

COMITE DE GESTION

11371

date 8 décembre 2009  
service Recherche et Finances

**Confidentiel**

**Concerne: Focus 2009-4: Les allocations familiales en Europe**

Les membres trouveront en annexe l'étude focus 2009-4 intitulées : « Les allocations familiales en Europe ».

Dans cette étude, nous comparons les systèmes d'allocations familiales des 27 pays de l'Union européenne. Dans cette optique, nous nous sommes posés deux questions. La première renvoie à l'accès aux allocations familiales. Les pays européens lient-ils le droit aux allocation familiales à la résidence ou au travail, c'est-à-dire au fait de payer (d'avoir payé) des cotisations sociales ou non ? La seconde concerne la redistribution des allocations familiales. Tiennent-ils compte de la situation des parents dans les montants d'allocations familiales versés aux familles ? Et si oui, sur base de quels critères (revenu, situation professionnelle et civile) ?

Cette étude comporte trois parties. Dans la première, nous définissons le terme « allocations familiales » en regard de la législation européenne. La deuxième a pour but de comparer les systèmes d'allocations familiales mis en place dans les 27 pays de l'Union européenne<sup>1</sup>. Dans la troisième et dernière partie de cette étude, nous analysons les résultats de la comparaison et ciblons le système mis en place dans notre pays.

---

<sup>1</sup> Les informations utilisées dans cette étude concernant les systèmes d'allocations familiales des 27 pays de l'Union européennes sont basées sur les informations du MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) qui datent de janvier 2009. Ces données peuvent être consultées sur le site : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_fr.htm)

## **Partie I : allocations familiales : définition**

Dans un premier temps, il nous semble important de définir ce qu'on entend par « allocations familiales » afin de les distinguer d'autres prestations familiales. Pour cela, nous nous basons sur la législation européenne qui définit les allocations familiales comme « *des prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille* ».

## **Partie II : Description des systèmes d'allocations familiales en Europe.**

La première question posée dans cette étude concerne **l'accès aux allocations familiales**. Ce sujet a déjà été abordé dans d'autres documents présentés récemment au Comité de gestion, notamment dans le document CG 11338 du 6 octobre 2009, reprenant une étude de N. Mussche traitant de l'influence qu'a eu l'arrivée des travailleurs immigrés sur la législation en matière d'allocations familiales<sup>2</sup>, ou encore dans le document CG 11248 du 7 avril 2009 qui fait le point sur les difficultés et possibles évolutions liées à l'harmonisation entre le régime des travailleurs salariés et des indépendants.<sup>3</sup> L'étude propose une nouvelle approche de la question basée sur la comparaison des régimes d'allocations familiales européens.

Celle-ci montre que 24 pays proposent un droit universel aux allocations familiales basé sur le critère de résidence. Trois pays font exception : **la Belgique**, l'Italie et la Grèce, dans lesquels le droit à ces prestations est principalement dérivé du travail. Néanmoins, notre pays diffère des deux autres dans le sens où il poursuit depuis longtemps une visée universaliste. Il a créé en 1971 un régime résiduaire : les prestations familiales garanties et a élargi les conditions d'accès dans le régime des travailleurs salariés de sorte que quasiment tous les enfants ont actuellement droit aux allocations familiales. On ne peut cependant pas réellement parler d'un droit égalitariste puisque les règles en vigueur ne sont pas tout à fait identiques selon le régime applicable (montants, conditions d'accès, etc.).

---

<sup>2</sup> Doc CG 11338 du 6 octobre 2009 : les immigrés et la sécurité sociale en Belgique – le cas du programme des allocations familiales.

<sup>3</sup> Doc. CG 11248 du 7 avril 2009 : augmentation des allocations familiales du 1<sup>er</sup> rang dans le régime des travailleurs indépendants – répercussion sur le régime des travailleurs salariés.

La deuxième question de cette étude est celle de la **redistribution**, c'est-à-dire la manière dont les montants alloués aux allocations familiales sont répartis entre les familles. Les pays peuvent combiner deux types de redistribution. La première, la redistribution horizontale va des ménages sans enfants à charge vers les ménages ayant des enfants à charge ; elle a pour objectif de compenser les charges financières supplémentaires des ménages avec enfants. Dans ce cadre, les mêmes montants d'allocations familiales sont versés aux familles sans qu'il soit tenu compte de leur situation socioéconomique. On parle alors d'allocations universelles. La seconde, la redistribution verticale va des ménages aisés (avec enfants) vers les ménages plus pauvres ayant des enfants à charge. Il s'agit alors d'octroyer les allocations familiales de manière différenciée afin de donner plus à ceux qui en ont le plus besoin. Pour introduire des éléments de redistribution verticale les pays peuvent procéder de deux façons: en limitant l'octroi à certains groupes de personnes **et/ou** en modulant les montants en fonction des situations familiales.

En Europe, huit pays proposent des allocations familiales universelles (*France, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Allemagne, Royaume-Uni, Lituanie et Suède*). Ils proposent les mêmes montants d'allocations quelle que soit la situation des parents.

Sept pays ont, quant à eux, choisi de limiter l'octroi aux allocations familiales en posant une limite de revenu au-delà de laquelle les familles n'ont pas droit aux allocations familiales. Les référentiels utilisés sont variés et donc difficilement comparables. Nous pouvons, néanmoins, faire une distinction entre les pays qui ne limitent l'octroi qu'à des familles dont les revenus sont largement supérieurs à la moyenne (*Italie, Portugal et Bulgarie*) et les pays qui limitent l'octroi à toutes les familles qui ont des revenus supérieurs à la moyenne (*Pologne, Espagne, République Tchèque, Slovaquie*).

Dans quatorze pays, dont la Belgique, les montants des allocations familiales sont modulés en fonction de la situation des parents. Nous identifions trois types de modulations : des suppléments pour parents isolés, des suppléments accordés en fonction de la situation socioprofessionnelle, et des modulations en fonction uniquement du revenu.

Des suppléments sont accordés au parents isolés dans dix pays (*Estonie, Finlande, Danemark, Slovaquie, Hongrie, Portugal, Italie, Malte, Belgique, Grèce*). Dans la majorité de ces pays, un supplément est octroyé à toutes les familles monoparentales mais en Belgique et en Grèce seules les familles monoparentales dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond ont droit à un supplément.

Seuls quatre pays offrent des suppléments sur base de la situation socioprofessionnelle (*Belgique, Hongrie, Danemark et Slovaquie*). Dans ces quatre pays, la condition socioprofessionnelle ne permet pas seule d'obtenir un supplément, les revenus sont également pris en considération.

Huit pays prévoient des montants différents en fonction des revenus. Quatre d'entre eux proposent une majoration pour les familles dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond (*Autriche, Roumanie, Pays-Bas, Chypre*). Les quatre autres pays modulent le montant des allocations familiales en fonction des revenus, souvent par tranche de revenus (*Malte, Italie, Portugal, Slovaquie*).

### **Partie III : Analyse et perspective**

La première partie de notre analyse est centrée sur la **question de l'accès aux allocations familiales**. Nous observons que, quel que soit le contexte historique ou économique, il y a en Europe une nette tendance à privilégier la résidence comme critère d'accès aux allocations familiales.

En Belgique, les critères d'accès aux allocations familiales ont évolué au cours de l'histoire dans le sens d'une universalisation du régime et aujourd'hui quasiment toutes les familles reçoivent des allocations familiales. Néanmoins, il existe encore des différences entre les régimes.

L'objectif de rapprochement entre les régimes est inscrit dans le nouveau contrat d'administration de l'Office. Il s'y engage, en effet, à étudier différentes pistes de convergence entre les régimes afin de formuler des propositions. La notion d'égalité est ici mise en avant. Ainsi, dans le contrat d'administration on peut lire : « *La réalisation de la convergence de l'action des différents régimes réduirait considérablement les traitements différenciés actuels, souvent taxé de discriminatoire* ». <sup>4</sup>

La seconde partie de l'analyse pose la **question de la redistribution** : dans quelle mesure doit-on tenir compte de la situation de la famille pour déterminer le montant des allocations familiales à octroyer? La description des différents régimes d'allocations familiales en Europe montre que les réponses apportées par les pays européens sont très différentes, allant de l'allocation universelle à l'aide ciblée aux revenus faibles ou modestes en passant par l'octroi d'allocations pour toutes les

---

<sup>4</sup> Article 27 du Contrat d'administration 2010-2012 entre l'Etat belge et l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

familles tout en modulant les montants. On ne peut dès lors pas dégager de l'analyse une tendance européenne.

Quant aux critères<sup>5</sup> utilisés pour réaliser les éventuelles modulations de montants, on peut retenir de notre partie descriptive qu'un nombre important de pays offrent une aide spécifique aux familles monoparentales. Néanmoins, il n'y pas de consensus quant à la façon de prendre en compte ce groupe pour les allocations familiales. Beaucoup de pays offrent un supplément à toutes les familles monoparentales mais la Belgique et la Grèce y associent une condition de revenu.

Les suppléments attribués en fonction de la situation professionnelle (chômeurs, pensionnés, invalides) sont, par contre, rares en Europe, les pays utilisant plus souvent le critère du revenu. La situation particulière de la Belgique s'explique par le lien important entre les allocations familiales et le travail.

### **Conclusion**

La comparaison des systèmes d'allocations familiales des 27 pays de l'Union européenne a permis de souligner la spécificité de la Belgique qui est un des rares pays d'Europe à lier l'accès aux allocations familiales au statut professionnel de l'ayant droit.

---

<sup>5</sup> Voir supra.

# FOCUS 2009-4

## Les allocations familiales en Europe



**Office national  
d'allocations familiales  
pour travailleurs salariés**

Rue de Trèves 70  
1000 Bruxelles  
Tel.: 02-237 23 20  
Fax: 02-237 23 09  
E-mail: [research@rkw-onafts.fgov.be](mailto:research@rkw-onafts.fgov.be)  
Website: [www.onafts.be](http://www.onafts.be)

# LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN EUROPE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>I. ALLOCATIONS FAMILIALES : DEFINITION.....</b>	<b>3</b>
<b>II. DESCRIPTION DES SYSTEMES D'ALLOCATIONS FAMILIALES EN EUROPE .....</b>	<b>3</b>
<b>1. UNE PERSPECTIVE : LA NOTION DE JUSTICE SOCIALE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. L'ACCES AUX ALLOCATIONS FAMILIALES.....</b>	<b>5</b>
2.1 Un droit dérivé du travail.....	5
2.2 Un droit universel .....	7
<b>3. LES CRITERES DE REDISTRIBUTION.....</b>	<b>7</b>
3.1 Des allocations universelles.....	8
3.2 Un octroi limité.....	8
3.3 Des montants variables .....	11
3.3.1 <i>Des suppléments pour les parents isolés .....</i>	<i>12</i>
3.3.2 <i>Des suppléments en fonction de la situation socioprofessionnelle .....</i>	<i>12</i>
3.3.3 <i>Des modulations en fonction uniquement du revenu .....</i>	<i>13</i>
3.4 Synthèse.....	15
<b>III. ANALYSE ET PERSPECTIVE .....</b>	<b>16</b>
<b>1. LES ALLOCATIONS FAMILIALES: UN ACCES UNIVERSEL ? .....</b>	<b>16</b>
1.1 Une quasi-unanimité au niveau européen .....	16
1.2 La Belgique : en chemin vers un droit universel ?.....	18
<b>2. DIVERSITE PAR RAPPORT AUX CRITERES DE REDISTRIBUTION .....</b>	<b>19</b>
2.1 Un équilibre entre redistribution horizontale et verticale.....	19
2.2 La prise en compte des familles monoparentales : une tendance au niveau européen ? .....	21
2.3 Des suppléments en fonction de la situation professionnelle ?.....	22
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>23</b>

## LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN EUROPE

### INTRODUCTION

Il est aujourd'hui largement admis en Europe que les familles doivent pouvoir bénéficier de l'aide des pouvoirs publics pour l'éducation des enfants. Ainsi, diverses mesures sont prises par les Etats: diminution d'impôts, aide au logement, développement de l'accueil de la petite enfance, etc. Une des formes d'aide les plus répandues est le versement d'allocations familiales.

Cette étude a pour but de comparer les régimes d'allocations familiales mis en place dans les 27 pays de l'Union européenne. Pour ce faire, nous avons privilégié une approche sous l'angle de la notion de justice sociale. Les pays européens ont, en effet, construit des critères de justice sociale qui varient sensiblement en fonction de leur histoire et des caractéristiques de la société. Du point de vue des allocations familiales, cette approche nous conduit à nous poser deux questions. La première renvoie à l'accès aux allocations familiales. Les pays européens lient-ils le droit d'accès aux allocations familiales à la résidence ou au travail, c'est-à-dire au fait de payer (d'avoir payé) des cotisations sociales ou non ? La seconde concerne la redistribution des allocations familiales : tiennent-ils compte de la situation des parents dans les montants d'allocations familiales versés aux familles ? Et si oui, sur base de quels critères (revenus, situation socioprofessionnelle et maritale)<sup>1</sup> ?

Cette étude comporte trois parties. Dans la première, nous définissons le terme « allocation familiale » en regard de la législation européenne. La deuxième a pour but de comparer les systèmes d'allocations familiales mis en place dans les 27 pays de l'Union européenne<sup>2</sup>. Dans la troisième et dernière partie de cette étude, nous analysons les résultats de la comparaison et ciblons le système mis en place dans notre pays.

---

<sup>1</sup> Notons que, dans certains pays, la situation des enfants (âge, rang, handicap,...) est également retenue comme critère pour déterminer le montant des allocations familiales à octroyer mais cela n'entre pas dans le cadre de notre étude.

<sup>2</sup> Les informations utilisées dans cette étude concernant les systèmes d'allocations familiales des 27 pays de l'Union européenne sont basées sur les informations du MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) qui datent de janvier 2009. Ces données peuvent être consultées sur le site :

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_fr.htm)

## **I. ALLOCATIONS FAMILIALES : DEFINITION**

Dans un premier temps, il nous semble important de définir ce que nous entendons par « allocations familiales » dans cette étude. Les pays peuvent, en effet, dispenser de nombreuses prestations en nature ou en espèces pour aider les familles, et il paraît nécessaire de distinguer les allocations familiales d'autres prestations. Cette clarification est d'autant plus importante que des pays utilisent parfois des termes différents pour parler d'une même aide.

Dans cette étude, nous nous basons sur la législation européenne pour établir une distinction entre les allocations familiales et les autres prestations familiales. Le règlement (CEE) n° 1408/71 définit, en effet, ces deux termes.

Les prestations familiales sont « *toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille dans le cadre d'une législation qui fait partie d'un régime de sécurité sociale d'un Etat membre* »<sup>3</sup>.

Les allocations familiales sont définies comme « *des prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille* »<sup>4</sup>.

## **II. DESCRIPTION DES SYSTEMES D'ALLOCATIONS FAMILIALES EN EUROPE**

### **1. Une perspective : la notion de justice sociale**

Nous avons pris comme fil rouge de notre comparaison la notion de « justice sociale ». Celle-ci peut être définie comme une construction morale et politique résultant d'une série de choix collectifs sur ce que doivent être les clefs de répartition entre les membres d'une société. La justice sociale s'appuie ainsi sur des principes comme l'égalité des droits ou l'équité des situations, principes découlant des valeurs de la société, pour déterminer les formes de solidarité collective. Elle

---

<sup>3</sup> La définition se trouve dans le règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté, article 1, point u) i).

<sup>4</sup> Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté, article 1, point u) ii).

représente donc, à un moment donné, l'ensemble des choix qui vont régir la définition des droits et devoirs sociaux, et en résultat, les règles sociales de répartition ou de redistribution<sup>5</sup>.

Sur base de cette définition, on comprend que les critères de justice sociale seront sensiblement différents dans les pays européens. De plus, ils sont susceptibles d'évoluer au cours du temps.

La notion de justice sociale est importante parce que, dans nos sociétés démocratiques, l'adhésion de la population aux mesures politiques est un facteur déterminant de leur développement. Si une part importante de la société considère que des mesures sont injustes et donc peu légitimes, ces dernières risquent d'être moins valorisées voire, à terme, de disparaître. Ainsi, si l'on considère que les allocations familiales constituent une mesure importante pour les familles, il est nécessaire de les développer en tenant compte de cette notion de justice sociale pour qu'elles rencontrent l'adhésion de la population.

Sur le plan européen, du point de vue des allocations familiales, les différences en termes de critères de justice sociale se situent à deux niveaux. D'une part, sur le plan de l'accès : les allocations familiales sont-elles un avantage pour une catégorie de personnes ou l'accès est-il universel ? D'autre part, sur le plan de la redistribution : la même aide est-elle accordée à toutes les familles ou certaines familles perçoivent-elles davantage que d'autres en fonction de critères tels que, par exemple, leur revenu et/ou leur situation professionnelle et/ou leur situation civile (parent isolé ou non).

Les points suivants décrivent les choix opérés par les 27 pays de l'Union européenne par rapport à ces deux aspects<sup>6</sup>.

#### Deux questions en matière de justice sociale :

- Du point de vue de l'accès : les pays lient-ils le droit d'accès aux allocations familiales à la résidence ou au travail ?
- Du point de vue de la redistribution : le montant des allocations varie-t-il selon la situation de la famille (revenus, situation socioprofessionnelle et maritale)?

<sup>5</sup> Source : Brises (Banque de Ressources Interactives en Sciences Economiques et Sociales)

<sup>6</sup> Pour information, nous avons mis en annexe deux tableaux reprenant d'une part, le pourcentage du PIB consacré aux allocations familiales par pays et d'autre part, les dépenses en allocations familiales par habitant par pays exprimées en standard de pouvoir d'achat.

## **2. L'accès aux allocations familiales**

En Europe, la question de l'accès aux allocations familiales est à replacer dans le contexte plus général du développement de la sécurité sociale. Deux systèmes de protection sociale très différents ont influencé le développement des régimes de sécurité sociale modernes. D'une part, le système Bismarckien se plaçant dans une logique d'assurance sociale où les prestations ne sont accordées qu'à ceux qui cotisent. D'autre part, le système Beveridge se situant dans une logique d'assistance avec un accès universel à la protection sociale.

Les régimes actuels de sécurité sociale des pays européens ont généralement intégré des éléments de ces deux modèles. Ainsi, du point de vue des allocations familiales, deux critères d'accès sont possibles : un droit d'accès dérivé du travail ou un droit d'accès basé sur la résidence.

### **2.1 Un droit dérivé du travail**

En dehors de la Belgique, il n'y a actuellement en Europe que deux pays qui lient principalement l'octroi d'allocations familiales au travail ou à une situation assimilée au travail. Il s'agit de l'Italie et de la Grèce.

En Italie, il faut qu'au moins 70% des revenus de la personne qui demande les allocations soient dérivés d'un travail salarié (salaire, pension, indemnité de chômage, etc.). Quant au régime des indépendants, il ne prévoit d'allocations familiales que dans certains cas spécifiques (essentiellement pour les agriculteurs et les indépendants pensionnés).

En Grèce, les salariés doivent justifier de 50 jours d'assurance auprès d'une caisse d'assurance sociale, c'est-à-dire avoir accompli 50 jours de travail, avoir reçu des prestations de chômage pendant deux mois au moins, avoir été en incapacité de travail pendant au moins deux mois ou avoir interrompu le travail pendant deux mois pour cause de maternité, pour bénéficier des allocations familiales. De plus, les entreprises peuvent, sur la base d'une convention collective, octroyer à leurs employés des allocations familiales plus élevées que celles prévues par l'Etat. Dans ce cas, ils ne peuvent pas bénéficier des allocations de l'Etat. Lorsque les parents sont pensionnés, ceux-ci n'ont pas droit aux allocations familiales, mais ils peuvent bénéficier d'une majoration de leur pension. Quant au régime de sécurité sociale des indépendants, il ne prévoit pas d'allocation familiale.

Dans ces deux pays, le système de financement est lié au travail. Des cotisations sont payées par les employeurs (Grèce et Italie) et les employés (Italie). Néanmoins, l'Etat participe également. En Grèce, des subventions annuelles permettent de couvrir les déficits. En Italie, l'Etat octroie des subventions et prend à sa charge les allocations familiales des indépendants.

En Belgique, le droit aux allocations familiales est aussi basé sur le travail et il existe des régimes séparés selon que l'on soit indépendant, travailleur salarié ou agent de l'Etat.

Sur le plan du financement, les prestations familiales sont englobées dans les budgets généraux des différents régimes de sécurité sociale, financés essentiellement par des cotisations. Dans le régime des travailleurs salariés, celles-ci représentent en 2008 environ 66% du budget auxquels s'ajoutent des subventions de l'Etat et des financements alternatifs par l'intermédiaire des recettes fiscales (par exemple, la TVA) directement attribuées à la sécurité sociale.

On se trouve donc, comme en Grèce et en Italie, dans un système de type bismarckien. Néanmoins, la Belgique diffère de ces deux pays dans le sens où elle poursuit depuis longtemps une visée universaliste. Elle a élargi les conditions d'accès dans le régime des travailleurs salariés et a créé, en 1971, un régime résiduaire, les prestations familiales garanties. Il permet aux familles qui ne peuvent pas ouvrir un droit aux allocations familiales sur base de prestations de travail ou de situations assimilées dans un régime belge ou étranger de percevoir quand même des prestations pour leurs enfants. Le coût de ces prestations familiales garanties est entièrement supporté par le régime des travailleurs salariés. Des mesures ont également été prise pour réduire les différences de montants existant entre le régime des travailleurs salariés et des indépendants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, par exemple, le montant de base pour les enfants de rang 1 dans le régime des indépendants a été augmenté, réduisant ainsi l'écart avec le montant prévu dans le régime des travailleurs salariés.

Dans les faits, en Belgique, presque tous les enfants ont accès aux allocations familiales. On ne peut cependant pas réellement parler d'un droit égalitariste puisque, selon le régime, les règles en vigueur ne sont pas tout à fait identiques. On pense, notamment, aux différences de réglementation concernant les suppléments d'âge entre le régime des travailleurs salariés et celui des indépendants ou encore aux différences encore existante concernant le montant de base pour les enfants de rang 1.

## 2.2 Un droit universel

Le droit universel aux allocations familiales est fortement répandu en Europe puisque 24 des 27 pays ont choisi cette option.

Dans la plupart des cas, et suivant l'idée de Beveridge, les allocations familiales sont financées directement par les impôts. Cependant, certains pays ont gardé une influence plus bismarckienne puisque le financement est basé sur des cotisations des employeurs et/ou des travailleurs, ainsi que des indépendants. Il s'agit de la France, du Luxembourg, de Malte et de l'Autriche. Dans ces quatre pays, on remarque cependant que l'Etat contribue aussi de manière importante au financement des allocations familiales ce qui dénote une certaine distance dans le lien avec le travail.

### Du point de vue de l'accès aux allocations familiales :

- 24 des 27 proposent un accès universel aux allocations familiales.
- 3 exceptions : **La Belgique**, l'Italie et la Grèce. Dans ces trois pays, le droit est dérivé du travail.

## 3. Les critères de redistribution

La question de la redistribution renvoie à la manière dont les montants alloués aux allocations familiales sont répartis entre les familles.

Dans ce cadre, on peut distinguer deux grands modèles. Le premier est basé sur la redistribution horizontale. Celle-ci vise une redistribution des revenus des ménages sans enfants à charge vers les ménages ayant des enfants à charge. Ce type de redistribution repose sur l'idée que la collectivité doit aider toutes les familles ayant des enfants à charge pour compenser le coût de ceux-ci. Il n'est pas tenu compte de la situation socioéconomique de la famille et donc, les mêmes montants d'allocations familiales sont octroyés. On parle alors d'allocations universelles.

Le second modèle repose sur la redistribution verticale allant des ménages aisés (avec enfants) vers les ménages plus pauvres ayant des enfants à charge. Il s'agit alors d'octroyer les allocations familiales de manière différenciée afin de donner plus à ceux qui en ont le plus besoin.

Du point de vue des allocations familiales, chaque pays combine différemment ces deux modèles de redistribution : soit il octroie des allocations familiales universelles et s'inscrit alors essentiellement dans de la redistribution horizontale, soit il introduit également des éléments de redistribution verticale. Pour cela, il peut procéder de deux façons: en limitant l'octroi à certains groupes de personnes et/ou en modulant les montants en fonction des situations familiales.

Il est important de rappeler ici que l'on s'intéresse aux différences de montant selon la situation des parents et non par rapport aux enfants (âge, rang, handicap, etc.). De plus, dans le cas de la Belgique, de la Grèce et de l'Italie, nous avons choisi comme référence les règles applicables aux travailleurs salariés.

- Redistribution = se positionner en matière de redistribution horizontale et verticale
- Deux façons d'instaurer une redistribution verticale : limiter l'octroi à certains groupes *ET/OU* moduler les montants selon la situation familiale

### 3.1 Des allocations universelles

En Europe, huit pays proposent des allocations familiales universelles. Ces pays sont la France, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Lituanie et la Suède. Ils proposent les mêmes montants d'allocations quelle que soit la situation des parents. En ce sens, on peut considérer que ces pays se rapprochent fortement du système universaliste proposé par Beveridge.

Notons tout de même que certains de ces pays proposent d'autres types de prestations destinées aux familles, prestations dont l'octroi dépend dans certains cas de la situation des parents. En France, par exemple, les allocations familiales sont universelles, mais une allocation de parent isolé peut être octroyée en fonction du revenu du parent isolé.

### 3.2 Un octroi limité

Sept pays limitent l'octroi des allocations familiales : l'Espagne, la Bulgarie, la Pologne, l'Italie, le Portugal, la Slovénie et la République Tchèque. Pour ce faire, ils prévoient un plafond de revenu au-delà duquel les familles n'ont pas droit aux allocations familiales.

En Bulgarie, le revenu mensuel brut moyen par membre de la famille ne peut dépasser un plafond qui était fixé à 179 euros en janvier 2009.

En Pologne, les familles dont le revenu familial mensuel individuel excède un certain plafond (120 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009) sont exclues. Cependant, ce plafond est augmenté (140 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009) si un des enfants est handicapé.

En Espagne, le revenu annuel de la famille doit être inférieur à 11.264,01 euros (au 1<sup>er</sup> janvier 2009) pour pouvoir bénéficier des allocations familiales. Si la famille a au moins quatre enfants, le plafond de revenu est porté à 16.953,05 euros.

En Italie, le plafond de revenu varie selon le nombre de membres qui composent le ménage. Pour un ménage de 4 personnes, par exemple, le revenu familial annuel avant imposition ne peut dépasser 68.749,20 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009. De plus, si un membre de la famille est handicapé, le plafond est rehaussé de près de 10.000 euros par an.

Au Portugal, le revenu « de référence » de la famille ne doit pas dépasser 5 fois la valeur de l'I.A.S, référentiel d'Indexation des Appuis sociaux<sup>7</sup>, qui est fixé à 419,22 euros en 2009. Le revenu de référence s'obtient en divisant le total des revenus de la famille par le nombre d'enfants titulaires du droit, accru du facteur 1 (ainsi pour une famille comptant deux enfants, les revenus doivent être divisés par 3).

En République Tchèque, les revenus de la famille doivent être inférieurs à 2,4 fois le minimum vital. Celui-ci est fonction de la composition du ménage<sup>8</sup>.

En Slovénie, seules les familles dont les revenus sont inférieurs au salaire mensuel moyen de l'année précédente ont droit aux allocations familiales. Le salaire mensuel moyen en 2006 était de 1.147 euros<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Portugal a mis en place un nouveau mécanisme d'indexation des prestations sociales appelé indexation des appuis sociaux. Ce référentiel est actualisé chaque année en fonction de la croissance du PIB et de la variation des 12 derniers mois de l'indice des prix à la consommation.

<sup>8</sup> Pour une famille comprenant deux adultes et 2 enfants de moins de 6 ans, le montant du minimum vital est fixé à 324 euros par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>9</sup> Source : Eurostat. Les dernières données disponibles correspondant à l'année 2006.

Malgré la variété des référentiels utilisés pour définir les plafonds d'octroi, nous avons tenté dans le tableau ci-dessous d'établir une base de comparaison en prenant comme exemple le cas d'une famille composée de deux adultes et de deux enfants (moins de 6 ans). Le tableau reprend le plafond d'octroi en vigueur dans chaque pays pour cette famille-type et le met en regard avec le revenu moyen pour les ménages ayant cette composition.

Le tableau ci-dessous nous permet de faire une distinction entre les pays qui ne limitent l'octroi des allocations familiales qu'à des familles dont les revenus sont largement supérieurs à la moyenne (Italie, Portugal et Bulgarie) et les pays qui établissent un plafond d'octroi qui se situe aux alentours de la moyenne de revenus et qui n'offrent donc d'allocations familiales qu'à des familles qui ont des revenus moyens ou faibles (Pologne, Espagne, République Tchèque, Slovaquie).

**Tableau I : Plafond de revenu de la famille pour l'octroi d'allocations familiales et revenu moyen pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants (moins de 6 ans).<sup>10</sup>**

	Plafond de revenu mensuel	Revenu moyen mensuel (2007) <sup>11</sup>
Bulgarie	716 €	148,17 €
Pologne	480 €	342,92 €
Espagne	938,60 €	1.117,75 €
Italie	5.729,10 €	1.340,33 €
Portugal	6.288,30 €	793,67 €
République Tchèque	777,60 €	500,25 €
Slovaquie	1.147,00 € (2006)	899,58 €

- Sept pays n'octroient pas d'allocations familiales lorsque les revenus du ménage dépassent un certain plafond.
- Distinction:
  - Pays qui n'excluent que les familles les plus aisées (*Italie, Portugal et Bulgarie*)
  - Pays qui excluent toutes les familles qui ont un revenu supérieur à la moyenne (*Pologne, Espagne, République Tchèque, Slovaquie*)

<sup>10</sup> Les données sur les revenus moyens n'étant disponibles que pour l'année 2007, nous ne pouvons faire de comparaisons précises avec les plafonds de revenus pour lequel nous avons des données au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ces chiffres permettent néanmoins d'avoir un ordre de grandeur.

<sup>11</sup> Source : Eurostat. Les dernières données disponibles correspondent à l'année 2007.

### 3.3 Des montants variables

La Belgique ainsi que 13 autres pays européens ont choisi de moduler les montants des allocations familiales en fonction de la situation de la famille. Il s'agit alors d'offrir une aide plus importante aux groupes jugés plus faibles.

Nous identifions trois types de modulations. Des suppléments accordés aux parents isolés, des suppléments accordés en fonction de la situation socioprofessionnelle de l'ayant droit et des modulations uniquement en fonction du revenu familial.

Le tableau ci-dessous présente les pays qui proposent des montants variables en fonction des critères choisis pour ces modulations. Dans les points suivants, nous revenons plus précisément sur chacun de ces suppléments.

**Tableau II : Pays qui modulent les montants d'allocations familiales en fonction des critères choisis.**

<b>Variabilité des montants</b>			
<b>CRITERES</b>	<b>Parents isolés</b>	<b>Situation socioprofessionnelle</b>	<b>Uniquement revenu</b>
<b>Autriche</b>	Non	Non	Oui
<b>Belgique</b>	Oui	Oui	Non
<b>Chypre</b>	Non	Non	Oui
<b>Danemark</b>	Oui	Oui	Non
<b>Estonie</b>	Oui	Non	Non
<b>Finlande</b>	Oui	Non	Non
<b>Grèce</b>	Oui	Non	Non
<b>Hongrie</b>	Oui	Oui	Non
<b>Italie</b>	Oui	Non	Oui
<b>Malte</b>	Oui	Non	Oui
<b>Pays-Bas</b>	Non	Non	Oui
<b>Portugal</b>	Oui	Non	Oui
<b>Roumanie</b>	Non	Non	Oui
<b>Slovaquie</b>	Non	Oui	Non
<b>Slovénie</b>	Oui	Non	Oui

### 3.3.1 *Des suppléments pour les parents isolés*

Dix pays prévoient des montants plus importants pour les familles monoparentales. Cette démarche témoigne d'une volonté de prendre en compte les changements de structure familiale de ces dernières décennies. En effet, le nombre de familles monoparentales est en augmentation. En 2008, 13% des enfants dans l'Union européenne ne vivaient qu'avec un seul parent. Le risque de pauvreté de ces derniers est deux fois plus important que celui de l'ensemble des enfants<sup>12</sup>.

L'Estonie, la Finlande, le Danemark, la Slovénie, la Hongrie, le Portugal et l'Italie offrent un supplément à toutes les familles monoparentales.

A Malte, où le montant des allocations dépend aussi des revenus familiaux, les familles monoparentales reçoivent d'office le montant maximum d'allocations familiales.

La Belgique et la Grèce offrent un supplément aux familles monoparentales à condition que les revenus de la famille ne dépassent pas un certain plafond. En Grèce, outre cette condition, le parent isolé ne reçoit de supplément que s'il est veuf, invalide ou soldat.

Notons que seuls le Danemark et la Belgique prévoient des montants spécifiques d'allocations familiales pour les enfants dont au moins un des parents est décédé. D'autres pays tiennent aussi compte de cette situation particulière, mais au travers d'autres formes de prestations.

- Huit pays offrent un supplément à toutes les familles monoparentales.  
(L'Estonie, la Finlande, le Danemark, la Slovénie, la Hongrie, le Portugal, l'Italie et Malte)
- La **Belgique** et la Grèce offrent un supplément aux familles monoparentales si les revenus ne dépassent pas un certain plafond.

### 3.3.2 *Des suppléments en fonction de la situation socioprofessionnelle*

Les suppléments octroyés sur base de la situation socioprofessionnelle de la personne ouvrant le droit ne sont pas très courants en Europe puisqu'ils ne sont présents que dans quatre pays : la Belgique, la Hongrie, le Danemark et la Slovaquie.

<sup>12</sup> Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008, Commission européenne, 2008.

En Hongrie, les pensionnés peuvent bénéficier d'un supplément si leur pension n'excède pas le montant minimum actuel (environ 107 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2009).

En Slovaquie, les pensionnés ont droit une majoration de leurs allocations familiales pour autant que leurs revenus ne dépassent pas six fois le salaire minimum mensuel national.

Au Danemark, lorsqu'un des deux parents est pensionné, un supplément, dont le montant peut diminuer en fonction du revenu familial, est octroyé. Si les deux parents sont pensionnés, le montant du supplément est plus élevé et est octroyé sans qu'il soit tenu compte des revenus.

En Belgique, un supplément peut être accordé si la personne ouvrant le droit est pensionné, chômeur ou invalide, et si les revenus du ménage ne dépassent pas un certain plafond.

Dans ces quatre pays, on constate que la condition socioprofessionnelle ne permet pas, à elle seule, d'obtenir un supplément. Les revenus sont aussi pris en considération. Ceci montre une volonté d'aider les groupes qui, par leur situation socioprofessionnelle, ont le plus grand risque de précarité tout en s'assurant que leurs revenus sont effectivement limités.

- Seuls quatre pays offrent des suppléments sur base du statut socioprofessionnel des parents : la Hongrie, le Danemark, la Slovaquie et la **Belgique**.
- Dans les 4 pays, le critère socioprofessionnel est complété par une condition de revenu.

### **3.3.3 Des modulations en fonction uniquement du revenu**

Prévoir des montants différents en fonction des revenus est un principe assez répandu en Europe puisqu'il est pratiqué dans huit pays : l'Autriche, les Pays-Bas, Malte, Chypre, la Roumanie, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie. Certains de ces pays offrent un supplément aux personnes dont les revenus sont jugés faibles. Dans d'autres pays, le montant des allocations familiales est directement fonction du revenu.

En Autriche, un supplément est prévu pour les familles dont le revenu familial imposable ne dépasse pas un certain plafond (55.000 euros pour 2008) et qui ont au moins trois enfants.

La Roumanie prévoit une majoration de 25% pour les familles éligibles à l'aide sociale.

Au Pays-Bas, un supplément annuel, dont le montant varie en fonction des revenus familiaux, est octroyé aux familles dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Ce dernier dépend du nombre d'enfants.

A Chypre, une allocation complémentaire est prévue en fonction du revenu familial. Le montant de celle-ci dépend de la tranche dans laquelle les revenus se situent (2 tranches de revenus sont définies pour l'octroi d'un supplément), et aussi du nombre d'enfants.

A Malte, le montant des allocations familiales est directement lié aux revenus annuels de la famille. Il est calculé sur base de la différence entre un revenu plafond (au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 23.923 euros, ou 30.911 euros si la famille a au moins quatre enfants) et les revenus effectifs de la famille. Le montant des allocations familiales est un pourcentage de cette différence qui varie en fonction de l'âge et du rang de l'enfant. Les familles dont les revenus dépassent le plafond ont droit à un montant minimum forfaitaire versé annuellement.

En Italie, les montants sont inversement proportionnels aux revenus du ménage et varient par tranche de revenu d'environ 100 euros.

Au Portugal, cinq tranches de revenus sont établies en fonction de l'I.A.S<sup>13</sup> donnant droit à différents montants d'allocations familiales.

En Slovénie, les montants varient en fonction de huit tranches de revenus qui sont définies par rapport au salaire moyen national.

---

<sup>13</sup> Référentiel d'Indexation des Appuis sociaux, qui est fixé à 419,22 euros en 2009.

- Quatre pays prévoient une majoration des allocations familiales pour les familles dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond.  
*(L'Autriche, la Roumanie, les Pays-Bas et Chypre)*
- Quatre pays modulent le montant des allocations familiales en fonction des revenus (souvent par tranche de revenu)  
*(Malte, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie)*

### 3.4 Synthèse

Le tableau à la page suivante permet de classer les pays de l'Union européenne en fonction des critères de redistribution qu'ils ont mis en place par rapport aux allocations familiales. Il permet de distinguer quatre groupes de pays : les pays qui offrent des allocations identiques à toutes les familles, ceux qui en plafonnent l'octroi, ceux qui font varier les montants et ceux qui ont choisi de combiner ces deux dernières formules.

Les pays qui octroient des allocations familiales universelles représentent un groupe important, huit pays étant dans cette situation.

Le deuxième groupe est constitué des quatre pays qui ne prévoient pas de modulation de montants, mais qui limitent l'octroi des allocations aux familles dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond.

La formule la plus courante consiste à garantir à tous un montant minimum d'allocations familiales et à majorer ce montant en fonction de la situation des parents : soit en offrant des compléments, soit en modulant les montants selon les revenus. Douze pays utilisent ce type de système, dont la Belgique

Le dernier groupe ne comporte que trois pays. Ces derniers ont mis en place un plafond de revenu au-delà duquel les familles n'ont pas droit aux allocations familiales et proposent également des modulations du montant en fonction de la situation des parents.

**Tableau III : Répartition des pays de l'Union européenne selon qu'ils déterminent ou non un plafond pour l'octroi des allocations familiales et qu'ils modulent ou non les montants**

		Montant variable	
		Oui	Non
Plafond pour l'octroi des allocations familiales de base	Oui	Portugal Slovénie Italie	Bulgarie Pologne Espagne République Tchèque
	Non	Chypre Danemark Estonie Malte Pays-Bas Hongrie Autriche <b>Belgique</b> Roumanie Grèce Finlande Slovaquie	Allemagne Irlande Lettonie Lituanie Luxembourg Royaume-Uni Suède France

### III. ANALYSE ET PERSPECTIVE

#### 1. Les allocations familiales: un accès universel ?

##### 1.1 Une quasi-unanimité au niveau européen

La description des régimes européens nous permet de constater que la grande majorité des pays de l'Union européenne choisissent actuellement la résidence comme critère de base pour l'accès aux allocations familiales.

Ainsi, il ne s'agit pas, comme ce serait le cas dans une conception de type bismarckienne, d'une prestation accordée aux travailleurs qui cotisent ou ont cotisé, mais bien d'une allocation à laquelle toutes les familles ont accès. On peut donc parler d'un droit du citoyen et non d'un droit du travail.

Ce choix va de soi dans les pays où l'ensemble du système de protection sociale est d'influence beveridgienne, principalement les pays scandinaves.

Par contre, il est intéressant de noter que cette formule est aussi massivement privilégiée par des pays plus influencés par la tradition bismarckienne. Ainsi, en Allemagne, la branche « famille » de la sécurité sociale est la seule où le droit est établi en fonction de la résidence. En France, malgré un système de financement par cotisation, les allocations familiales sont accessibles à tous les résidents depuis 1978.

Les pays de l'Est ont dû réorganiser leur système de protection sociale après la chute du communisme. Leurs politiques familiales ne sont pas encore très stables<sup>14</sup> mais, par contre, tous ces pays offrent des allocations familiales sur base de la résidence. La Pologne et la République Tchèque ont, par exemple, changé leur législation dans ce sens en 1995. La Bulgarie a fait de même en 2002.

C'est dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Portugal et Espagne) qu'on retrouve les deux seuls pays (la Grèce et l'Italie) qui, comme la Belgique, octroient les allocations familiales sous condition de travail ou de situations assimilées. Notons que le Portugal a abandonné ce système assez récemment (en 2003) pour le remplacer par un droit universel.

On peut en conclure qu'il y a un consensus relativement important en Europe pour ne pas conditionner le droit aux allocations familiales à la situation professionnelle de la famille.

Quel que soit le contexte historique ou économique, on observe une nette tendance en Europe à privilégier la résidence comme critère d'accès aux allocations familiales.

---

<sup>14</sup> C. LEFEVRE, *Peut-on parler de politique familiale à l'Est ? Entre politique de l'emploi et politique de lutte contre la pauvreté*, In *Information sociale*, 2005/4, n°124, p6-14.

## 1.2 La Belgique

En Belgique, les critères d'accès aux allocations familiales ont évolué au cours de l'histoire. Ainsi, par exemple, la venue de travailleurs immigrés a conduit le législateur à réfléchir sur leur droit aux allocations familiales ce qui a eu pour conséquence d'élargir le droit à toute personne bénéficiant d'un contrat de travail, indépendamment de sa nationalité alors qu'auparavant, elles étaient réservées aux travailleurs belges<sup>15</sup>.

L'accès aux allocations familiales a également évolué dans le sens d'une universalisation du droit : instauration des prestations familiales garanties, élargissement des conditions d'accès dans le régime des travailleurs salariés, rapprochement du régime des travailleurs salariés et du régime des indépendants. Néanmoins, il existe encore des différences entre les régimes (salariés et indépendants) sur le plan des montants, des conditions d'accès, du financement et de la gestion des allocations familiales.

En 2000, un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires et présidé par Mme le professeur Cantillon s'est penché sur la question de l'harmonisation des régimes de sécurité sociale, notamment sur le plan des allocations familiales<sup>16</sup>.

L'objectif de rapprochement des régimes est également inscrit dans le nouveau contrat d'administration de l'ONAFS<sup>17</sup>. L'Office s'y engage à formuler des propositions allant dans ce sens après une phase d'inventaires des dispositions divergentes et une phase d'analyse à laquelle seront associés les différents acteurs concernés. Une des raisons invoquées est la notion d'égalité. On peut, en effet, lire : « *La réalisation de la convergence de l'action des différents régimes réduirait considérablement les traitements différenciés actuels, souvent taxés de discriminatoires* ».

- En Belgique : évolution du système d'allocations familiales dans le sens d'une universalisation, guidée par le principe d'égalité.
- En pratique, il subsiste néanmoins encore des différences entre les régimes.

<sup>15</sup> N. MUSSCHE, *Les immigrés et la sécurité sociale en Belgique – Le cas du programme des allocations familiales*, In *Revue belge de sécurité sociale*, n°4/2008, p 519-548.

<sup>16</sup> Le rapport du groupe de travail Cantillon intitulé « *vers une harmonisation de l'incapacité de travail, des soins de santé et des allocations familiales des indépendants et des travailleurs salariés* » a été publié dans : *Revue Belge de Sécurité Sociale*, n°2/2001, pp 307 à 342

<sup>17</sup> Article 27 du Contrat d'administration 2010-2012 entre l'Etat belge et l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

## **2. Diversité par rapport aux critères de redistribution**

L'étude n'a pas pour but d'analyser la redistribution de l'ensemble des prestations familiales, mais bien de se centrer sur l'analyse d'une prestation particulière, l'allocation familiale. Celle-ci est présente dans tous les pays européens et se démarque des autres par le fait qu'elle n'est pas conditionnée à une situation particulière comme c'est le cas, par exemple, des allocations de garde d'enfants octroyées lorsqu'un parent arrête de travailler pour s'occuper de ses enfants. Elle est, selon la définition européenne, « *accordée exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille* »<sup>18</sup>. Elle se justifie donc simplement par le fait que les enfants représentent toujours une charge financière pour les familles.

Ainsi, la question des conditions d'octroi et de la modulation des montants des allocations familiales peut se poser de la manière suivante : dans quelle mesure doit-on tenir compte de la situation de la famille pour déterminer le montant des allocations familiales à octroyer ?

### **2.1 Un équilibre entre redistribution horizontale et verticale**

La réponse apportée par les pays à cette question va influencer le dosage entre redistribution horizontale et verticale dans leur politique en matière d'allocations familiales.

Les pays qui imposent une limite de revenu pour l'octroi d'allocations familiales s'inscrivent fortement dans la redistribution verticale. C'est particulièrement le cas en Espagne, en Slovaquie, en Pologne et en République Tchèque où les allocations familiales ne sont octroyées qu'à des familles ayant des revenus moyens ou modestes. Il est intéressant de noter que ces quatre pays sont : un pays de l'Europe du Sud (l'Espagne) où la sécurité sociale est moins développée que dans les pays du centre du continent européen<sup>19</sup> et des pays d'Europe de l'Est (la Pologne, la Slovaquie, et la République Tchèque) où les moyens budgétaires sont limités. Ces pays ont donc choisi, compte tenu de moyens limités, d'aider ceux qui en ont le plus besoin.

---

<sup>18</sup> Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté, article 1, point u) ii).

<sup>19</sup> L. PAQUY (sous la responsabilité scientifique de Patrice Bourdelais), *Les systèmes européens de protection sociale : une mise en perspective*, In *Mire*, n°6, janvier 2004.

Des pays qui ont, eux aussi, de faibles moyens ont décidé, par contre, de ne pas limiter l'octroi de ces prestations. C'est le cas, par exemple, de l'Estonie, qui a fait ce choix de peur de créer un fossé entre les bénéficiaires et ceux qui financent les prestations en payant les impôts<sup>20</sup>.

Le choix d'une redistribution qui ne tient pas compte de la situation de la famille concerne tant des pays d'Europe occidentale comme la France et le Luxembourg qui ont une sécurité sociale fortement développée que des pays aux moyens plus limités comme la Lettonie ou la Lituanie.

Les autres pays, la Belgique entre autres, sont dans des situations intermédiaires et s'inscrivent dans une volonté de marier des objectifs de redistribution horizontale, permettant aux familles d'atténuer le coût des enfants, et des objectifs de redistribution verticale, en accordant une aide plus élevée aux groupes les plus précaires.

En résumé, on constate qu'il n'y a pas de consensus au niveau européen quant à l'importance qu'il faut donner à la redistribution horizontale et verticale par rapport aux allocations familiales. La comparaison ne nous permet pas de dégager de tendance européenne en faveur ou non des modulations en fonction de la situation des familles.

Cependant, du point de vue de l'efficacité, certaines études montrent que les allocations universelles produisent de meilleurs résultats en matière de lutte contre la pauvreté que des aides ciblées dont c'est pourtant l'objectif explicite. Une des raisons est que les allocations universelles bénéficient en général d'une plus grande légitimité<sup>21</sup>. D'après Antoine Math, les systèmes de protection sociale s'adressant au plus grand nombre et bénéficiant donc aux catégories qui contribuent au financement reçoivent le soutien de ces catégories et se révèlent plus généreux et plus pérennes que les systèmes fortement ciblés<sup>22</sup>.

On voit ici toute l'importance pour une politique d'être considérée comme juste par une part importante de la population. Les Etats, s'ils veulent que leur politique soit efficace par rapport aux objectifs fixés, doivent tenir compte de cette donnée essentielle et la concilier avec les moyens

---

<sup>20</sup> KUTSAR D., *L'enfant et la politique familiale en Estonie. Dispositifs et débats*, In *Informations sociales* 2005/4, n°124, p 98-106.

<sup>21</sup> B. CANTILLON, T. GOEDEME, *les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés : rétrospective axée sur l'avenir. Réflexions sur 75 années d'allocations familiales*, In *Revue belge de sécurité sociale*, n°1/2006, p7-36

<sup>22</sup> A. MATH, *Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne*, In *Revue de l'IREES*, n°41, 2003/2.

disponibles. L'enjeu est de doser de manière optimale redistribution verticale et redistribution horizontale.

- Pour doser redistributions horizontale et verticale, les pays tiennent compte de critères de justice sociale, d'efficacité et des moyens disponibles.
- Les options prises par les pays européens sont fort différentes.  
→ Aucune tendance européenne ne se dégage de l'analyse.

## 2.2 La prise en compte des familles monoparentales : une tendance au niveau européen ?

Une tendance que l'on peut dégager de l'analyse est l'attention portée aux parents isolés. Cette attention est liée aux changements des formes familiales au cours des dernières décennies qui ont pour conséquence une augmentation du nombre d'enfants vivant avec un parent isolé. Environ 13% des enfants dans l'Union européenne étaient dans cette situation en 2008. Ces familles connaissent généralement un risque plus important de pauvreté<sup>23</sup>.

Dix pays ont ainsi choisi d'aider ce groupe au travers d'une majoration des allocations familiales. De plus, et même si cela n'est pas directement l'objet de notre étude, la France, l'Irlande, la Roumanie et la Pologne ont créé une allocation spéciale pour les parents isolés indépendamment des allocations familiales. Si on tient compte de ces quatre pays, il apparaît que la moitié des pays membres de l'Union européenne offre une aide spécifique aux familles monoparentales.

La Belgique fait partie de ce groupe depuis le 1<sup>er</sup> mai 2007, date à laquelle un supplément pour familles monoparentales a été instauré. Néanmoins, contrairement à ce qui se fait dans la majorité des pays, le supplément est octroyé sous condition de revenus.

En effet, tous les pays qui majorent les allocations familiales pour les familles monoparentales, à l'exception de la Belgique et de la Grèce, le font sans tenir compte des revenus familiaux. Ainsi ils tiennent compte du fait que la situation de parent isolé entraîne des besoins spécifiques, notamment en ce qui concerne la conciliation vie professionnelle/vie privée, et ce, quels que soient leurs revenus.

---

<sup>23</sup> *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008*, Commission européenne, 2008.

La mise sous condition de revenus des majorations d'allocations familiales pour familles monoparentales témoigne d'une volonté de reconnaître le risque plus important de précarité des familles monoparentales tout en n'aidant que celles qui ont réellement peu de moyens.

Ce supplément sous condition n'est envisageable que dans des pays, comme la Belgique, où les revenus ne constituent pas une condition suffisante pour bénéficier d'un supplément (on tient également compte de la situation professionnelle). En effet, les pays qui prévoient des montants différents uniquement sur base des revenus offrent une aide à toutes les familles qui ont de faibles revenus, que ce soit parce que le parent est isolé ou pour d'autres raisons.

Nous pouvons en conclure qu'il y a une tendance au niveau européen à accorder une attention particulière aux familles monoparentales mais qu'il n'y a pas de consensus quant à la façon de prendre en compte ce groupe pour les allocations familiales.

- Beaucoup de pays européens offrent une aide spécifique aux familles monoparentales.
- Deux visions :
  - Supplément pour toutes les familles monoparentales.
  - Supplément sous conditions de revenu.

### 2.3 Des suppléments en fonction de la situation professionnelle ?

La Belgique est un des rares pays à utiliser le critère professionnel pour déterminer un droit à une majoration des allocations familiales. Le Danemark, la Hongrie et la Slovaquie possèdent aussi un supplément basé sur ce critère, mais il ne concerne que les pensionnés sous condition de revenus. La Belgique est, par contre, le seul pays à tenir compte de la situation de chômage ou de l'invalidité dans les montants d'allocations familiales octroyés. Cela ne signifie pas, néanmoins, que les autres pays n'octroient pas une aide aux personnes qui se trouvent dans ces situations et ont des enfants à charge. Certains le font, par exemple, au travers d'une indemnité de chômage plus importante.

En Belgique, les suppléments pour les pensionnés, les chômeurs et les invalides sont octroyés si le revenu familial ne dépasse pas un certain montant qui varie selon que le parent est isolé ou non. De plus, le montant du supplément varie légèrement selon que l'attributaire est pensionné ou chômeur, ou invalide. En effet, dans ce dernier cas, le montant pour l'enfant de rang 1 est plus important.

Ainsi, il faut répondre à une double condition de travail et de revenu pour bénéficier d'un supplément.

Dans les autres pays européens qui offrent des suppléments, la condition de revenu n'est pas assortie de conditions socioprofessionnelles. Le lien avec le travail n'influence pas le montant des allocations familiales.

La situation particulière de notre pays est due au fait que le lien entre les allocations familiales et le travail est toujours très important. Ainsi, le lien avec le travail détermine non seulement l'ouverture d'un droit aux allocations familiales mais également l'octroi éventuel d'un supplément (sauf dans le cas des familles monoparentales).

- Les suppléments attribués en fonction de la situation socioprofessionnelle sont rares en Europe
- La situation particulière de notre pays s'explique par le lien important entre les allocations familiales et le travail.

## CONCLUSION

Dans cette étude, nous avons comparé les systèmes d'allocations familiales des 27 pays européens. Dans cette optique, nous nous sommes posé deux questions. La première a trait à l'accès aux allocations familiales : les pays européens lient-ils le droit aux allocations familiales à la résidence ou au travail (ou situations assimilées)? La seconde touche à la question de la redistribution : tiennent-ils compte de la situation des familles dans les montants d'allocations familiales versés aux familles ? Et si oui, sur base de quels critères ?

Par rapport à la question de l'accès, nous avons vu que la majorité des pays Européens ne lie pas (ou plus) le droit aux allocations familiales à la situation professionnelle des parents.

La Belgique a engagé, depuis longtemps, un mouvement vers une universalisation du droit et, aujourd'hui, quasiment toutes les familles reçoivent des allocations familiales. Néanmoins, des différences subsistent entre les régimes (indépendants, salariés, secteur public). Dans son nouveau

contrat d'administration, l'Office s'engage à formuler des propositions permettant de réaliser un rapprochement entre les régimes.

Du point de vue de la redistribution, il a été montré que chaque pays devait se positionner par rapport à deux visions de la justice sociale : l'une basée essentiellement sur de la redistribution horizontale où toutes les familles avec enfants doivent être traitées de la même manière, l'autre fondée sur une redistribution verticale qui s'inscrit dans une volonté de donner davantage aux groupes moins favorisés.

La description des différents systèmes mis en place par les pays européens a fait apparaître de grandes disparités quant à la manière de distribuer les allocations familiales.

La comparaison des pays européens ne permet donc pas de dégager de tendance européenne en matière de modulations dans le montant des allocations familiales en fonction de la situation des familles (revenus, situation socioprofessionnelle et situation civile).

L'étude met également en lumière l'attention portée aux familles monoparentales en matière d'allocations familiales par les pays européens puisqu'un nombre important de pays, dont la Belgique, offre des suppléments à ce type de famille.

En conclusion, la comparaison de notre système d'allocations familiales avec celui des 26 autres pays de l'Union européenne a permis de souligner la spécificité de la Belgique qui est un des rares pays d'Europe à lier l'accès aux allocations familiales au statut professionnel de l'ayant droit.

## BIBLIOGRAPHIE

B. CANTILLON, T. GOEDEME, *Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés. Rétrospective axée sur l'avenir. Réflexion sur 75 années d'allocations familiales*, In *Revue belge de sécurité sociale*, n°1/2006, p7-36.

B. CANTILLON, M. CROP, J. DE COEK, E. DELOOF, G. GRINBERG, L. PAEME, G. PERL, P. VAN DER VORST et J. VERSTRAETEN, *Vers une harmonisation de l'incapacité de travail, des soins de santé et des allocations familiales des indépendants et des travailleurs salariés. Rapport du groupe de travail Cantillon*, In *Revue belge de sécurité sociale*, n°2/2001, p307-342.

N. MUSSCHE, *Les immigrés et la sécurité sociales en Belgique – Le cas du programme d'allocations familiales*, In *Revue belge de sécurité sociale*, n°4/2008, p 519-548.

C. LEFEVRE, *Peut-on parler de politique familiale à l'Est ? Entre politique de l'emploi et politique de lutte contre la pauvreté*. In *Informations sociales 2005/4*, n°124, p30-40.

D. KUTSAR, *L'enfant et la politique familiale en Estonie. Dispositifs et débats*, In *Informations sociales 2005/4*, n°124, p98-106.

J. RAWLS, *théorie de la justice sociale*, 1971. Traduit par Catherine Audard, Seuil, 1981.

*Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008*, Commission Européenne, 2008.

M. CHAUVIERE, M. SASSIER, B. BOUQUET, et Al., *Les implicites de la politique familiale : approches historiques, juridiques et politiques*, Paris, Dunod, 2000.

L. PAQUY (sous la responsabilité scientifique de Patrice Bourdelais), *Les systèmes européens de protection sociale : une mise en perspective*, In *Mire*, n°6, janvier 2004.

A. MATH, *Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne*, In *Revue de l'IRES*, n°41, 2003/2.

*Qu'entend-on par équité horizontale et équité verticale en matière de politique familiale ?* Fiche synthèse de transfert de connaissance n°9, Partenariat familles en mouvance et dynamique intergénérationnelles, Septembre 2005.

<http://partenariat-familles.inrs-ucs.uquebec.ca/DocsPDF/fiche9.pdf>

ANNEXE :

**Tableau 1 : % du PIB accordés aux allocations familiales par pays pour l'année 2005<sup>24</sup>.**

	<b>% du PIB</b>
Allemagne	2,3
Autriche	2,2
Belgique	1,5
Bulgarie	0,5
Chypre	1,1
Danemark	1
Espagne	0,2
Estonie	0,6
Finlande	0,9
France	1,7
Grèce	0,6
Hongrie	1,2
Irlande	1,4
Italie	0,4 (p) <sup>25</sup>
Lituanie	0,4
Lettonie	0,5
Luxembourg	2
Malte	1
Pays-Bas	0,6
Pologne	0,5
Portugal	0,5
République Tchèque	0,4
Roumanie	0,6
Royaume-Uni	1,1
Slovaquie	1,2
Slovénie	0,8
Suède	0,8

Source : Eurostat

<sup>24</sup> Derniers chiffres disponibles sur Eurostat.

<sup>25</sup> Valeur provisoire.

**Tableau 2 : Dépenses en allocations familiales par habitant exprimées en standard de pouvoir d'achat<sup>26</sup> par pays en 2005<sup>27</sup>.**

	dépense par habitant (en SPA)
Allemagne	593,4
Autriche	629,6
Belgique	402
Bulgarie	41,6
Chypre	225,9
Danemark	274,7
Espagne	52,5
Estonie	83,2
Finlande	233,5
France	417,4
Grèce	120,7
Hongrie	166,3
Irlande	440,8
Italie	95,6(p) <sup>28</sup>
Lituanie	43,5
Lettonie	52,1
Luxembourg	1188,5
Malte	167,1
Pays-Bas	184,1
Pologne	61,8
Portugal	79,3
République Tchèque	64,3
Roumanie	46,8
Royaume-Uni	294,7
Slovaquie	157,4
Slovénie	163,6
Suède	217,5

Source : Eurostat

<sup>26</sup> Le standard de pouvoir d'achat est une unité de référence commune (devise artificielle) utilisée dans l'Union européenne pour exprimer le volume d'agrégations économiques à des fins de comparaison à différents niveaux d'agrégation de manière à éliminer les différences de niveau de prix entre pays. Une unité SPA permet d'acheter la même quantité de produits et services dans tous les pays.

<sup>27</sup> Derniers chiffres disponibles sur Eurostat.

<sup>28</sup> Valeur provisoire.