

Quel avenir pour les allocations familiales après la VIème réforme de l'Etat?

Introduction

La Sixième Réforme de l'Etat a été votée successivement par le Sénat et la Chambre des représentants en 2011. Elle est issue de longues négociations et d'une crise institutionnelle sans précédent par sa durée.

La Sixième Réforme de l'Etat approfondit le fédéralisme belge et octroie une plus grande indépendance aux différentes Régions et Communautés du pays. Le paysage institutionnel belge, ainsi que les compétences régionales et communautaires sont complètement remaniés.

Elio Di Rupo, alors Premier Ministre décrivait la réforme ainsi : « *Cette réforme historique concrétise le déplacement du centre de gravité de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. Elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2014. La 6^{ème} réforme de l'Etat constitue une opportunité pour l'Etat fédéral de recentrer efficacement son action sur ses missions essentielles.* »¹

En plus d'élargir les compétences des Régions et des Communautés, la Sixième Réforme de l'Etat change également le fonctionnement du Sénat. En effet, celui-ci n'est plus élu au suffrage direct comme c'était le cas avant. Désormais, les sénateurs sont, soit envoyés par les parlements régionaux et communautaires, soit ils sont cooptés en vue des résultats électoraux. De plus, le Sénat ne se tient plus de manière permanente, et son appellation est aujourd'hui « Assemblée des Régions ».

Le troisième grand changement concerne la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) qui se retrouve scindée en trois parties : Bruxelles-Capitale, celle de Brabant flamand et celle de Brabant wallon et les six communes à facilités sont réunies dans une nouvelle entité : le canton électoral de Rhode-Saint -Genèse.²

Enfin, cette réforme prévoit également une révision de la loi spéciale de financement.

¹ Communiqué de presse de Elio Di Rupo, cité dans le journal « Le Soir », disponible en ligne , consulté le 22/06/2015 à 11h58

² JOOS Philippe, La Sixième réforme de l'Etat (Accord Papillon), disponible en ligne, consulté le 19/06/2015 à 09h01

Dans le cadre de cette analyse, nous allons nous intéresser à l'impact de la Sixième Réforme de l'Etat sur les allocations familiales. En effet, dans le système actuel, des majorations sont octroyées pour les enfants handicapés. En tant que association représentant les personnes handicapées et défenderesse de leurs droits, nous sommes préoccupés par la question des allocations familiales et nous nous interrogeons sur le sort qui leur sera réservé. Nous suivons de près les changements potentiels qui pourraient instaurer un système moins favorable pour les enfants handicapées.

Dans un premier temps, afin de mettre les évènements dans leur contexte, nous évoquerons la crise institutionnelle qui a mené à cette réforme avant de s'intéresser aux éventuelles changements pour les familles.

Crise institutionnelle et la Sixième Réforme

Suite aux élections législatives de 2010, la Belgique a été plongée dans une longue et grave crise institutionnelle sans précédent. En effet, entre la démission du gouvernement de Yves Leterme, et la formation du gouvernement, avec comme Premier ministre Elio Di Rupo, s'écoulent 541 jours.

La crise institutionnelle de 2010 est, certes exceptionnelle par sa durée, mais aussi et surtout elle est le résultat de plusieurs bouleversements sur le plan politique. Les désaccords entre les partis politiques se faisaient déjà ressentir suite aux élections de 2007, lorsque la Belgique avait dû attendre 194 jours avant de voir un gouvernement se former.

L'écart entre les partis politiques en Flandre et en Wallonie devient de plus en plus profond. Au Nord du pays, les partis politiques mettent en avant les questions institutionnelles et socioéconomiques. C'est d'ailleurs dans ce contexte et sur ces thématiques que le parti nationaliste de Bart De Wever remporte un succès alarmant aux élections législatives. La N-VA parle ouvertement d'un confédéralisme, voire même de l'indépendance de la Flandre.

En Wallonie, en revanche, le Parti socialiste d'Elio Di Rupo est incontestablement le parti le plus populaire. Le PS se situe non seulement à gauche en plaident pour la solidarité, mais il est très attaché à l'unité du pays.

Ces deux partis sont donc complètement opposés et leur programme politique porte sur des priorités très différentes. Il s'avère donc difficile de trouver un consensus et de gouverner ensemble.

Après de longs mois de négociations, un gouvernement « papillon » (PS-CD&V-MR-Open VLD - SP.A - CDH) voit le jour. La base de l'accord gouvernemental repose sur une profonde réforme institutionnelle de l'Etat belge. Avec cette réforme, les Régions et les Communautés bénéficient de plus larges compétences.

C'est aussi la première fois qu'une partie du budget de la Sécurité sociale est transférée aux entités fédérées. C'est par exemple le cas pour les allocations familiales. En effet, auparavant les allocations familiales étaient une prérogative de l'Etat fédéral. C'est lui qui régissait les conditions pour leur octroi, ainsi que les montants octroyés et les modalités de paiement.

Avec la Sixième Réforme de l'Etat, cette mission a été transférée aux Communautés (Communauté flamande, Fédération Wallonie-Bruxelles, Communauté germanophone) et à Bruxelles à la Commission communautaire commune (COCOM). Cependant, grâce aux « accords de la Saint-Quentin » qui donnent la possibilité aux communautés de céder des compétences aux régions, pour la partie francophone du pays, c'est la Région wallonne qui sera en charge des allocations familiales et non pas la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Allocations familiales- comment ça fonctionne ? Quels sont les changements apportés par la Sixième Réforme de l'Etat ?

Les changements institutionnels apportés par le gouvernement Di Rupo, se traduisent par une longue liste des compétences transférées de l'Etat fédéral aux Communautés et Régions. Cette liste comporte par exemple les soins de santé, les allocations familiales, le marché du travail, les maisons de justice, les dépenses fiscales, la loi sur les loyers, etc. ³ De fait, après la sixième réforme de l'Etat, la gestion de la Sécurité sociale est **divisée** entre l'Etat fédéral et les Communautés (et la région wallonne) . Les entités fédérées vont donc devoir financer **en partie** leurs nouvelles compétences, y compris les allocations familiales. Or, dans le contexte budgétaire actuel, l'on est obligé de faire des économies.

³ La Sixième réforme de l'Etat, liste complète des matières, disponible en ligne sur http://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat/, consulté le 17/11/2015 à 11h19

Le droit aux allocations familiales est consacré par la Constitution belge, et les Communautés ne peuvent pas décider unilatéralement d'arrêter de les payer. En revanche, ce sont désormais la Communauté flamande, la Région wallonne et la COCOM à Bruxelles qui fixent les montants des allocations, y compris les primes de rentrée scolaire, les différents suppléments liés à l'âge ou handicap, les primes de naissance. En d'autres termes, les entités fédérées ont carte blanche pour fixer les modalités et la politique en matière d'allocations familiales. C'est bien entendu assez interpellant étant donné la portée de la mesure (qui touche presque chaque famille) et pesant tout de même quelques 6,8 milliards d'euros.⁴

Le fait que le montant des allocations pourrait varier selon le domicile des familles⁵ nous apparaît comme alarmant. En effet, un enfant domicilié à Anvers pourrait percevoir un montant plus élevé qu'un enfant domicilié à Charleroi par exemple. Ou l'inverse. Ce qui pose de grands problèmes en termes d'égalité. Les Communautés pourraient également décider d'octroyer un montant plus élevé pour les différents rangs voire de les supprimer (afin que chaque enfant, peu importe son rang perçoive la même somme). Une fois de plus, l'égalité risque de ne pas être respectée. Comment expliquer aux parents qu'ils perçoivent moins d'allocations familiales juste sur la base de leur domicile ? Pour l'ASPH, il est important que les montants restent harmonisés peu importe la localité où vivent les enfants, même si les organisations qui en sont compétentes sont différentes dans chaque entité. Une collaboration étroite entre ces organisations (actuellement l'AWIPH (mais qui sera remplacée par le nouvel OIP) en région wallonne, le service PHARE à Bruxelles, l'agence VAPH en Flandres, le Dienststelle für Personen mit Behinderung en Communauté germanophone) est nécessaire afin de mener une politique cohérente en matière des allocations familiales. Car, après tout, un enfant c'est un enfant au Nord, au Sud, à l'Est ou à l'Ouest.

La question de transfert des compétences en matière des allocations familiales est encore plus complexe et délicate pour la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, à Bruxelles, pour les matières qui sont du ressort des Communautés, il y a trois commissions compétentes : la Commission Communautaire Francophone (COCOF), la Commission Communautaire Néerlandophone (COCON) et la Commission Communautaire Commune (COCOM). Selon le sujet traité en lien avec le rôle linguistique, ça sera donc l'une ou l'autre commission qui sera compétente.

⁴ "Le Soir", <http://studiorweb.lesoir.be/turnpages/reforme-etat/LeSoir-Reforme-Etat.pdf>, consulté le 22/06/2015 à 15h51

⁵ Ibidem

Afin d'éviter la création des « sous-nationalités »⁶ à Bruxelles, c'est-à-dire que les francophones et les néerlandophones de Bruxelles ne reçoivent plus le même montant, la sixième réforme de l'Etat a chargé la COCOM pour la gestion des allocations familiales. Cependant, même si l'intention est bonne, en vue de la composition et des règles internes de la COCOM, l'exercice s'avère périlleux.

En effet, la COCOM est composée de 89 parlementaires néerlandophones et francophones qui siègent également au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Mais ce qui pose réellement problème c'est le processus de prise de décision. En effet, pour qu'une ordonnance soit adoptée, il faut une majorité absolue dans chacun des groupes linguistiques. Si ce n'est pas le cas, un deuxième vote est organisé et une majorité absolue des suffrages exprimés de l'Assemblée réunie suffit.

Ce mode de fonctionnement compliqué peut induire de nombreux retards dans la prise de décision. Mais grâce à la possibilité d'un deuxième vote, le blocage parlementaire reste évitable.⁷ Les choses se compliquent davantage lorsque l'on se retrouve au niveau du gouvernement bruxellois : « tout acte est soumis à la double signature d'un ministre francophone et d'un ministre néerlandophone ; personne ne peut jamais agir seul ».⁸ Par conséquent, si les ministres d'un groupe linguistique décident de ne pas signer l'ordonnance, l'on se retrouve devant un blocage. Ainsi, nous pouvons par exemple supposer que les ministres francophones, désireux d'appliquer le même montant d'allocations en Wallonie et à Bruxelles, font opposition à une proposition néerlandophone. Et vice-versa. La situation est donc très complexe et délicate...

En Wallonie, ça sera le nouvel organisme d'intérêt public (OIP), actuellement en construction, qui sera en charge des allocations familiales, avec comme échéance pour l'arrivée des compétences, au plus tard le 1^{er} janvier 2020.⁹

La question la plus importante concerne les changements qui auront un impact sur les familles. Actuellement, c'est Famifed, agence fédérale, créée lors du transfert des allocations familiales aux entités fédérées, qui gère les dossiers et qui effectuent les payements. C'est en attendant que les communautés (se) décident autrement. De plus, il y a désormais une égalité entre les indépendants et les salariés. Pour le moment donc, les familles ont

⁶ BEHRENDT Christian, cité dans "Le Ligueur" du 7 janvier 2013, disponible en ligne sur <https://www.laligue.be/Public/allocs/Menu.php?ID=428776>, consulté le 16/06/2015 à 11h13

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

⁹ Portail de la Wallonie, <http://www.wallonie.be/fr/dossier/la-wallonie-face-la-6eme-reforme-de-letat>, consulté le 19/10/2015 à 14h48

des droits équivalents : chaque enfant, peu importe son domicile, reçoit le même montant pour le même rang. Selon l'accord de la Sixième réforme de l'Etat, c'est à partir du 1^{er} janvier 2016 que les entités fédérées peuvent prendre le relais et décider de conserver le système actuel ou des apporter des modifications. Et c'est au plus tard pour le 1^{er} janvier 2020 qu'elles doivent le faire.

Les familles sont aussi sur le même pied d'égalité concernant les suppléments . Dans le système actuel, l'enfant d'une personne handicapé « peut bénéficier d'allocations familiales au taux majoré (comme les enfants des travailleurs invalides) si son parent bénéficie :

- d'une allocation de remplacement de revenus (ARR)
- d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées
- d'une allocation d'intégration (avec réduction d'autonomie d'au moins neuf points) ».¹⁰

Par ailleurs, une disposition appelée « allocations familiales majorées » est prévue pour les enfants porteur d'un handicap de 0 à 21 ans¹¹ (sous certaines conditions).¹² Le supplément varie entre 79,17 euros et 527,80 euros en fonction de la gravité du handicap .¹³ L'évaluation se fait sur la base d'échelle psycho-médico-sociale, composée de trois piliers et qui prend en compte les capacités et les incapacités de l'enfant lui-même, ainsi que les contraintes familiales qui en résultent.

Pour l'ASPH, cette manière d'évaluer fonctionne plus tôt bien et est assez complète. Les critères étant les mêmes pour tout le monde, elle a l'avantage de mettre les familles sur le même pied d'égalité. Cependant, les entités fédérées peuvent décider de remettre en cause, voire de supprimer ,le mode d'évaluation. Les critères pourraient donc être plus au moins sévères selon le domicile de l'enfant et se de sa famille. Le montant du supplément pourrait ainsi varier pour la même pathologie selon le lieu de résidence. Par ailleurs, ce sera le cas pour toutes les familles, car les entités fédérées

¹⁰ http://www.belgium.be/fr/sante/handicap/allocations_familiales_majorees/, consulté le 17/11/2015 à 11h54

¹¹ Ibidem

¹² Les conditions peuvent être trouvées sur le site de la Sécurité sociale https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayThema/private_life/PRITH_8/PRITH_8_3/PRITH_8_3_3.xml

¹³ FAMIFED, *Un supplément à vos allocations familiales pour votre enfant atteint d'un handicap ou d'une affection ?* , disponible en ligne sur http://wallonie.famifed.be/sites/default/files/publications/EnfantHandicape_FR.pdf , consulté le 08/09/2015 à 10h42

peuvent décider de réformer complètement le système des allocations familiales, y compris de réduire ou augmenter les montants.

Bref, l'enjeu major est le budget. Va-t-on maintenir le même budget afin de garantir au minimum le statut quo avec le système actuel ? Si les entités fédérées disposent aujourd'hui des compétences plus important, le transfert des moyens financiers ne suit pas.

En effet, nous ne savons pas de quoi sera fait demain et à chaque moment nous pouvons nous retrouver dans un système inégalitaire. Or, pour les familles les plus vulnérables, telles que les familles à bas revenus, les familles monoparentales, les familles nombreuses et les familles avec des enfants handicapés, les allocations familiales occupent une place importante dans leur budget. Pour ces familles, réduire les montants aura un impact très négatif sur la prise en charge du handicap à assumer.

Enfin, il semblerait que dans le futur, ce ne seront plus les employeurs qui choisiront la Caisse d'allocations familiales de leurs travailleurs, mais le choix sera prioritairement fait par les familles. De cette manière, les familles pourront décider de l'organisme payeur de leurs allocations familiales. Néanmoins, à l'heure actuelle, nous ne disposons pas d' informations supplémentaires.

Conclusion

En tant que association qui défend les droits des personnes handicapées, l'ASPH s'inquiète quant aux conséquences du transfert des compétences après la sixième réforme de l'Etat. En effet, les entités fédérées ont désormais carte blanche afin de remanier totalement ou partiellement le régime d'allocations familiales mais dans un contexte économique difficile. Nous estimons que le transfert des compétences plus importantes de l'état fédéral vers les entités fédérées doit être assortit des moyens financiers proportionnels. Or, nous savons que les Communautés et les Régions doivent se serrer la ceinture et faire des économies. De fait ,l'ASPH craint que les différentes politiques communautaires concernant les allocations familiales risquent de manquer cruellement de cohérence et créer des inégalités, voire de la discrimination si l'affectation du budget nécessaire ne suit pas. C'est assez interpellant en sachant que le droit aux allocations familiales est un droit constitutionnel, même si la Constitution ne régit pas les montants. Pour l'ASPH, il est donc très important que les montants restent au minimum inchangés, mais dans aucun cas inférieurs.

De plus, l'ASPH s'inquiète également du sort qui sera réservé aux suppléments pour les enfants handicapés, ainsi que de la manière dont

l'évaluation du handicap sera faite. En effet, les Communautés peuvent décider de réduire, voire de supprimer totalement les suppléments accordés pour les enfants malades et/ou handicapés. Par ailleurs, l'ASPH s'oppose fermement à toute mesure qui risque de toucher négativement aux droits acquis des enfants porteurs d'un handicap.

L'ASPH appelle donc les politiques qui vont devoir se pencher sur les allocations familiales dans les prochains mois, à la prudence et à la vigilance. Dans un pays comme la Belgique, avec un fédéralisme asymétrique, le danger de créer un système inégalitaire et incohérent est réel. Cela creuserait d'avantage les disparités entre les différents régions du pays. Or, dans le contexte actuel, avec des nationalistes flamands de plus en plus présents sur la scène politique, c'est l'unité nationale-même qui est menacée. Et puis ne dit-on pas souvent que les enfants sont notre futur. Prenons donc soin d'eux ensemble, dans une société plus juste, plus égalitaire, plus solidaire.

Date de l'analyse : 22/06/2015

Chargée de l'analyse : Dima Toncheva

Responsable de l'analyse : Gisèle Marlière

Bibliographie :

- BEHRENDT Christian, cité dans "Le Ligueur" du 7 janvier 2013, disponible en ligne sur <https://www.laligue.be/Public/allocs/Menu.php?ID=428776> , consulté le 16/06/2015 à 11h13
- Communiqué de presse de Elio Di Rupo, cité dans le journal « Le Soir », disponible en ligne , consulté le 22/06/2015 à 11h58
- FAMIFED, *Un supplément à vos allocations familiales pour votre enfant atteint d'un handicap ou d'une affection ?* , disponible en ligne sur http://wallonie.famifed.be/sites/default/files/publications/EnfantHandicap_FR.pdf , consulté le 08/09/2015 à 10h42
- JOOS Philippe, La Sixième réforme de l'Etat (Accord Papillon), disponible en ligne, consulté le 19/06/2015 à 09h01
- *La Sixième réforme de l'Etat*, liste complète des matières, disponible en ligne sur http://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat/ , consulté le 17/11/2015 à 11h19
- "Le Soir", <http://studiorweb.lesoir.be/turnpages/reforme-etat/LeSoir-Reforme-Etat.pdf> , consulté le 22/06/2015 à 15h51
- Portail de la Wallonie, <http://www.wallonie.be/fr/dossier/la-wallonie-face-la-6eme-reforme-de-letat> , consulté le 19/10/2015 à 14h48
- http://www.belgium.be/fr/sante/handicap/allocations_familiales_majeures/, consulté le 17/11/2015 à 11h54
- Sécurité sociale
https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/citizen/displayThema/private_life/PRITH_8/PRITH_8_3/PRITH_8_3_3.xml