris, VDAB, FORem ou ADG)
 - **et** qu'il n'ait pas de revenus du **travail** ou assimilés qui dépassent certaines **limites**.

Nous verrons que la Région wallonne a innové en dispensant l'enfant âgé de 18 à 21 ans, de poursuite d'études ou d'inscription comme demandeur d'emploi.

Pour ce qui est de l'**allocataire**, personne à laquelle les prestations sont payées, pas de grand changement à signaler par rapport au régime fédéral. L'allocataire reste en priorité la mère de l'enfant, sauf s'il s'avère qu'elle n'élève pas effectivement l'enfant.

4. Maintien de l'existence des différents types d'allocations prévus dans le système pré-régionalisation

Chaque entité régionale a conservé une « architecture » identique des prestations familiales, à savoir :

- ♦ une prime unique versée au moment de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ;
- ♦ un montant de base par enfant ;
- ♦ des suppléments (éventuels) de deux types :
 - des suppléments attachés aux enfants (suppléments d'âge, suppléments de rentrée scolaire, majorations pour enfants atteints d'une affection, suppléments pour orphelin).
 - des suppléments attachés aux parents (suppléments « sociaux », suppléments pour familles monoparentales...).

Cependant, chaque entité a remanié à sa façon tant les conditions d'octroi que les montants de chaque type de prestation, qui varient donc dorénavant d'un modèle régional à l'autre.

Vous trouverez, en fin de publication, un lien vers des tableaux récapitulatifs des montants fixés par chaque entité régionale.

Nous verrons également que la Région flamande a, en outre, choisi d'intégrer les prestations familiales dans une politique familiale plus globale, leur octroi faisant désormais partie d'un package comprenant d'autres types d'allocations.

5. Un montant de base unique par enfant, quelle que soit sa place dans la famille. La fin des « rangs » !

Cela fait longtemps déjà que le constat suivant était posé. Le fait d'octroyer des montants d'allocations progressifs jusqu'au 3^{ème} enfant avait un sens dans le cadre de la politique nataliste d'après-guerre, afin de renouveler au plus vite la population active, mais ne trouve plus de raison d'être dans notre paysage social contemporain, dont la politique générale ne poursuit plus de finalité nataliste. Beaucoup s'accordent par ailleurs à penser que, contrairement à ce que l'on a longtemps mis en avant, l'arrivée d'un premier enfant dans un ménage engendre au final autant, voire plus de frais que l'arrivée du suivant.¹²

C'est donc sans surprise que quasi toutes les entités régionales¹³ ont adopté un montant de base unique, quelle que soit la place de l'enfant dans la famille, plus élevé que dans l'ancien dispositif fédéral (qui varie selon la région, de 150 € à 160 €, contre 97,72 € pour le 1^{er} enfant dans le dispositif fédéral).

Pour compenser l'impact défavorable de la suppression des rangs pour les familles nombreuses, les entités régionales ont, par ailleurs, prévu, selon des conditions spécifiques, des suppléments pour les familles nombreuses à faible revenus.

Nous vous renvoyons aux tableaux récapitulatifs des montants d'allocations prévus dans les nouveaux régimes régionaux, en fin de publication.

La « suppression des rangs » a également pour effet bénéfique de mieux prendre en compte les complexités familiales.

Et, dans les cas, plus nombreux que par le passé, de séparation et de reconstitution familiales, cela a également pour effet positif, nous semble-t-il, de réduire l'enjeu que représente dans certaines familles le fait qu'un montant spécifique d'allocation (supérieur ou inférieur) soit « attribué » à tel ou tel enfant en fonction de sa place dans la fratrie, recomposée ou non.

6. Octroi de suppléments sociaux sur base des revenus et non plus du statut socioprofessionnel des parents

Dans le dispositif « pré-régionalisation », la logique d'ouverture de droit aux suppléments sociaux suivait celle de l'ouverture du droit par un attributaire et était donc liée au statut socioprofessionnel des parents.

C'est ainsi, par exemple, qu'un ménage de deux parents occupés dans le cadre de petits contrats à temps partiel, avec de faibles revenus, ne pouvaient en général pas bénéficier

12. Pour une analyse de la question par la Ligue des familles :

<https://www.laligue.be/Files/media/483000/483027/fre/2015-09-12-le-cout-de-lenfant.pdf>

13. La Communauté germanophone a, quant à elle, maintenu un montant de base beaucoup plus élevé à partir du 3^{ème} enfant... (1^{er} et 2^{ème} enfants : 157 € ; 3^{ème} et suivant : 292 € !)

de majorations « sociales » de leurs allocations de base, celles-ci étant liées au fait d'avoir un statut socioprofessionnel y donnant droit (chômeurs de plus de 6 mois, invalides, pensionnés...).

Corollaire heureux de la disparition de l' « attributaire », les entités régionales ont également remplacé cette logique en décidant pour l'essentiel d'octroyer des suppléments sociaux sur base des revenus du ménage dans lequel l'enfant est élevé.

Dans ce cadre, quasi toutes les entités régionales¹⁴ ont opté pour un système à double plafond de revenus garantissant plus de justice sociale que le régime fédéral dans lequel l'octroi des suppléments sociaux n'était envisagé que sur la base d'un plafond unique de revenus.

Ce changement met donc fin à une forme d'inégalité de plus en plus criante, au vu de l'évolution du marché du travail, dont les principales victimes étaient les travailleurs à bas revenus, pour l'essentiel des travailleurs à temps partiel.

Force fût de constater que l'époque où l'on pouvait considérer que le travail à temps plein était la norme, est loin derrière nous, sans compter l'apparition de nouvelles formes d'emplois toujours plus précaires (par exemple, via les nouvelles plateformes numériques d'économie collaborative...).

Par ailleurs, comme relevé ci-avant, les suppléments sociaux tiennent également compte dorénavant de la taille de la famille, pour compenser l'impact défavorable de la suppression des rangs pour les familles nombreuses.

7. Ce sont les familles elles-mêmes qui choisissent (ou choisiront) leur caisse d'allocations familiales

C'est également une conséquence de la disparition du lien entre les prestations familiales et le statut socioprofessionnel des parents. Dans le dispositif « pré-régionalisation », la caisse d'allocations familiales compétente était la caisse à laquelle l'employeur (ou l'ex-employeur) de la personne qui ouvrait le droit était affilié. Lorsque l'attributaire changeait d'employeur, une nouvelle caisse devenait compétente.

Ce choix ne concerne toutefois **pas** les familles résidant sur le territoire de la **Communauté germanophone**, qui a opté pour une caisse unique d'allocations familiales.

Dorénavant, dans les trois autres régions, l'enfant étant au centre du droit aux prestations, les parents seront libres de choisir eux-mêmes leur caisse d'allocations familiales.

Les entités régionales ont pris des mesures afin de permettre un transfert des dossiers de manière sécurisée et de garantir la continuité des paiements lors du transfert :

- en neutralisant les changements de caisse à partir du 1^{er} janvier 2018 ;

14. La Communauté germanophone a quant à elle choisi de lier le droit au supplément social au droit au statut BIM. Ce qui n'est pas la meilleure des options, selon la Ligue des familles, le non-recours à ce droit étant dans les faits assez important.

- et en prévoyant que les familles déjà bénéficiaires d'allocations familiales avant le transfert, ne puissent, sauf exceptions, changer de caisse d'allocations qu'au plutôt 2 ans après la reprise effective de la compétence par l'entité régionale.

Ce n'est donc en théorie, qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, que les familles wallonnes et flamandes déjà bénéficiaires d'allocations familiales avant le 1^{er} janvier 2019, pourront changer de caisse.

Pour les familles bruxelloises déjà bénéficiaires avant le 1^{er} janvier 2020, il faudra attendre le 1^{er} janvier 2022.

Des mesures ont également été prises afin d'éviter pour l'avenir des changements de caisses trop fréquents et de ne pas encourager une concurrence sauvage de la part des opérateurs de paiement. Les entités régionales ont, en effet, prévu des périodes d'affiliation minimale à une caisse, avant un possible changement : 24 mois pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ; 12 mois pour la Région flamande.

En termes de choix, chaque entité (à l'exception de la Communauté germanophone qui a opté pour une caisse publique unique) a maintenu, comme c'était le cas avant la réforme, l'existence d'une caisse publique (anciennement Famifed) et de caisses privées.

Les différentes caisses régionales publiques (Famiris, Famiwal et FONS) se sont vues attribuer des missions en plus de celle de payer les allocations, dont l'étendue varie d'une entité à l'autre (comme, par exemple, celle de détecter les enfants pour lesquels un droit n'a pas été activé).

Voici, pour chaque région, un lien vers les caisses compétentes :

En Région de Bruxelles-Capitale :

<https://www.iriscare.brussels/fr/citoyens/familles-avec-enfants/caisses-allocations-familiales/>

En Région flamande :

<https://groeipakket.be/fr/comment-introduire-la-demande>

En Région wallonne :

<https://www.aviq.be/familles/index.html>

En Communauté germanophone :

Une seule caisse publique : Le Département de la Famille et des Affaires sociales du Ministère de la Communauté germanophone - <http://www.ostbelgienfamilie.be/>

8. Aucune famille ne doit être lésée par la réforme, autrement dit aucune famille déjà existante ne peut voir le montant de ses allocations familiales diminuer à cause de la réforme.

Afin d'agir dans le respect du principe de standstill associé à l'article 23 de notre Constitution (voir p.7), chaque entité régionale a prévu des dispositions visant à garantir « les droits acquis » des familles qui bénéficiaient déjà d'allocations familiales la « veille » de la réforme, afin que celles-ci ne voient pas leurs allocations diminuer suite à l'entrée en vigueur de la réforme.

Pour maintenir les droits acquis de ces familles, les entités régionales ont opté pour une des solutions suivantes :

- **soit** décider que les **familles déjà existantes** la veille de la réforme **conservernt d’office les montants qu’elles avaient** dans le cadre de l’ancien système pour les enfants nés avant la réforme. C’est l’option qu’ont choisie la **Région flamande** et la **Région wallonne**, dans lesquelles une famille avec enfants nés avant et après le 1^{er} janvier 2019 peut donc percevoir des montants de l’ « ancien » et du « nouveau » régime (!). Dans ces deux régions, il a par ailleurs été prévu que les suppléments sociaux « nouvelle version », qui ne requièrent plus un statut socioprofessionnel spécifique, puissent également être octroyés aux enfants nés avant la réforme, selon des modalités propres à chacune d’elles.
- **soit, pour chaque famille existante** avant la réforme, **comparer** le montant des allocations perçues la veille de la réforme (donc en décembre 2018 ou en décembre 2019 selon la région) avec le montant que percevrait la famille selon le nouveau modèle. **Si le montant antérieur est plus avantageux, celui-ci est alors maintenu.** C’est l’option qu’ont choisie la **Région de Bruxelles-Capitale** et la **Communauté germanophone**, selon des modalités différentes notamment quant aux événements engendrant un basculement dans le nouveau modèle.

Il est important de bien saisir l’enjeu de ce principe de garantie des droits acquis. Il ne vise à maintenir que les droits déjà effectivement acquis avant la réforme. Il ne garantit pas qu’une famille qui se constituerait ou s’agrandirait à partir de l’entrée en vigueur de la réforme bénéficie d’un montant aussi élevé que si l’ancien système avait perduré.

9. Plus d’allocations familiales pour les enfants qui n’ont pas encore de séjour légal en Belgique

C’est ici que vous entendrez parler des laissés pour compte évoqués dans le titre de cette publication.

Même si cela présentait un caractère atypique par rapport aux autres secteurs de notre système de sécurité sociale, le dispositif d’allocations familiales « pré-régionalisation » permettait, dans le régime général (à l’exclusion donc du régime des prestations familiales garanties), d’octroyer des allocations familiales pour des enfants qui n’avaient pas (encore) de séjour légal en Belgique.

Pour autant, bien entendu, que toutes les conditions d’ouverture aient, par ailleurs, été remplies. Il fallait qu’il y ait dans l’entourage de l’enfant une personne qui remplisse la condition du lien juridique avec l’enfant, et qui ait un statut de travailleur ou assimilé. Il fallait prouver tant bien que mal, à défaut d’inscription dans les registres de la population, que l’enfant était élevé dans le ménage de cet attributaire. Il fallait encore, dans certains cas, contourner le fait que la mère, également souvent sans séjour légal, n’avait pas la possibilité d’avoir un compte bancaire à son nom.

Bref, c’était loin d’être évident, mais cela était de l’ordre du possible étant donné que la législation ne contenait pas de condition de séjour légal dans le chef de l’enfant bénéficiaire.

Pour différentes raisons, certaines plus politiques, d'autres plus techniques, sur lesquelles il est difficile de se faire une idée précise¹⁵, les nouvelles réglementations régionales ont érigé en condition à part entière le fait qu'un enfant soit détenteur d'un séjour légal en Belgique, pour ouvrir un droit aux allocations familiales.

Chaque entité régionale a toutefois traité différemment la question. Et en termes de situations assimilées au fait d'avoir un séjour légal. Et sur le fait d'avoir prévu ou non des dispositions transitoires pour les enfants qui, bien que sans séjour légal en Belgique, bénéficiaient quand même d'allocations familiales, dans les conditions que nous avons évoquées ci-dessus, le mois précédant l'entrée en vigueur de la réforme...

Ces nouvelles réglementations sont encore récentes, et doivent (ou peuvent) encore être exécutées sur certains points. C'est ainsi qu'en Région wallonne¹⁶ et flamande¹⁷ en tous les cas, il est prévu que l'exécutif puisse éventuellement prévoir des dérogations en la matière. Les choses pourraient donc encore évoluer sur ce point...

A ce stade, il est déjà toutefois apparu qu'en Région de Bruxelles-Capitale, l'Ordonnance du 25 avril 2019 se mort littéralement la queue sur ce point.

Afin de sauvegarder les droits acquis des familles déjà existantes, comme exposé au point précédent, l'article 37 de l'Ordonnance prévoit, en effet, que « *Les enfants étrangers bénéficiaires de prestations familiales [...] pour le mois de décembre 2019 sont réputés satisfaire à la condition prévue à l'article 4,2°* », qui impose pour l'enfant étranger le fait d'être bénéficiaire d'un titre de séjour.

L'article 37 ne prévoit, par contre, pas que l'enfant concerné soit également présumé avoir un domicile légal (via une inscription dans les registres de la population), condition qui est, quant à elle, imposée par l'article 4, 1°.

Ce qui a eu pour conséquence que les familles concernées se sont vues signaler, au mois de janvier 2020, que leurs allocations familiales ne pouvaient plus être payées tant que leur enfant n'avait pas un domicile légal en Belgique... Rendant ainsi inopérant pour ces familles la sauvegarde de leurs droits acquis que le législateur bruxellois a pourtant voulu expressément leur reconnaître !

Des recours judiciaires ont été introduits pour certaines familles concernées. Le législateur a été interpellé. On attend...

Nous souhaitons évidemment que cette réduction des droits en matière d'allocations familiales des familles en séjour illégal, fasse en tant que tel l'objet d'une analyse constitutionnelle en regard du « principe de standstill » évoqué ci-avant, la protection sociale de ces familles se voyant amputer d'un des rares droits sociaux dont elles bénéficiaient jusqu'ici, avec l'aide médicale urgente. Réduction qui n'aura pour effet, recherché ou non (?), que de les précariser encore davantage.

15. Les travaux préparatoires des nouveaux dispositifs réglementaires régionaux ne s'étendant pas énormément sur la question. Pour Bruxelles par exemple, l'exposé des motifs se limite à cette formulation : « Cette exigence découle de ce que les prestations familiales dues en vertu de l'Ordonnance sont financées par des moyens généraux ». (Assemblée réunie de la Cocom, Doc.parl. B-160/1 - 2018/2019, p.2).

16. Article 4, alinéa 6 du Décret du 8 février 2018.

17. Article 8, §1^{er}, alinéa 4 du Décret du 27 avril 2018.

Cette question nous paraît d'autant plus pertinente, qu'elle se pose dans le cadre d'une réforme qui a pris le parti de mettre l'enfant au centre du droit aux allocations familiales en le désignant comme titulaire de ce droit...

10. Statut quo en ce qui concerne les « allocations familiales majorées » pour enfants atteints d'une affection

Jusqu'ici, toutes les entités régionales ont décidé de conserver tels quels les montants des allocations majorées pour les enfants atteints d'une affection, prévus dans le système « pré-régionalisation ».

Pour ce qui est des modalités d'octroi et des modalités pratiques spécifiques à chaque entité, nous vous renvoyons vers les sites des organismes officiels.

11. Changement au niveau de l'allocation spécifique pour les orphelins

Dans le régime fédéral « pré-régionalisation », les orphelins donnaient droit à des allocations familiales d'un montant au taux unique, qu'ils soient orphelin d'un seul ou de leurs deux parents.

Par ailleurs, une fois que le parent survivant se remariait ou reformait un ménage avec une autre personne, le droit au taux orphelin était d'office supprimé et remplacé par des allocations ordinaires.

Dans le cadre du transfert des compétences, les quatre entités régionales ont opté pour deux changements de principe similaires.

D'une part, des montants différents (du simple au double) sont prévus selon que l'enfant concerné est orphelin d'un seul ou de ses deux parents.

D'autre part, le remariage ou la remise en ménage du parent survivant, ne fera plus perdre d'office cette allocation majorée.

Ceci nous semble évidemment un changement heureux, plus en phase avec l'évolution des familles actuelles. En effet, les parents veufs refont plus fréquemment leur vie qu'avant, sans pour autant que les enfants de l'un soient nécessairement pris en charge par le nouveau partenaire de vie...

Des différences régionales, que nous ne prendrons pas la peine de détailler ici, existent, outre les montants, sur la question de « à qui s'appliquent ces nouvelles règles ? ». A tous les enfants ou seulement à ceux nés après la réforme ? Pour les décès situés à partir de la réforme ou même avant... ?

Quelques particularités relevées dans les différents dispositifs régionaux

Mise en garde : nous n'avons relevé qu'une infime partie des innombrables spécificités régionales, avec lesquelles il faut désormais compter. Comme soulevé dans l'introduction, cette publication se voulant davantage un outil de lecture transversale de la réforme.

A. Un choix : faire passer ou non les familles existantes dans le nouveau dispositif ?

Les entités régionales ont été confrontées à un choix : faire basculer toutes les familles dans le nouveau modèle **ou** conserver, à titre transitoire, l'ancien dispositif pour les familles qui bénéficiaient déjà d'allocations familiales avant la réforme ?

Choix cornélien, qui donne certainement à ce transfert de compétences, son côté le plus illisible et le plus insécurisant pour le citoyen !

Le véritable enjeu était bien sûr en grande partie financier. Rappelons que les nouveaux modèles prévoient un montant de base unique par enfant, plus élevé que dans l'ancien dispositif fédéral. Mais il s'agissait également de respecter la protection des droits acquis et des attentes légitimes des familles ayant des enfants nés avant l'entrée en vigueur de la réforme.

En Région flamande

La réforme des allocations familiales est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Le nouveau système flamand s'applique à tous les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2019.

Les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2019 conservent le montant d'allocations familiales qu'ils recevaient dans l'ancien système, tout en ayant droit à certains avantages du nouveau système. Par exemple, certains suppléments sociaux, ou certains avantages liés à l'enseignement.

Les familles avec des enfants nés avant le 1^{er} janvier 2019 et des enfants nés après le 1^{er} janvier 2019, combinent les deux systèmes :

- l'ancien système pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2019 ;
- le nouveau système pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2019.

En Région wallonne

Initialement annoncée au 1^{er} janvier 2019, la reprise intégrale de la politique des allocations familiales a finalement, pour des raisons techniques qui auraient mis en péril la continuité des paiements, été différée au 1^{er} janvier 2020.

Ce changement de timing a donné lieu à une mise en œuvre en deux temps de la réforme.

Le nouveau modèle d'allocations familiales wallon (avec ses nouveaux montants) est d'application uniquement depuis le 1^{er} janvier 2020 et pour les enfants nés à partir de cette date.

Mais toute une série de nouvelles mesures ont été appliquées dès le 1^{er} janvier 2019, et pour la plupart, y compris pour les familles qui avaient déjà des enfants avant le 1^{er} janvier 2019. Cependant, pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020, les « anciens » montants continueront à s'appliquer jusqu'à la fin de leur droit aux allocations familiales, soit au plus tard jusqu'à leur 25^{ème} anniversaire.

Résultat des courses : l'ancien et le nouveau modèle coexisteront, sauf changement, jusque... 2043 !

En Région bruxelloise

Après de longues négociations, la réforme est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Le choix suivant a été fait : faire basculer toutes les familles, donc y compris celles qui avaient déjà des enfants avant le 1^{er} janvier 2020, dans le nouveau modèle, avec ses nouveaux montants.

Cependant, au motif d'assurer une transition financièrement « tenable », il a été décidé que les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020, recevront dans un premier temps, jusque 2025 inclus, 10 € de moins que le nouveau montant de base (soit 140 € au lieu de 150 €). C'est donc seulement à partir de 2026 que tous les enfants bruxellois bénéficieront du même montant de base.

Par ailleurs, aucune famille ne devant perdre d'argent en lien avec la réforme, il a été décidé que les familles pour lesquelles l'application des nouveaux montants serait moins avantageuse, conserveront les anciens montants qu'elles percevaient la veille de la réforme, soit en décembre 2019.

Si les droits acquis deviennent à un certain moment moins avantageux, la famille bascule définitivement dans le nouveau système.

En Communauté germanophone

Le nouveau système germanophone s'applique à tous les enfants à partir du 1^{er} janvier 2019, peu importe leur date de naissance.

Mais pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2019, si le montant d'allocation familiale de l'ancien système (mois de référence : décembre 2018) était plus élevé, l'enfant continue à recevoir ce montant :

- jusqu'à ce que le montant du nouveau système soit plus avantageux ;
- ou jusqu'à la naissance d'un nouvel enfant dans sa famille.

B. Particularité du modèle flamand : les allocations familiales sont intégrées dans un « groeipakket », outil d'une politique familiale globale

La Flandre a profité de la réforme pour mener une politique familiale plus cohérente et intégrée sur son territoire, baptisée « Groeipakket », « paquet de croissance ».

Le Groeipakket comprend :

- ♦ les allocations familiales « classiques » (primes de naissance et allocations familiales),

- ♦ des primes de participation (ou de fréquentation) :
 - allocations pour accueil d'enfants, pour les enfants qui fréquentent un milieu d'accueil agréé par Kind en Gezin et pour lesquels la participation financière n'est pas basée sur les revenus ;
 - allocations de jeune enfant pour les enfants de 3 et 4 ans qui sont inscrits dans une école maternelle néerlandophone et qui y ont une présence régulière ;
 - allocations de participation sélectives (qui remplace l'allocation scolaire, à partir de l'année scolaire 2019 – 2020), octroyées aux familles dont les revenus sont limités à certains plafonds, pour leurs enfants fréquentant l'enseignement maternel, primaire ou secondaire.

Particularité : ces suppléments de participation sont également octroyés aux familles qui ne sont pas domiciliées en Région flamande, mais dont le ou les enfants fréquente(nt) un milieu d'accueil ou une école néerlandophone !

Plus d'informations : <https://www.groeipakket.be/fr/quels-sont-les-éléments-constitutifs-du-«-groeipakket-»>

C. Une particularité du modèle wallon : droit aux allocations pour les jeunes âgés de 18 à 21 ans, sans qu'il ne soit exigé qu'ils poursuivent des études ou s'inscrivent comme demandeur d'emploi

Dans le dispositif « pré-régionalisation », le droit aux allocations familiales est inconditionnel jusqu'au 31 août de l'année au cours de laquelle l'enfant atteint l'âge de 18 ans. Après ce cap, il est encore possible pour l'enfant de bénéficier d'allocations familiales jusqu'à ses 25 ans en fonction de son statut (étudiant, stagiaire, demandeur d'emploi...).

Les entités régionales bruxelloise, flamande et germanophone ont conservé ce principe.

Par contre, pour des raisons de cohérence entre la législation des allocations familiales et du chômage, la Région wallonne a décidé de créer un droit « semi-automatique » jusque 21 ans.

En effet, depuis septembre 2015, dans le cadre de l'octroi des allocations d'insertion, les conditions d'études ont été durcies pour les moins de 21 ans (exigence de l'obtention d'un diplôme ou certificat et pas seulement d'avoir terminé certains types d'études). Dans les faits, certains jeunes de moins de 21 ans ne bénéficient plus d'allocations familiales parce que leur stage d'insertion professionnelle a pris fin, alors qu'ils ne peuvent pas encore percevoir d'allocations d'insertion, faute d'avoir obtenu un des diplômes ou certificats requis.

Concrètement, en Région wallonne, le droit aux allocations familiales est dorénavant établi automatiquement jusqu'à 21 ans sauf si la caisse d'allocations familiales reçoit un message (via une source authentique sous forme de données qualifiées) qui démontre que l'enfant exerce une activité professionnelle ou perçoit une indemnité de chômage, hors des limites autorisées. Après 21 ans et jusque 25 ans, il est par contre exigé que l'enfant poursuive des

études ou s'inscrive en stage d'insertion, pour continuer à bénéficier des allocations familiales.

La réforme wallonne conditionne toutefois cette mesure à la date de naissance. **Ce droit s'applique uniquement aux enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2001** (qui ont 18 ans à partir du 1^{er} janvier 2019). Et donc pas aux enfants qui avaient déjà 18 ans avant le 1^{er} janvier 2019.

D. En Région de Bruxelles-Capitale : révision à la baisse du délai de prescription en faveur des bénéficiaires

La réglementation fédérale prévoyait que des allocations familiales puissent être réclamées par un bénéficiaire pour une période remontant jusqu'à 5 ans dans le passé.

La Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont maintenu ce délai spécifique de 5 ans.

Ce délai de 5 ans, il faut le reconnaître, est plutôt unique en matière de sécurité sociale. La majorité des secteurs prévoient, en effet, un délai de prescription de 3 ans en faveur de l'assuré social.

Raison pour laquelle on imagine, en Région de Bruxelles-Capitale, il a été décidé de réduire ce délai à 3 ans.

Par contre, toutes les entités régionales ont maintenu les délais de prescription anciennement prévus lorsqu'une caisse de paiement estime que des allocations familiales ont été indûment octroyées à un bénéficiaire. Les caisses conservent ainsi la possibilité de réclamer des allocations indûment perçues jusqu'à 3 ans en arrière, ou 5 ans, en cas de fraude avérée dans le chef du bénéficiaire.

En guise de conclusion

En 2011, la décision est prise. Au 1^{er} janvier 2020, chaque entité régionale devra avoir repris effectivement à son compte la compétence d’octroyer des allocations familiales aux familles rattachées à son territoire.

Le transfert de ce pan entier de notre système de sécurité sociale vers les entités régionales, aura donné à chaque région l’occasion d’élaborer un nouveau modèle d’allocations familiales, destiné à remplacer intégralement le dispositif fédéral, moyennant des dispositions transitoires décidées par chaque région.

Avant de procéder à ce transfert, le législateur a heureusement pris le soin d’inscrire le droit aux allocations familiales dans notre Constitution, garantissant de la sorte qu’aucun des héritiers de cette compétence ne puisse supprimer ce droit ou le réduire à peau de chagrin, grâce au « principe de standstill » associé à l’article 23 de la Constitution.

L’on pourrait tout d’abord se poser la question de savoir si le transfert de la compétence des allocations familiales a impliqué un changement dans la nature même ou l’objet des allocations familiales dans notre paysage social.

La loi générale sur les allocations familiales ne s’était pas avancée dans une telle définition. Assez « récemment », notre Cour Constitutionnelle a utilisé ces mots : « *L’octroi d’allocations familiales vise à contribuer aux frais d’entretien et d’éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l’augmentation des charges supportées par le ménage lors de l’extension de celui-ci* ». ¹⁸

Au niveau des nouveaux cadres juridiques régionaux, seule la Communauté germanophone a pris la peine d’en définir l’objet : « *Ces prestations, uniques ou périodiques, visent à offrir à tous les enfants des chances de développement et d’épanouissement ainsi qu’à compenser partiellement l’augmentation des frais du ménage en raison des frais d’entretien que représentent pour les familles un ou plusieurs enfants et à lutter contre la pauvreté infantile* ». ¹⁹

Cette définition rejoint assez bien la position que la Ligue des familles a soutenu au cours de tout le processus de transfert de la compétence, considérant les allocations familiales comme « *un outil de solidarité, de lutte contre la pauvreté infantile et de soutien à la parentalité indispensable* ».

Cette vision des allocations familiales implique une universalisation du droit aux allocations familiales vers lequel la réforme du système des allocations familiales, opérée à l’occasion du transfert de la compétence en la matière, a, nous semble-t-il, le mérite de tendre.

18. cf. Cour constitutionnelle, arrêt n 53/ 2011, B.3.

19. Article 1 du Décret du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

Comment ? En coupant le lien historique que celles-ci entretenaient avec le travail, en faisant des allocations familiales non plus un droit du travailleur ou de celui qui y est assimilé dans le cadre de la sécurité sociale, mais un droit dont le titulaire devient l'enfant.

Ce faisant, la Belgique rejoint d'autres modèles européens, où les allocations familiales font partie d'une politique familiale plus globale, directement financée par l'impôt.

Même si de ce point de vue, la sortie des allocations familiales du champ traditionnel de notre système de sécurité sociale paraît « intelligible », celui-ci n'entame pas, par contre, les craintes que nous avons que cette « première » fasse tache d'huile et ne suscite des tentatives de défédéralisation d'autres pans de notre système de sécurité sociale qui, nous en sommes convaincus, restera **indispensable** pour garantir une protection sociale minimale au plus grand nombre.²⁰

Comme nous l'avons vu, même si elles ont établi des nouveaux montants d'allocations qui varient légèrement d'une région à l'autre, les entités régionales ont heureusement opté, en bonne partie, pour des options assez similaires aussi bien dans les conditions d'octroi générales liées à l'enfant bénéficiaire qu'aux différents types d'allocations ou de suppléments que regroupent les prestations familiales.

Parmi ces tendances communes, la plus emblématique réside dans le véritable changement de paradigme mettant l'enfant au centre du droit, sans qu'il ne soit plus nécessaire de trouver dans son environnement familial proche un attributaire qui, de par son statut socioprofessionnel, permet d'ouvrir ce droit.

En découle, dans chaque région, la suppression du régime des « prestations familiales garanties », qui, dans le giron de l'« aide sociale », permettait aux familles n'ouvrant pas de droit dans le régime ordinaire et dont les revenus étaient jugés insuffisants, de bénéficier, à moult conditions, d'allocations équivalentes à celles du régime général.

Pour mieux coller aux paysages familiaux contemporains, chaque région a également opté pour la suppression des « rangs », déterminant un montant de base unique pour chaque enfant, quelle que soit sa place dans la fratrie. Et pour mieux coller à l'évolution du marché du travail, loin d'être favorable aux travailleurs, chaque région a également fait le choix de ne plus réserver les suppléments sociaux aux allocataires sociaux, mais de les étendre aux « travailleurs pauvres », en les octroyant dorénavant sur la base des revenus du ménage.

Chacune de ces options communes nous paraît avoir été pensée dans l'intérêt du plus grand nombre.

Par contre, nous déplorons amèrement que chaque entité régionale ait opté, alors que cette condition n'existait pas en tant que telle dans le dispositif fédéral, pour la limitation du droit aux allocations familiales aux seuls enfants étrangers détenteurs d'un titre de séjour. Alors que c'était un des très rares droits dont les enfants sans papiers pouvaient arriver à bénéficier...

20. Voir notre brochure intitulée « [Pourquoi nous défendons une sécurité sociale forte même si c'est à contre-courant de ce qu'on nous dit actuellement](#) ».

Par ailleurs, chaque entité régionale a opté, au travers des conditions et des montants des différents suppléments aux allocations de base, pour un soutien plus important à tel ou tel type de configuration familiale, qui en regard à ce qui existait avant ou à ce qui existe de l'autre côté d'une frontière régionale, comporte inévitablement son lot de situations familiales lésées par rapport à d'autres.

Sur ce plan, pour un relevé des aspects positifs et plus critiques de chaque modèle, nous vous renvoyons aux différentes analyses effectuées par la Ligue des familles.²¹

Enfin, dans la transition de l' « ancien » vers le « nouveau », tenues d'appliquer au mieux le « principe de standstill » et le maintien des droits acquis qui en découle pour les familles déjà existantes, chaque entité régionale a tranché différemment la question de l'application ou non du nouveau modèle aux familles déjà existantes (ou en partie) avant la réforme. Pendant encore de nombreuses années, dans certaines parties du pays, les montants prévus dans le cadre du dispositif fédéral vont continuer à s'appliquer à une partie des enfants nés avant la réforme. Avec pour conséquence qu'un grand nombre de familles, ayant déjà des enfants avant la réforme et s'agrandissant à la suite de celle-ci, vont rester à cheval sur les deux modèles.

Petit pays avec quatre régimes d'allocations familiales distincts, coexistant pour certains avec un ancien dispositif jusque ... 2043 ! Un peu de surréalisme à la belge, une fois !?

Sans compter que dans un si petit pays, la mobilité « interrégionale » fait partie de l'histoire de beaucoup de familles. Et que chaque fois qu'une famille (ou à tout le moins l'enfant bénéficiaire des allocations) déménagera sur le territoire d'une autre entité régionale, les allocations familiales lui seront alors octroyées par une autre entité, selon les conditions et aux montants prévus par celle-ci.

La Ligue des familles a mis en évidence les complexités auxquelles seront confrontées les familles, en alliant la question de la mobilité et de l'application dans le temps, dans une analyse très éloquentes à laquelle nous vous renvoyons via le lien suivant :

<https://www.laligue.be/Files/media/496000/496009/fre/2018-12-11-analyse-dynamique-de-la-reforme-des-allocations-familiales.pdf>

Cette réforme des allocations familiales a certes pour vertu d'avoir permis de moderniser un système devenu trop poussiéreux en le faisant coller davantage aux réalités des familles d'aujourd'hui.

Cette réforme a, par contre, engendré la coexistence de règles d'une grande complexité avec laquelle les familles devront composer durant de nombreuses années. Familles qui seront inévitablement confrontées à des situations qu'elles vivront parfois comme discriminatoires par rapport au cousin, au collègue, parfois au voisin, tant il sera difficile pour tout un chacun de comprendre ces différences de régimes !

Heureusement, le droit n'est pas figé et chaque entité régionale peut encore se donner les moyens de parfaire le dispositif qu'elle a élaboré...

21. <https://www.laligue.be/association/analyse/allocations-familiales-a-bruxelles-en-2020>
<https://www.laligue.be/Files/media/492000/492318/fre/2018-04-19-analyse-des-modeles-allocations-familiales.pdf>

Annexe 1 : Réglementations de base dans chaque entité régionale

Pour la Région wallonne :

8 FEVRIER 2018 - Décret relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, Publié au Moniteur belge du 1^{er} mars 2018

Pour la Région flamande :

27 AVRIL 2018 - Décret réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale, Publié au Moniteur belge du 31 juillet 2018

Pour la Région de Bruxelles-Capitale :

4 AVRIL 2019 - Ordonnance établissant le circuit de paiement des prestations familiales, Publiée au Moniteur belge du 12 avril 2019

25 AVRIL 2019 - Ordonnance réglant l'octroi des prestations familiales, Publiée au Moniteur belge du 8 mai 2019

Pour la Communauté germanophone :

23 AVRIL 2018 - Décret relatif aux prestations familiales, Publié au Moniteur belge du 12 juin 2018

Et leurs déjà très nombreux arrêtés d'exécution...

Annexe 2 : Principales ressources utilisées

« *Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours* », V.Flohimont et J.-F Neven, Revue belge de la sécurité sociale – 2^{ème} trimestre 2015

<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2015/rbss-2015-2-allocations-familiales-enjeux-transfert-fr.pdf>

« *Allocations familiales : les inconnues d'une réforme* », P. Palsterman, Revue Démocratie, février 2017,

http://revue-democratie.be/index.php?option=com_content&view=article&id=1228:allocations-familiales-les-inconnues-d-une-reforme&catid=25&Itemid=149

« *Le système des prestations familiales en Belgique avant la Sixième Réforme de l'Etat* », Vaïa Demertzis, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2018/40 n° 2405, pp.5-54.

Analyses et études réalisées par la Ligue des familles, accessibles via le lien suivant :

<https://www.laligue.be/association/engagements/nos-engagements-prioritaires/des-allocations-pour-chaque-enfant/analyses-allocations-familiales>

Pour les aspects pratiques, les sites des organismes régionaux compétents :

En Région de Bruxelles-Capitale : <https://www.iriscare.brussels/fr/citoyens/familles-avec-enfants/informations-generales-pour-vos-allocations-familiales/>

En Région flamande : <https://groeipakket.be/fr>

En Région wallonne : <https://www.aviq.be/familles/index.html>

En Communauté germanophone : <http://www.ostbelgienfamilie.be/>

Les sites des différentes caisses d'allocations familiales fourmillent également d'informations pratiques sur les prestations familiales.

Annexe 3 : Tableaux récapitulatifs des montants prévus dans les nouveaux dispositifs régionaux

Parce que nous n'aurions pas mieux fait, nous vous renvoyons aux tableaux comparatifs des montants d'allocations dans chaque entité régionale, réalisés par la Ligue des Familles, dans son étude « *Réforme des allocations familiales. Quels montants d'allocations familiales pour demain ?* », que vous trouverez aux pages 18 à 20, en suivant ce lien :

<https://www.laligue.be/Files/media/492000/492318/fre/2018-04-19-analyse-des-modeles-allocations-familiales.pdf>

A noter toutefois que ces tableaux, tels que publiés en avril 2018, ne tiennent pas compte de la récente indexation de 2% des prestations familiales, intervenue au 1.3.2020.

L'objet social de l'Atelier des Droits sociaux

L'association a pour but la promotion de la citoyenneté active pour tous. Elle vise à la suppression des exclusions en matière économique, juridique et politique, notamment sur le plan du travail, de l'habitat, de la santé, de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de l'aide juridique. Elle accorde une attention particulière aux personnes qui rencontrent des difficultés à exercer la plénitude des droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale, ainsi qu'à la sauvegarde et au développement des mécanismes de solidarité sociale.

Dans cette perspective, elle a pour objectifs l'élaboration et la mise en œuvre des moyens permettant à tous les citoyens de connaître leurs droits, de les faire valoir et de s'organiser collectivement pour les défendre ou les promouvoir, notamment par l'information la plus large, l'aide juridique, des formations adaptées et l'appui aux initiatives d'organisation collective. Dans la même perspective, l'association a également pour objectif l'information et la sensibilisation des instances politiques, économiques et sociales sur les situations d'exclusion des droits sociaux.

L'Atelier des Droits Sociaux met à disposition des associations, et du public, des outils pédagogiques et une documentation générale sur les droits sociaux dans une optique de :

- ♦ Promotion des droits sociaux
- ♦ Lutte contre les mécanismes d'exclusion sociale
- ♦ Démocratisation de la culture juridique

L'asbl est reconnue comme organisation générale d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles et comme association œuvrant à l'insertion par le logement par la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle est soutenue comme initiative Santé par la Commission communautaire française.

Elle est agréée comme service juridique de 1^{ère} ligne par la FWB.

