

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

ÉVOLUTION ET TENDANCES
de la
SÉCURITÉ SOCIALE

*

* *

BELGIQUE

TOME II

Étude effectuée à la demande de la
Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Genève 1959

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

ÉVOLUTION ET TENDANCES
de la
SÉCURITÉ SOCIALE

*

* *

BELGIQUE

TOME II

Étude effectuée à la demande de la
Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Genève 1959

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
- Allocations familiales	1
- Annexe I - Plan de l'étude	151

TABLE DES MATIERES.

	<u>Page</u>
CHAPITRE I : GRANDES ETAPES.	1
- Les origines	1
- La loi du 14 avril 1928	2
- La loi du 4 août 1930	2
- La loi du 10 juin 1937	3
- L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et ce qui s'en est suivi pour les allocations familiales	4
- La loi du 27 mars 1951 et ses prémisses	5
- L'arrêté royal du 10 avril 1957	7
CHAPITRE II : STRUCTURE	8
- Schéma général	8
- Salariés	9
- Indépendants	14
- Organisme commun aux deux régimes	17
CHAPITRE III : CHAMP D'APPLICATION	20
- Salariés	20
- Pensionnés	29
- Chômage et "autres motifs légitimes"	30
- Autres catégories : accidentés, malades et invalides; orphelins	34
- Extension à toute la population : indépendants, agents des services publics	41
CHAPITRE IV : PRESTATIONS	55
- Allocations familiales	55
- Allocations de naissance	74
- Avantages d'ordre familial	76
- Allocation de la mère au foyer	86

	<u>Page</u>
CHAPITRE V : TAUX	95
- Variations selon le rang	96
- Variations selon l'âge	122
- Evolution des barèmes et de leur pouvoir d'achat	126
 CHAPITRE VI : INFLUENCE DE LA POLITIQUE NATALISTE	 131

GRANDES ETAPES.

Les origines.

Dès 1915, plusieurs charbonnages belges versèrent une allocation de 0,25 frs par jour pour la femme et chaque enfant d'ouvrier et cet exemple fut imité par d'autres employeurs les années suivantes (1).

La différence ainsi introduite, pour éviter une hausse générale des salaires, entre les travailleurs selon qu'ils eussent ou non des charges de famille, ne pouvait cependant rester limitée à l'entreprise, à peine d'introduire dans le calcul des prix de revient un facteur variable qui eût faussé le jeu normal de la concurrence.

C'est ainsi que, suivant l'exemple donné trois ans plus tôt par des industriels de Lorient et de Grenoble, la "Caisse de compensation pour allocations familiales et assurances sociales de l'arrondissement de Verviers" fut fondée le 14 mars 1921. Le 1er octobre 1925, elle groupait 38 firmes comptant 2.200 ouvriers.

A cette même date, douze caisses de compensation percevaient de 773 firmes occupant 152.603 travailleurs les cotisations nécessaires pour payer annuellement 28 millions de francs d'allocations familiales.

Dès la fin de la guerre, l'Etat et certaines communes versèrent des allocations à leur personnel.

En 1925, le barème en était plus élevé que celui de la première loi sur les allocations familiales, trois ans plus tard. L'âge limite fut presque aussitôt de 21 ans, chose réalisée en 1951 seulement dans le secteur privé.

..

./.

(1) Cft V. FALLON. Les allocations familiales en Belgique et en France. Louvain, Soc. d'études morales, sociales et juridiques, 1926, p. 25 et sq.

La loi du 14 avril 1928.

Inspirée par l'exemple des villes de Liège et d'Anvers et du Conseil provincial du Hainaut, la loi du 14 avril 1928 impose l'insertion dans les cahiers des charges de travaux publics d'une clause obligeant l'adjudicataire à faire partie d'une caisse de compensation pour allocations familiales agréée.

Cette agrégation est subordonnée à l'octroi d'un barème mensuel minimum d'allocations progressif en fonction du rang de naissance des enfants, et à l'approbation par le Roi des statuts détaillés de la caisse sur avis d'une commission représentative des employeurs et des travailleurs.

La loi énumère les travailleurs dont les enfants donnent lieu aux allocations et en détermine les conditions d'octroi. Elle prévoit une procédure de conciliation et d'arbitrage pour les litiges entre caisses et attributaires et règle la compétence des tribunaux.

Comme l'arrêté royal du 29 septembre 1928 en étendit l'application au plus grand nombre possible d'établissements publics, cette loi fut non seulement dans le principe, mais dans le fait, le premier pas qui devait conduire à la généralisation des allocations familiales aux salariés.

°°

La loi du 4 août 1930.

Proposée au Parlement dans le triple but d'encourager la natalité, de contribuer aux charges de famille des travailleurs et de supprimer les inégalités provoquées entre employeurs et entre travailleurs par la loi précédente, la loi du 4 août 1930 :

- 1° oblige quiconque occupe habituellement au travail une ou plusieurs personnes dans les liens d'un contrat de louage de service (sauf celles habitant chez l'employeur) à verser à une caisse d'allocations familiales une cotisation fixe par travailleur et par journée de travail;
- 2° prévoit l'octroi d'allocations mensuelles à un barème minimum "aux travailleurs intéressés" pour leurs enfants jusqu'à l'âge de 14 ans ou de 18 ans pour les étudiants et les apprentis;

/°

- 3° institue par le truchement d'une caisse nationale une compensation partielle entre les caisses qui ont plus d'allocations à payer que de cotisations à percevoir et les caisses qui se trouvent dans la situation inverse, celles-ci pouvant toutefois consacrer la moitié de leur excédent à des majorations d'allocations familiales, à des primes de naissance ou à "d'autres avantages d'ordre familial";
- 4° accorde au nouveau régime une subvention de l'Etat de 30 millions par an;
- 5° crée des caisses spéciales pour certaines branches d'activité particulières et une caisse auxiliaire afin de "ménager la possibilité d'affiliation réglementaire à tout employeur à qui il ne convenait pas de s'affilier à aucune des caisses agréées" (1);
- 6° laisse aux administrations de l'Etat, des provinces et des communes la faculté de payer elles-mêmes les allocations à leur personnel, la nécessité de participer à une caisse de compensation ne s'imposant pas pour cette catégorie d'employeurs.

°°

La loi du 10 juin 1937.

Motivée à la fois par des considérations d'ordre social, démographique et économique (il s'agissait sur ce dernier point de rétablir l'équilibre entre indépendants pères de famille et leurs concurrents célibataires ou mariés sans enfant), la loi de cadre du 10 juin 1937 se borne à assujettir pour eux-mêmes les employeurs et les anciens employeurs, esquisse une organisation administrative calquée sur le régime des salariés et promet des allocations au moins égales à celles des salariés.

L'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 pris en exécution de cette loi ajoute aux employeurs toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une profession sans être engagées pour cela dans les liens d'un contrat de louage de service.

La cotisation n'est pas basée sur les revenus professionnels, mais sur certains indices extérieurs d'aisance propres à chaque activité,

./.

(1) DE LEENER, Vingt-cinq années de régime des allocations familiales en Belgique, Bruxelles, Office de Publicité, 1947, p. 53.

entre autres le revenu cadastral du bien agricole cultivé ou de l'immeuble occupé. Les employeurs et les membres des professions libérales sont rangés de ce fait dans la première des six catégories de cotisation, qui n'atteint pas actuellement la moitié de la cotisation patronale pour les allocations de salariés.

Restées d'abord à peu près au niveau du barème des salariés, les allocations ordinaires furent distancées par le développement que l'organisation de la sécurité sociale donna à ce régime. Il en advint de même pour les allocations de naissance, créées en 1950, et, dans une moindre mesure, pour les allocations d'orphelins, dont les premiers taux majorés datent de 1952, quand l'arrêté royal du 10 avril 1957 augmenta de nouveau les prestations correspondantes du secteur salarié.

D'abord fixée à 5 millions par an, la subvention de l'Etat fut portée à 105 millions en 1952, puis à 203 millions en 1958.

°°°

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et ce qui s'en est suivi pour les allocations familiales.

On sait que l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et les textes connexes ne créèrent pas en Belgique une sécurité sociale ex-nihilo, mais eurent pour portée essentielle d'organiser pour l'ensemble des secteurs la perception de cotisations obligatoires auprès des employeurs et des travailleurs et d'augmenter ainsi les ressources de chaque branche, dont les prestations furent étendues à tous les salariés quand ce n'était pas le cas précédemment.

La Caisse nationale reçut ainsi des offices percepteurs la part des cotisations patronales destinée aux allocations familiales (6 % des salaires plafonnés à 3.000 frs) et les répartit entre les caisses sur la base de l'ancien système de compensation des déficits par les excédents établis au moyen d'une cotisation fictive par journée prestée.

L'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 décida la première des quatre majorations d'allocations ordinaires permises en deux ans et demi par cette augmentation considérable de moyens, mit entièrement à la charge de la compensation nationale les allocations de naissance déjà généralisées par l'arrêté du 10 février 1942 et doubla les taux d'allocations pour les orphelins instituées par l'arrêté royal du 30 mars 1936, introduisant ainsi un barème spécial pour cette catégorie d'attributaires.

L'arrêté-loi du 22 août 1946 détacha complètement les allocations d'orphelins des allocations ordinaires en leur fixant deux taux distincts, selon qu'il s'agissait :

- 1° d'orphelins de père ou de mère (taux intermédiaire);
- 2° d'orphelins de père et de mère, ou de père dont la mère "non remariée" reste au foyer et n'exerce aucune activité professionnelle lucrative" (taux supérieur).

L'arrêté-loi du 28 février 1947 créa des allocations spéciales en faveur des travailleurs invalides à 66 % pour pallier l'effet d'une diminution de leurs ressources sur l'entretien des enfants.

Cet inventaire de l'ensemble des mesures qui donnèrent en trois ans au régime des allocations familiales sa physionomie durable, en corrélation avec l'organisation générale de la sécurité sociale, serait incomplet si l'on ne mentionnait la loi du 7 juin 1949 concernant les vacances annuelles, qui créa le pécule familial de vacances, prélevé sur les cotisations des employeurs et destiné au paiement de vacances supplémentaires en fonction des charges familiales.

Enfin, on citera pour mémoire l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 dont l'article 79 régla l'octroi aux chômeurs involontaires de suppléments aux indemnités de chômage au titre d'allocations familiales, ce qui se faisait déjà sous le régime de l'assurance libre.

°°

La loi du 27 mars 1951 et ses prémisses.

On a groupé sous cette rubrique des mesures prises dès la fin de 1949, mais qui furent consacrées par la loi du 27 mars 1951 (1). Leur ensemble et les trois majorations de taux qui se succédèrent jusque octobre 1951 constituent l'avant-dernière étape de l'évolution du régime.

Le financement en fut assuré par le transfert au secteur des allocations familiales de la cotisation patronale destinée précédemment à un "Fonds d'aide au rééquipement ménager" supprimé, par une subvention de

(1) Rapport de la Caisse nationale sur l'exercice 1950, p. 10.

L'Etat de l'ordre de 600 millions corrélative à la suppression des allocations compensatoires à la hausse du coût de la vie et par une augmentation de la cotisation patronale, calculée désormais sur des salaires plafonnés à 5.000 frs.

En même temps qu'il majorait pour la première fois les allocations ordinaires, l'arrêté du Régent du 10 décembre 1949 augmenta les allocations d'orphelin et pour enfants d'invalides en instituant une progression de taux des deux premiers enfants aux enfants suivants.

L'allocation de la mère au foyer, qui remplaça à partir du 1er janvier 1950 l'allocation compensatoire précitée pour la mère de famille sans profession, fut augmentée d'une somme fixe par enfant à partir du 1er mai 1951. Un barème différencié par rang de naissance des enfants put être versé provisoirement en 1951 au moyen d'un prélèvement sur les réserves de la Caisse nationale.

La loi du 27 mars 1951, dont le projet avait été déposé à la Chambre le 22 décembre 1949, modifia la législation sur les points suivants :

- 1° l'âge limite pour l'octroi des allocations en faveur des jeunes gens poursuivant leurs études fut porté de 18 à 21 ans;
- 2° maintien du droit aux allocations pour la jeune fille remplaçant sa mère décédée comme ménagère ou assistant sa mère sans profession dans un ménage d'au moins quatre enfants dont trois bénéficient d'allocations familiales;
- 3° prolongation de six mois à trois ans du délai de demande des allocations;
- 4° suppression de l'allocation d'orphelin de père ou de mère en cas de remariage;
- 5° compensation nationale intégrale, toutes les caisses recevant désormais un pourcentage de la somme des allocations et des cotisations pour leurs avantages d'ordre familial;
- 6° représentation des organisations de travailleurs en nombre égal avec les représentants des caisses au conseil d'administration de la Caisse nationale.

En l'incorporant dans la sécurité sociale, on s'était visiblement efforcé de garder intacte la structure ancienne des allocations familiales. L'amélioration subséquente des prestations n'avait pas touché non plus au système de la loi du 4 août 1930.

Celui-ci ne pouvait toutefois se maintenir indéfiniment tel qu'à ses origines dans les conditions nouvelles qui affectaient toute son économie. Aussi la loi du 27 mars 1951 revise-t-elle déjà sur plus d'un point une organisation que l'arrêté royal du 10 avril 1957 devait remanier assez complètement pour qu'elle fût désormais plus conforme à la logique qu'à la tradition, tout en maintenant l'existence des caisses comme organismes payeurs des allocations.

°°

L'arrêté royal du 10 avril 1957.

Tout en augmentant d'un pour cent des salaires plafonnés à 6.000frs la cotisation patronale destinée aux allocations familiales, la loi du 12 mars 1957 chargeait le Roi d'améliorer celles-ci en modifiant les règles déterminant les avantages prévus.

Ces moyens financiers et juridiques nouveaux furent utilisés comme suit par l'arrêté royal du 10 avril 1957 :

- 1° augmentation des allocations ordinaires, d'orphelins et pour enfants d'invalides et incorporation du montant de l'allocation de la mère au foyer dans ces barèmes;
- 2° octroi de suppléments en fonction de l'âge des enfants bénéficiaires d'allocations ordinaires, sauf pour l'enfant unique ou pour le cadet de chaque famille;
- 3° forte majoration des allocations de naissance;
- 4° adaptation automatique des allocations aux variations de l'indice des prix de détail;
- 5° généralisation du paiement mensuel des allocations, qu'une partie des caisses versaient encore trimestriellement;
- 6° suppression des avantages d'ordre familial, à la demande des organisations syndicales;
- 7° extension du droit aux allocations en faveur de tous les enfants à la charge du travailleur, quel que soit son lien de parenté avec eux;
- 8° suppression du système de répartition des recettes de la sécurité sociale entre les caisses sur la base de boni et de mali fictifs, la Caisse nationale leur versant désormais simplement les sommes nécessaires au paiement des allocations familiales et à la couverture des frais de gestion.

S T R U C T U R E.

Schéma général.

L'octroi d'allocations familiales s'étant généralisé en Belgique en une vingtaine d'années, entre les deux guerres mondiales, on peut dire que la plupart des familles ressortissent depuis lors à l'un des régimes suivants :

- 1° agents de l'Etat et des provinces;
- 2° travailleurs salariés;
- 3° travailleurs indépendants.

Les allocations, d'importance décroissante, de ces trois régimes sont versées par des voies diverses :

- 1° l'Etat et les provinces les paient directement à leur personnel en activité;
- 2° la Caisse nationale de compensation est chargée de les verser aux anciens agents de l'Etat et des provinces malades ou pensionnés ainsi qu'aux orphelins laissés par les agents de l'Etat et des provinces;
- 3° les agents communaux les reçoivent d'une "caisse spéciale des communes";
- 4° les salariés actifs, invalides ou pensionnés ainsi que leurs orphelins ont affaire, soit aux caisses patronales libres, soit à la caisse auxiliaire officielle, soit encore à des caisses spéciales groupant les employeurs d'une branche d'activité particulière;
- 5° les chômeurs involontaires reçoivent, avec leurs indemnités, les suppléments dus pour leurs enfants de la caisse du syndicat auquel ils sont affiliés ou d'une caisse auxiliaire officielle;
- 6° les caisses et les sections mutuelles libres, la caisse mutuelle auxiliaire officielle et trois caisses mutuelles spéciales versent aux travailleurs indépendants les allocations par différence avec la cotisation semestrielle;

7° la Caisse mutuelle nationale paie les allocations dues pour les orphelins d'indépendants.

Fonctionnaires, salariés et indépendants ayant ainsi chacun leur régime propre, aux prestations inégales financées différemment et distribuées par ces moyens complexes, on peut constater que notre système d'allocations tient compte, par son organisation générale, de l'existence des trois grandes classes professionnelles que l'on distingue communément dans toute population active. Reste à voir si cette structure axiale se diversifie jusqu'à la profession même dans les deux groupes principaux : salariés et indépendants. Il faut pour cela faire un peu d'histoire.

Salariés.

Le régime des salariés s'est constitué dans sa forme actuelle en cinq étapes :

- de 1921 à 1930, un nombre croissant de "caisses de compensation" perçurent d'employeurs librement affiliés une cotisation fixe par travailleur occupé pour verser des allocations aux pères de famille, de telle manière que la charge ainsi acceptée par ces patrons fût équitablement répartie entre eux selon l'importance de leur personnel, celui-ci eût-il été uniquement composé de célibataires ou de pères de famille nombreuse.

Le montant des cotisations, et par conséquent celui des allocations variaient d'une caisse à l'autre, selon les moyens et les besoins de la branche d'industrie ou de la région desservie;

- en obligeant les adjudicataires de travaux publics et certains fournisseurs de l'Etat, des provinces et des communes à s'affilier pour leur personnel à une caisse de compensation agréée par le Roi, l'article 1er, alinéa 1, de la loi du 14 avril 1928 déclenche toute l'évolution organique du régime : les caisses de compensation se voient accorder par le législateur un monopole de fait pour la distribution d'allocations familiales, moyennant un début d'intervention de l'Etat dans leur gestion jusque là absolument libre.

L'agrégation des caisses était en effet subordonnée à l'approbation par le Roi de statuts détaillés, sur avis d'une commission des allocations familiales où les représentants d'organisations ouvrières figurent en nombre égal à celui des représentants patronaux, et le contrôle de l'observation de la loi était confié à des agents désignés par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (art. 2 et 15).

Il faut noter ici que deux autres propositions tendant à créer, l'une une Caisse nationale chargée de distribuer des allocations familiales et de naissance à tous les salariés, l'autre un Office national pour allocations familiales qui aurait eu à agréer et à subsidier les caisses de compensation et à coordonner leur activité, avaient été abandonnées au prix d'amendements qui firent de la loi du 14 avril 1928 le premier état de la loi du 4 août 1930;

- en 1930, la généralisation du système permit d'uniformiser les taux des cotisations et des allocations pour tout le pays et une "compensation au second degré" vint se superposer, par le truchement d'une caisse nationale, à la compensation entre employeurs groupés dans une même caisse; Cette compensation nationale resta longtemps incomplète : les caisses à qui était dû un montant de cotisations supérieur à celui des allocations à distribuer purent conserver jusqu'en 1951 une partie, d'ailleurs progressivement diminuée, de ce boni pour continuer l'octroi d'avantages extra-légaux (layettes, homes de vacances, etc...);

La loi du 4 août 1930 fit passer le nombre de caisses libres de 44 en 1929 à 79 en 1932, auxquelles il faut ajouter la caisse auxiliaire et sept caisses spéciales.

- en 1944, les caisses perdirent la responsabilité de la perception des cotisations, sauf pour le millier d'employeurs restés assujettis à la loi du 4 août 1930 sans le devenir aux arrêtés-lois confiant à des organismes distincts la perception d'une cotisation globale de sécurité sociale à répartir entre les cinq secteurs, dont celui des allocations familiales;

- en 1957 furent supprimés les avantages d'ordre familial financés depuis 1951 par une subvention de la Caisse nationale à toutes les caisses et dont l'octroi avait été de plus en plus strictement réglementé.

Créées à l'origine par des groupes d'employeurs d'une même branche d'industrie ou de la même région, pour organiser et doser leurs efforts d'après les facteurs économiques propres à celles-ci, les caisses d'allocations familiales sont ainsi finalement devenues de simples organismes payeurs dont les patrons restent membres par esprit de tradition ou qu'ils choisissent en raison d'une affinité quelconque, mais non plus parce que les particularités inhérentes à leur activité elle-même imposent cette affiliation et non une autre - sauf en ce qui concerne la minorité d'employeurs groupés par la loi dans quelques caisses spéciales.

Néanmoins, l'article 23, 2°, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés continue d'imposer depuis 1930 que "les statuts de l'association indiquent la région et éventuellement la profession auxquelles les employeurs affiliés devront appartenir"; si elle n'a plus guère de justification objective, cette règle toujours observée conserve d'une manière purement formelle au régime sa physionomie ancienne, que traduit la simple dénomination des caisses.

Parmi les caisses régionales, on citera : la caisse interprofessionnelle de l'arrondissement de Verviers, la caisse de la région liégeoise, la caisse des régions de Charleroi et de Namur, la caisse du Brabant, l'"Association anversoise pour la distribution d'allocations familiales", la caisse de la région de Mons, la caisse du Tournaisis, la caisse de la Flandre occidentale et celle de la Flandre orientale, la caisse interprofessionnelle d'Anvers, la caisse d'Izegem et environs, la caisse "Sambre et Meuse", la caisse de l'arrondissement de Nivelles, la caisse de la région du Centre.

D'autres caisses sont à la fois régionales et professionnelles, notamment celles des charbonnages : du Limbourg, de la province de Liège, du Centre, du Couchant de Mons, des bassins de Charleroi et de la Basse-Sambre. Il faut y ajouter la caisse "des carrières et autres industries de la région de Soignies", les deux caisses de l'industrie textile à Gand et à Verviers (celle-ci est la seule gérée paritairement), la caisse de la Centrale des employeurs du port d'Anvers.

Les caisses suivantes sont nationales et professionnelles : caisse nationale du bâtiment et des travaux publics, caisse de l'Union chimique belge, caisse auxiliaire pour l'industrie, le commerce et l'agriculture, caisse des industries du tabac, caisse de l'Association des fabricants de glaces de Belgique, caisse de l'alimentation belge, caisse de l'industrie des assurances, caisse des grands magasins, caisse de la Fédération nationale des unions professionnelles agricoles, caisse des notaires, caisse de l'industrie des métaux non-ferreux.

Peu de caisses sont nationales sans spécification : la caisse "La Famille", la caisse "Mutuelle des syndicats réunis" et la caisse auxiliaire officielle.

Enfin, des organismes comme la caisse de l'Association générale chrétienne des employeurs (Anvers), la caisse des patrons chrétiens (Bruges), la caisse des oeuvres ouvrières et socialistes (Bruxelles) se situent clairement par ces titres. Il n'en faudrait pas conclure qu'ils sont les seuls à ajouter une orientation idéologique à l'inspiration patronale, sans qu'il y paraisse cette fois dans la dénomination; plusieurs autres caisses, et non des moindres, sont notoirement catholiques et il existe aussi une caisse libérale.

Des sept caisses spéciales, quatre concernent essentiellement des activités propres à la région anversoise : régions maritimes, armateurs de navires, réparateurs de navire, industrie diamantaire. Ont aussi la leur : le personnel des hôtels, restaurants et débits de boissons; les travailleurs à domicile et les représentants de commerce occupés par plusieurs patrons; la navigation intérieure.

Tous ces organismes sont d'importance très inégale : la caisse auxiliaire compte 75.000 familles et 138.000 enfants; la caisse de la Société coopérative fédérale de Belgique, 424 familles et 728 enfants. Huit caisses groupent à elles seules plus de la moitié du nombre total des familles (730.000) et des enfants (1.360.000) : ce sont, outre les trois caisses "nationales" précitées, les caisses du bâtiment, de la région liégeoise, du Brabant, des charbonnages du Limbourg et de l'Union chrétienne des employeurs qui ont chacune plus de 26.000 familles et de 57.000 enfants. Par contre, trente-trois caisses desservent chacune moins de 5.000 familles et de 6.000 enfants.

Sauf cas particuliers, ces derniers chiffres ne semblent guère justifier l'existence d'organismes distincts. On ne peut cependant conclure d'une manière absolue, les rapports de contrôle établissant que la gestion des petits organismes n'est pas proportionnellement plus onéreuse ni moins efficace que celle des géants du régime.

Alors qu'il y eut jusqu'à 87 caisses en 1934, on en compte actuellement 65, qui furent toutes créées avant 1947 - ce qui marque sans doute une légère tendance à la concentration, mais où le souci de rationalisation joue peu de rôle : au lieu de fusions entre caisses de régions voisines ou de professions connexes, c'est simplement à l'absorption des petits organismes par les gros qu'on assiste.

Ce "pluralisme institutionnel" n'a pas échappé à l'attention de la commission mixte (parlementaires - groupements professionnels et familial) chargée en avril 1956 par le gouvernement d'établir un plan de réforme du régime des allocations familiales aux salariés. Mais si la Fédération générale du Travail se prononça pour la création d'un organisme unique géré paritairement et décentralisé tandis que la Confédération des syndicats chrétiens souhaitait la diminution du nombre des caisses par fusion, le statu-quo, assorti ou non de retouches de détail, eut l'appui de toutes les organisations d'employeurs, de la Centrale générale des syndicats libéraux et de la Ligue des Familles nombreuses.

Cette discordance et aussi le fait que la préoccupation essentielle de la commission mixte comme du gouvernement fut d'améliorer les allocations en trouvant le supplément de ressources nécessaire expliquent sans doute que l'arrêté royal du 10 avril 1957 n'a modifié en rien la structure administrative du régime. Il faut toutefois ajouter que certaines mesures n'eurent pas précisément pour résultat d'augmenter l'autonomie financière des caisses : telles le transfert des quatre cinquièmes de leurs réserves au fonds de roulement de la Caisse nationale ainsi que l'obligation pour les caisses en déficit administratif de justifier dans certains cas de leur gestion auprès de l'Office national de coordination des allocations familiales.

Indépendants.

On a vu que le régime des allocations familiales aux salariés est venu de l'initiative privée et doit sa physionomie actuelle à une évolution du particulier au général. Créé ex nihilo par la loi du 10 juin 1937 "étendant les allocations familiales en faveur des employeurs et des travailleurs non-salariés", le régime des allocations aux indépendants doit encore aujourd'hui son organisation administrative à la volonté du législateur, qui l'a calquée sur le modèle des salariés (1), certes pour ne point négliger le fruit de l'expérience, mais aussi pour gagner le concours des intéressés à l'application d'une loi qu'ils n'avaient pas réclamée impérieusement.

Sur ce dernier point, le commentaire sur l'article 2 du projet de loi est assez explicite : "...on ne doit pas perdre de vue qu'à l'instar de la loi du 4 août 1930, la loi projetée ne prévoit qu'un barème d'allocations familiales minima. Il est naturellement souhaitable que le versement de cotisations supplémentaires permette de dépasser en fait ledit barème, voire d'octroyer en outre des primes de naissance ou d'autres avantages d'ordre familial. Or, il est évident que ce résultat serait moins facilement atteint par une caisse nationale qui engloberait pêle-mêle tous les non-salariés du pays que par une caisse mutuelle groupant exclusivement des non-salariés appartenant, par exemple, à la même profession, animés par conséquent, d'un certain esprit de solidarité, d'une certaine tendance à l'entraide corporative."

Aussi les "caisses mutuelles" (2) d'allocations familiales surgirent-elles rapidement, la plupart créées par des associations professionnelles qui contribuèrent ainsi d'une manière décisive à l'implantation d'une loi

./.

-
- (1) Commentaire sur l'article 5 du projet (devenu l'article 7 de la loi), dans l'exposé des motifs.
- (2) "...par opposition à l'expression caisse de compensation, afin de bien marquer que, dans la nouvelle loi, il s'agit d'institutions d'assistance réciproque et non plus, comme dans la loi du 4 août 1930, d'institutions destinées à répartir, d'une manière proportionnellement égale entre tous les employeurs affiliés, la charge qu'implique l'octroi d'allocations familiales aux membres de leur personnel." (Exposé des motifs, commentaire sur l'article 2).

somme toute expérimentale; il n'est d'ailleurs pas contradictoire de supposer à ce propos qu'en un temps où les classes moyennes n'avaient encore, ni l'organisation, ni le poids qu'elles ont acquis depuis lors dans notre vie publique, la collaboration de leurs cadres à l'application de la première loi sociale des indépendants, même impopulaire, fut un élément polarisateur parmi d'autres de groupes sociaux jusque là désunis.

Quoi qu'il en soit, les trente deux caisses mutuelles libres que nous connaissons actuellement datent presque toutes des débuts du régime. Il faut y ajouter une caisse mutuelle auxiliaire et trois caisses mutuelles spéciales, sur le modèle des salariés, ainsi que vingt deux "sections mutuelles" organisées par des caisses de compensation, selon le vœu du législateur, à l'intention exclusive de leurs affiliés, ceux-ci ayant ainsi "l'avantage de pouvoir verser à la même institution les cotisations afférentes aux membres de leur personnel et celles dont ils sont redevables pour eux-mêmes" (1). Enfin, couronnant l'édifice, une Caisse mutuelle nationale chargée de prêter entre les organismes primaires l'"aide mutuelle" prévue par l'article 7 de la loi - en fait, de compenser les déficits des uns par les excédents des autres, comme dans le régime des salariés; mais il importait, semble-t-il, que celui des indépendants eût en tout sa terminologie distincte.

Du moins ressemble-t-il parfaitement à son aîné dans la répartition régionale et professionnelle des caisses mutuelles, pour la plupart jumelées à une caisse de compensation.

Caisses mutuelles régionales : classes moyennes des régions wallonnes, Brabant, Flandre orientale, Tournaisis, Centre, région de Mons, liégeoise, louvaniste, verwiétoise.

Caisses mutuelles professionnelles : Fédération nationale des unions professionnelles agricoles, bâtiment et travaux publics, Fédération nationale des bouchers et charcutiers.

Caisses mutuelles "nationales" : "La Famille", "L'Entr'aide", "L'Interprofessionnelle", "L'Interprovinciale", "L'Interpatronale", la caisse mutuelle interrégionale, la caisse mutuelle de Belgique et enfin, la caisse mutuelle auxiliaire officielle.

(1) Commentaire sur l'article 2 du projet de loi, dans l'exposé des motifs. Il y eut aussi un but d'économie des frais d'administration.

Ajoutons-y une caisse mutuelle chrétienne (Anvers), avec la même remarque que pour le secteur des salariés.

Les trois caisses mutuelles spéciales sont celles des diamantaires, des professions ambulantes et de la navigation intérieure.

La répartition des 896.000 travailleurs indépendants entre ces organismes (en exceptant les 20.000 membres des 22 sections mutuelles) qui résulte en principe d'un choix des intéressés, ne différencie pas non plus le régime des non-salariés de celui des salariés, où la répartition des familles bénéficiaires d'allocations est fonction du choix de la caisse par l'employeur.

La caisse mutuelle auxiliaire officielle vient loin en tête avec ses 146.000 affiliés, tandis que la caisse mutuelle la plus faible compte 4.190 membres. Cinq organismes groupent la moitié des indépendants avec un effectif minimum de 52.000 membres; quatorze autres n'atteignent pas les 10.000 affiliés nécessaires pour subsister dans des conditions satisfaisantes, sauf à compter une forte proportion de cotisants des premières catégories.

On a vu que des retouches successives à la législation du régime des salariés ont par contre-coup été leur raison d'être organique aux caisses de compensation, passées de ce rôle effectif à celui de bureaux payeurs d'allocations en une quinzaine d'années, de l'instauration de la sécurité sociale, fin 1944, à l'arrêté royal du 10 avril 1957.

Depuis vingt ans qu'elles existent, les caisses mutuelles continuent de percevoir des cotisations de leurs membres et de leur payer des allocations par différence. Elles subiraient peut-être depuis 1954 une évolution parallèle à celle des caisses de compensation si l'élaboration tâtonnante d'un régime de pensions pour les indépendants avait suscité dès ce moment, à l'image des salariés, un office percepteur de cotisations globales de sécurité sociale et répartiteur de celles-ci entre les deux secteurs des pensions et des allocations. Inversement, leur importance se fût accrue si leur totale réussite dans la perception des cotisations provisoires de pension durant deux ans avait incité le législateur de 1956 à conserver un outil ainsi éprouvé; mais c'est au département des Classes moyennes, de création récente, qu'échut le périlleux honneur de doter les indépendants d'un régime de pension, bien distinct par conséquent de celui des allocations familiales.

Ainsi confinées dans leur rôle initial, les caisses mutuelles l'ont vu réduire sur un point seulement, d'ailleurs non négligeable : le contrôle de leurs membres, qui fut confié à l'Office national de coordination des allocations familiales par l'arrêté royal du 24 juillet 1956.

La circulaire ministérielle du 1er août 1956 commente ainsi cette mesure : "L'Office national de coordination des allocations familiales avait déjà pour mission de rechercher systématiquement les travailleurs non-salariés qui ne sont pas inscrits à une caisse mutuelle; il vérifiera désormais en même temps, commune par commune, la situation des membres des caisses et sections mutuelles. Cette solution rationnelle remédiera aux insuffisances, maintes fois constatées, du contrôle exercé par les organismes primaires."

Organisme commun aux deux régimes.

Pour clore le chapitre consacré à la structure organique du système belge d'allocations familiales, il reste à dire un mot de l'Office national de coordination, dernier cité, qui coiffe les deux régimes d'allocations aux salariés et aux non-salariés.

L'arrêté-loi du 10 janvier 1947 créant cet organisme lui donne des missions qui justifient pleinement son titre, aussi bien d'un point de vue spéculatif que sur le plan pratique puisqu'il doit, d'une part, "contribuer... à la simplification, l'harmonisation et l'unification progressive des organismes et de la législation concernant les allocations familiales..." et, d'autre part, "coordonner et contrôler l'activité des divers organismes qui participent ou qui concourent à l'application de la législation précitée" (article 2, 1° et 2°).

C'est pourquoi l'article 14 rattache à l'O.N.A.F. les Caisses nationales, auxiliaires et spéciales des deux régimes. Cette mesure resta toutefois sans grande portée pratique. De 1948 à 1951, l'O.N.A.F. fut chargé de remplir les tâches des deux Caisses auxiliaires, qui connaissaient à l'époque de sérieuses difficultés de gestion. D'autre part, la fusion des caisses spéciales avec les deux Caisses auxiliaires, prévue par l'article 21 de l'arrêté-loi précité (1), fut entamée en 1948. Mais les choses en restèrent là depuis lors.

./.

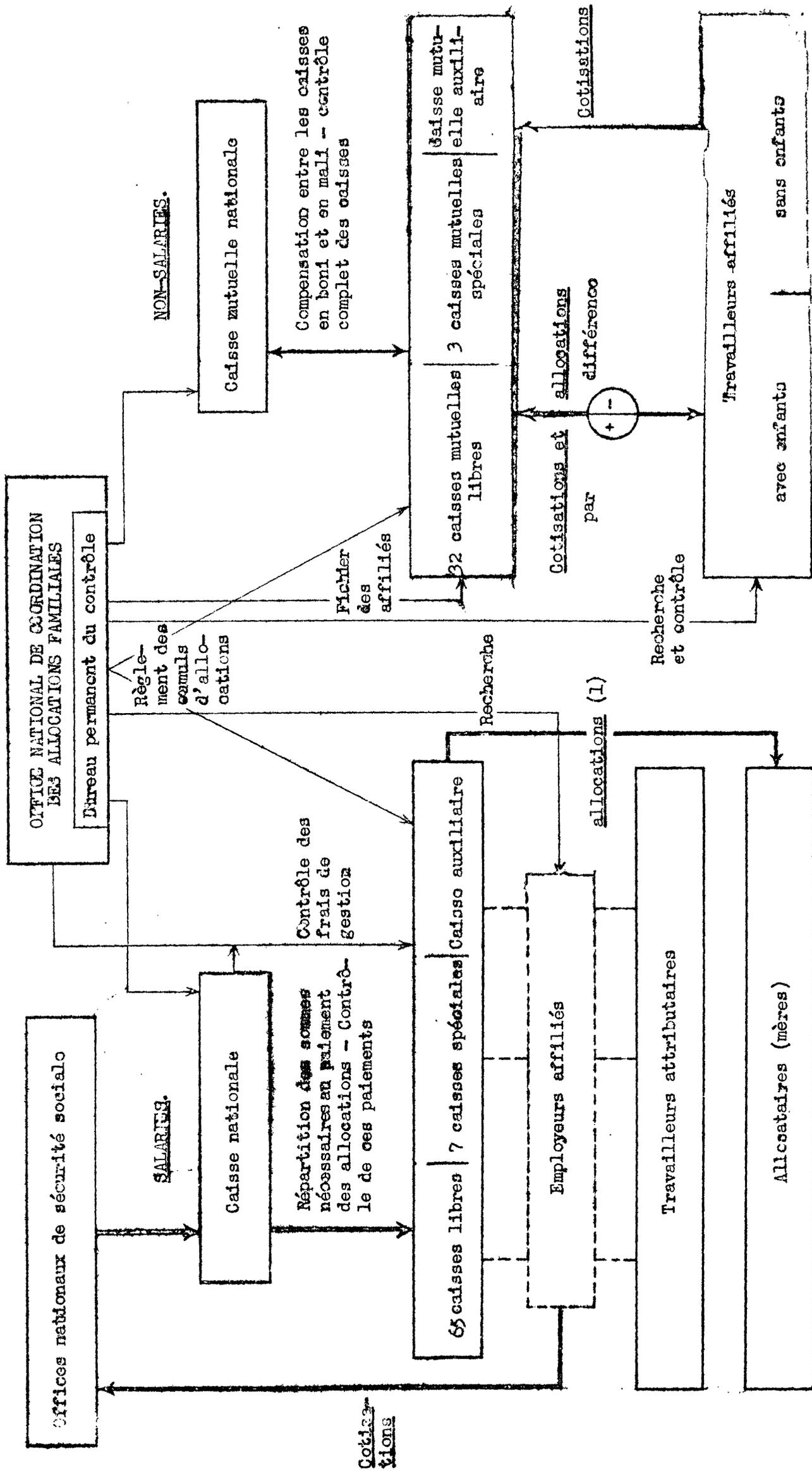
(1) abrogé par l'article 60 de la loi du 27 mars 1951.

Dans le même but, l'article 19 de cet arrêté-loi incorpore à l'O.N.A.F. le "service de coordination", chargé de coordonner le fonctionnement des deux régimes depuis que l'arrêté royal du 22 décembre 1938 avait organisé celui des non-salariés, et qui doit notamment rechercher et régler les cas de cumul d'allocations et tenir le fichier central des membres de toutes les caisses mutuelles.

Mais le même article 19 incorpore aussi au nouvel organisme un autre service préexistant, le "bureau spécial de dépistage" chargé, lui, de rechercher les travailleurs indépendants non inscrits à une caisse mutuelle. Comme l'O.N.A.F. contrôle également les membres des caisses mutuelles depuis 1956, ainsi qu'en vient de le voir, son activité est en fait principalement orientée vers le secteur des non-salariés.

Deux mesures intervenues en 1958 ont cependant corrigé ce déséquilibre en donnant à l'O.N.A.F., dans le secteur des salariés, des tâches correspondant à sa mission générale de contrôle : l'arrêté royal du 25 avril lui a confié le contrôle de la gestion administrative des caisses en collaboration avec les services de la Caisse nationale; l'arrêté royal du 28 avril l'a chargé de "s'assurer que tous les employeurs qui sont tenus de s'affilier à une caisse de compensation se sont acquittés de cette obligation" - rôle parallèle à celui qu'il joue depuis 1947 dans le secteur des non-salariés.

Enfin, l'arrêté ministériel du 15 mai 1958 a créé au sein de l'O.N.A.F. un "bureau permanent du contrôle" chargé d'assurer "une collaboration constante entre l'administration du département compétente en matière d'allocations familiales, l'Office national de coordination des allocations familiales, la Caisse nationale de compensation pour allocations familiales et la Caisse mutuelle nationale d'allocations familiales"; on conviendra sans peine qu'un tel organe de liaison était indispensable dans la structure décrite, schématisée ci-après.



(1) Il arrive que les allocations passent par les employeurs, car l'article 68 des lois coordonnées prévoit que le Rci peut autoriser les caisses à les payer par l'entremise de leurs affiliés.

CHAMP D'APPLICATION.

La plan d'étude développant ainsi cette rubrique : "salariés - pensionnés - chômeurs - autres catégories - extension à toute la population", en en a conclu qu'elle vise ceux qui sont appelés en Belgique les attributaires, c'est-à-dire les personnes dont le travail présent ou passé donne lieu à l'octroi des allocations, pour les distinguer des allocataires (personnes à qui les allocations sont versées) et des bénéficiaires (enfants).

On retracera donc dans ce chapitre l'extension de la législation sur les allocations familiales à un nombre toujours plus grand de travailleurs, actifs ou non, salariés, indépendants et agents de l'Etat, en réservant les allocataires et les bénéficiaires pour le chapitre suivant, celui des prestations, qui les concerne principalement, à s'en référer encore au plan d'étude.

Salariés.

Le 20 février 1923, la ville de Liège adopta un règlement prescrivant au collège des bourgmestres et échevins de choisir les adjudicataires de travaux publics parmi les soumissionnaires affiliés à une caisse de compensation ou payant directement des allocations familiales, à un barème minimum. La même année, cet exemple fut suivi par le Conseil provincial du Hainaut, puis par la ville d'Anvers. Dans le courant de 1924, sept autres conseils provinciaux les imitèrent (1).

Ils avaient toutefois été précédés par une initiative parlementaire : le 31 janvier 1924, six députés appartenant aux trois partis traditionnels proposaient à la Chambre que l'Etat accordât la même préférence à ses soumissionnaires affiliés à une caisse et imposât en tout cas aux adjudicataires non affiliés le paiement d'une indemnité familiale à leur personnel (2).

(1) Cft G. HEYMAN. Les allocations familiales en Belgique. Commentaire de la loi du 4 août 1930. Bruxelles, Larcier, 1931, p. 11 et sq.

(2) Cft J. BASKIN. Les allocations familiales. Commentaire de la loi du 14 avril 1928. Louvain, Soc. d'études morales, sociales et juridiques, 1929, p. 3 et sq.
La loi française du 19 décembre 1922 autorisait déjà l'Etat, les Départements, les communes et les établissements publics à prévoir une obligation semblable dans leurs cahiers de charges des travaux publics.

Rendue caduque par la dissolution des Chambres, cette proposition fut reprise le 18 février 1926 avec deux différences essentielles : tout soumissionnaire participant à une adjudication de travaux de l'Etat aurait l'obligation d'être affilié à une caisse de compensation, sans plus avoir la faculté de payer lui-même des allocations à son personnel, et cette caisse devrait être agréée par l'Etat sous la condition principale d'assurer le versement d'une allocation mensuelle d'au moins dix francs par enfant.

Mais la loi du 14 avril 1928 issue de ce second texte ne s'écarte pas seulement en cela du premier; elle constitue véritablement l'embryon de la loi du 4 août 1930 généralisant les allocations familiales puisqu'elle détermine en outre les attributaires et les bénéficiaires d'allocations dont elle fixe avec leur barème minimum les conditions d'octroi.

C'est l'endroit de citer les brefs passages de cette première loi qui définissent les travailleurs visés, quitte à revenir sur elle dans les chapitres suivants à propos de l'évolution des prestations et de leurs taux.

L'article 1er, 6e alinéa, prend soin de préciser que "L'affiliation à une caisse de compensation pour allocations familiales doit être opérée au profit de tous les ouvriers et employés de l'entreprise".

L'article 4, dernier alinéa, ajoute : "Donnent lieu aux allocations, les enfants des ouvriers et employés, des contremaîtres, chefs-ouvriers, chefs d'équipe, chefs d'atelier, porions, surveillants et, en général, de toutes personnes occupées au travail à un titre quelconque".

L'article 1er, alinéa 5, donnant au Roi la faculté d'étendre l'application de la loi aux établissements publics et aux institutions d'utilité publique, l'énumération contenue dans l'arrêté royal du 29 septembre 1928 montre à quel point on eut le soin d'élargir l'aire des allocations familiales : commissions d'assistance publique, caisses publiques de prêts, fabriques d'églises, consistoires anglicans et protestants, consistoires israélites, séminaires, Caisse générale d'épargne et de retraite, universités de l'Etat, polders et waterings - Banque nationale, Société nationale des chemins de fer, Société nationale des chemins de fer vicinaux, Universités libres de Bruxelles et de Louvain, Association de la Croix-Rouge, Banc d'épreuve des armes à feu.

Les progrès de la diffusion des allocations familiales de 1927 à 1929 témoignent que le but poursuivi fut atteint : à la fin de 1927,

1.300 entreprises occupant 300.000 travailleurs étaient affiliées à 19 caisses; le 31 décembre 1929, 44 caisses groupaient 3.852 entreprises comptant 581.000 travailleurs et leur budget annuel avait été de 93 millions (1).

°°.

Ces chiffres ne doivent toutefois pas faire illusion : si les 3.852 entreprises affiliées aux caisses au début de 1930 groupaient la moitié environ des salariés du pays, l'autre moitié se répartissait entre un nombre d'employeurs évalué à 120.000. Cette disproportion suggestive montre que la généralisation des allocations familiales s'imposait d'elle-même, pour mettre fin à l'inégalité des charges entre employeurs, selon qu'ils cotisaient ou non à une caisse, et à l'inégalité corrélative des travailleurs pères de famille.

Aussi la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales vise-t-elle "quiconque, soit dans l'exploitation d'une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou autre, soit dans l'exercice d'une profession, soit à tout autre titre, occupe au travail une ou plusieurs personnes, sans distinction d'âge ni de sexe, mais à l'exclusion de celles qui habitent chez leur employeur" (Art. 1er, alinéa 1).

La notion de personne occupée au travail est ensuite définie comme suit : "Une personne est occupée au travail lorsqu'elle se trouve engagée dans les liens d'un contrat de travail, d'un contrat d'emploi ou de tout autre louage de services" (Art. 2, alinéa 1).

L'article 3 écarte "les artisans qui travaillent directement pour le compte des consommateurs et qui, hors les membres de leur famille habitant avec eux", ne sont aidés que par un ou deux adolescents de moins de vingt ans.

Donnent lieu aux allocations familiales "les enfants des ouvriers, des employés et, en général, de toutes personnes, de nationalité belge, occupées au travail, à un titre quelconque, par les employeurs assujettis à la présente loi" (Art. 20, alinéa 1).

Le même article donne aux caisses la faculté d'assimiler dans leurs statuts ou règlements les travailleurs étrangers aux travailleurs

(1) Cft G. de LEENER, op. cit., p. 48.

belges, et au Roi de rendre cette assimilation obligatoire.

L'article 1er, alinéa 2, avait déjà précisé, à propos de l'assujettissement des employeurs : "L'occupation au travail doit être habituelle; elle peut avoir lieu pendant toute l'année ou à certaines époques de l'année." L'article 24 exclut du bénéfice de la loi "les personnes qui ne travaillent pas habituellement douze jours par mois, au moins, pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs assujettis" et exige un minimum de quatre heures de travail par journée.

L'article 43, alinéa 3, assimile aux journées effectivement consacrées au travail, pour le paiement des cotisations, celles pendant lesquelles l'exécution du contrat de louage de services "a été interrompue pour cause de maladie, d'accident, de chômage involontaire ou pour tout autre motif légitime."

Le dernier alinéa de cet article dit enfin qu'aucune cotisation n'est due pour les travailleurs qui habitent chez leur patron, pour les personnes occupées occasionnellement, pour les femmes à journée et pour les marins de nationalité étrangère.

°°

Pour éviter "qu'à la faveur de la disposition excluant de la loi les travailleurs habitant chez leur employeur, des catégories très considérables de chefs d'entreprises n'échappent à la loi et ne prétendent faire bénéficier leur personnel des allocations sans consentir elles-mêmes aucun effort"(1), l'article 1er de l'arrêté royal du 11 août 1933 insère dans l'article 1er de la loi du 4 août 1930 une disposition ne considérant comme habitant chez l'employeur que les travailleurs occupés exclusivement à son service personnel ou à celui de sa famille, faisant partie de son ménage et recevant chez lui le logement et la nourriture.

°°

En 1936, le régime englobait 121.000 entreprises occupant environ 1.300.000 travailleurs.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 mars 1936 rappelle que la loi du 4 août 1930 fut la première à établir un régime d'allocations familiales généralisées. "Dans un domaine d'une extrême

./.

(1) Rapport au Roi. L'article 49 de la loi du 4 août 1930 chargeait la Caisse nationale de payer sans contrepartie les allocations notamment aux travailleurs habitant chez leur patron.

complexité et où les difficultés abondent, le législateur belge ne disposait d'aucun fil conducteur emprunté aux législations étrangères" et malgré cela, poursuit le rapporteur, les résultats obtenus sont loin d'être défavorables.

Le début de cet arrêté précise en fonction de l'expérience acquise les définitions de l'employeur assujéti et du travailleur occupé énoncées dans les trois premiers articles de la loi. Il s'agit essentiellement :

1° d'écarter les conventions de louage de services fictives en développant les présomptions d'existence d'un tel contrat déjà contenues dans l'article 2 de la loi et en instituant des présomptions d'inexistence d'un louage de services;

2° de serrer de plus près la notion de travail habituel.

" La distinction entre le louage de services, d'une part, et le mandat, certaines modalités du contrat d'association, voire le contrat de vente, d'autre part, est parfois fort subtile. Aussi, qu'observe-t-on dans des cas trop fréquents ? C'est que les parties prétendent avoir conclu un louage de services lorsque, ayant de nombreux enfants à sa charge, l'une d'elles a un avantage substantiel à se faire passer pour un travailleur lié par une convention de l'espèce, et se retranchent, au contraire, derrière l'existence d'un prétendu contrat de mandat, d'association, de vente, lorsque la loi sur les allocations familiales est pratiquement sans intérêt pour eux. En vue d'éviter cet abus, le projet d'arrêté enlève aux parties la faculté d'opter." (1)

L'article 1er bis considère comme habituelle une occupation au travail d'au moins dix-huit jours par an ou six jours par mois ou deux heures par jour dès lors qu'elle est normalement destinée à se reproduire chaque année et toute occupation au travail qui, sans être périodique, est normalement destinée à s'étendre d'une manière continue sur cent cinquante jours ouvrables au moins.

L'article 3 nouveau revient partiellement sur la restriction apportée par l'arrêté du 14 août 1933 (cft p. 23), en soustrayant à l'application de la loi les artisans, commerçants détaillants, les agriculteurs,

./.

(1) Rapport au Roi. Il est impossible d'énumérer dans le cadre de cette étude les activités qui font l'objet de ces présomptions.

les éleveurs de bétail et les exploitants d'entreprises forestières qui n'ont à leur service qu'un seul travailleur logé et nourri chez eux, ou bien un ou deux adolescents âgés de moins de dix-huit ans.

Aux douze jours de travail habituel par mois à raison de quatre heures par jour exigés par l'article 24 initial pour que le bénéfice de la loi puisse être invoqué, l'article 24 nouveau ajoute cent jours par an et la condition supplémentaire que la profession exercée en ordre principal doit être celle de salarié.

°°°

L'arrêté royal du 19 décembre 1939 coordonna la loi du 4 août 1930 en fonction de la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs indépendants et de son arrêté organique du 22 décembre 1938, de manière à éviter le double assujettissement des personnes exerçant des activités susceptibles de répondre aux définitions des deux régimes.

°°°

Le rapport au Régent précédant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs expose que "le présent arrêté-loi, sauf dans certains détails, laisse intactes les lois existantes en matière de pension de vieillesse ou d'allocations familiales. Il se contente de prévoir un complément de pension et une majoration des allocations prévues par la loi du 4 août 1930".

Ainsi fut aussitôt fait sur ce dernier point par l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944, qui ne changea rien aux bases d'assujettissement à la loi du 4 août 1930.

On se rendit pourtant compte que les présomptions énoncées au début de celle-ci pouvaient ne pas coïncider avec les normes d'assujettissement des employeurs aux arrêtés-lois sur la sécurité sociale; c'est pourquoi l'arrêté-loi du 21 août 1946 les corrigea toutes par la formule "sauf si les intéressés sont (ou : ne sont pas) assujettis de ce chef à la législation sur la sécurité sociale des travailleurs."

./.

De même, les employeurs assujettis à cette législation se virent-ils retirer le bénéfice des dispositions soustrayant à l'application de la loi du 4 août 1930 certains artisans, commerçants détaillants, agriculteurs, etc... (cft p. 22 à 24) ainsi que les employeurs pour le personnel domestique logé et nourri chez eux, pour les femmes à journée et pour les marins de nationalité étrangère (cft p. 22 et 23).

Il n'en subsista pas moins une maigre frange d'un millier d'employeurs visés par la loi du 4 août 1930 sans être englobés dans la sécurité sociale et qui occupent ensemble 76.000 travailleurs, dont 73.000 cheminots. L'article 2, 1er alinéa, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 excepte en effet la Société nationale des chemins de fer du régime général sous condition d'assurer des avantages au moins égaux à son personnel.

°°

Toutes les caisses ayant usé de la faculté que leur avait donnée l'article 20 de la loi du 4 août 1930 d'assimiler pour l'octroi des allocations les travailleurs étrangers aux Belges dans leurs statuts ou règlements, l'article 6 de l'arrêté royal du 10 avril 1957 consacra cette situation de fait en supprimant toute distinction à cet égard.

°°

Il eût été fastidieux de suivre dans leur extrême détail toutes les retouches apportées aux dispositions de la loi du 4 août 1930 qui en définissent le champ général d'application. L'exposé, point trop incomplet, qui précède donne à conclure que ces amendements furent inspirés par un besoin de précision, par le souci d'éviter des fraudes, par la nécessité enfin d'adapter le régime aux deux législations nouvelles qui vinrent, l'une le prolonger vers les indépendants, l'autre le recouvrir, bien plutôt qu'au désir d'élargir une aire à peu près exactement délimitée dès le départ.

Il n'empêche que l'automatisme de la preuve contraire instituée par l'arrêté-loi du 21 août 1946 pour subordonner à l'assujettissement des employeurs à la sécurité sociale les présomptions de non-assujettissement à la loi du 4 août 1930 (1) eut pour effet de donner un nouveau développement à ce qui était devenu le "secteur" ou la "branche" des allocations

./.

(1) Cft p. 25

familiales, sans qu'on doive négliger pour autant le jeu des facteurs économiques.

La confrontation des chiffres essentiels (employeurs, travailleurs occupés et attributaires) délimitant le champ d'application du régime à la veille de la seconde guerre mondiale, au lendemain de celle-ci et en 1956 témoigne de ces progrès sur une période de près de trente ans.

	1938	1947	1956
Employeurs occupant ou non du personnel	143.750	239.198	189.178
Employeurs occupant du personnel		198.464 (83 %)	146.497 (77 %)
Travailleurs occupés	1.519.817	1.869.578	1.910.107
Attributaires	548.131	596.507	727.291

Le nombre des employeurs est seul à marquer une pointe extrême en 1947, pour diminuer ensuite peu à peu jusqu'à un chiffre encore supérieur de 45.000 en 1956 à celui de 1938, ce qui représente à première vue un progrès de près d'un tiers. Comme on ignore la proportion des employeurs qui n'occupaient pas de personnel en 1938 tout en restant affiliés à une caisse de compensation, il n'est pas possible de dire avec certitude que le régime comptait bien en 1956 45.000 employeurs effectifs de plus qu'en 1938; mais le rapport entre le total des membres des caisses et le nombre des affiliés sans personnel en 1947 et en 1956 donne à le présumer.

Pour apprécier les pertes réelles subies par le régime de 1947 à 1956, il faut soustraire des 239.000 inscrits de 1947 les entreprises éphémères nées des circonstances ainsi que toutes les affiliations erronées acceptées par l'Office national de sécurité sociale dans les premiers temps de son existence sous réserve de vérification et qui furent ensuite éliminées peu à peu. Le recul véritable s'explique alors essentiellement par la disparition des petits employeurs, devenus ou redevenus simples artisans pour faire notamment l'économie des charges sociales, ou bien salariés eux-mêmes comme le montre l'augmentation du nombre des travailleurs occupés durant le même temps.

En 1947, ceux-ci sont 350.000 de plus qu'en 1938, mais la différence est forcée en raison de la mobilisation de septembre 1938 (1), et la Belgique connut pratiquement le plein emploi dans l'après-guerre. Le fait que le gain s'est maintenu, et même accru de 40.000 après 1947, malgré une période de plusieurs années de chômage, est dû en bonne partie à l'exode des indépendants, employeurs y compris, vers le secteur salarié : de 1947 à 1956, le régime des non-salariés subit une perte réelle de l'ordre de 100.000 assujettis, en tenant compte de certaines rectifications statistiques et des correctifs apportés à cette législation notamment par l'arrêté royal du 24 juillet 1956 (2).

Les mêmes facteurs ne rendent pas entièrement compte de l'augmentation des attributaires de 1938 à 1956, car son total de 179.000 ne se répartit pas entre les deux décades proportionnellement à l'augmentation du nombre des travailleurs : ceux-ci étaient en 1947 350.000 de plus qu'en 1938, pour 48.000 attributaires; en 1956, les attributaires sont 130.000 de plus qu'en 1947, pour 40.000 travailleurs supplémentaires seulement.

Cette différence se justifie partiellement comme suit :

- depuis la guerre, un grand nombre de familles sont restées attributaires parce qu'elles ont poussé les études d'enfants uniques ou cadets au delà de 14 ans. L'octroi des allocations ayant été prolongé de 18 à 21 ans pour les étudiants et les apprentis à partir de l'automne 1951 (3), ceci seul valut au régime 25.000 bénéficiaires de plus;
- le maintien du droit aux allocations jusqu'à 21 ans en faveur de la jeune fille ménagère par la loi du 27 mars 1951 augmenta de 8.000 le nombre des bénéficiaires, sans qu'il fallût nécessairement d'autres enfants bénéficiaires dans le cas où l'intéressée remplaçait la mère décédée;
- le champ d'application de la loi fut élargi pour certaines catégories d'avantages excluant l'activité d'un travailleur : en 1956, 20.000 familles d'invalides et d'orphelins étaient venues s'ajouter aux 35.000 familles recensées en 1947.

./.

(1) Le 31 décembre 1937, il y avait 1.572.000 travailleurs, soit 53.000 de plus qu'un an plus tard.

(2) Cft p. 43

(3) Arrêté royal du 21 septembre 1951 pris en exécution de la loi du 27 mars 1951.

Pensionnés.

Aux termes de l'article 28 de la loi du 4 août 1930, "Des allocations familiales sont dues également aux personnes qui, après avoir été engagées dans les liens d'un contrat de travail, d'un contrat d'emploi ou de tout autre louage de services, jouissent d'une pension en vertu des dispositions légales relatives à l'assurance contre la vieillesse ou à l'assurance contre l'invalidité prématurée".

°°

L'article 1er de l'arrêté royal du 27 février 1935 assure, avec effet au 1er janvier 1931, l'octroi des allocations aux bénéficiaires de toute pension trouvant sa base dans une disposition légale, qu'il s'agit ou non d'une loi d'assurance, pourvu qu'ils eussent été effectivement occupés au travail en vertu d'un louage de services pendant la moitié au moins de leur activité professionnelle et pendant 150 jours sur les 365 précédant la date du droit à la pension - précisant ainsi la condition certes insuffisante d'avoir été engagés auparavant dans les liens d'un tel contrat.

°°

L'arrêté royal du 30 mars 1936 assimile aux lois relatives aux pensions de vieillesse et d'invalidité prématurée les régimes établis en faveur du personnel des provinces et de la Société nationale des chemins de fer.

Pour l'établissement de la durée de la carrière professionnelle fixée par l'arrêté royal précédent, il assimile avec équité aux journées de travail effectives les périodes de maladie et de chômage involontaire.

Il ajoute qu'il ne faut considérer un travailleur comme prématurément invalide que s'il est devenu incapable d'exercer une profession quelconque d'une manière permanente.

°°

Le texte actuel de l'article 57 des lois coordonnées (ancien article 28), issu presque entièrement de la loi du 27 mars 1951, renonce aux conditions de carrière pour s'en rapporter au bénéfice d'une pension de vieillesse acquise en vertu des lois relatives à l'assurance obligatoire en vue de la vieillesse et du décès prématuré; d'une rente de vieillesse

./.

accordée en vertu d'une règle applicable à des travailleurs appartenant à une même entreprise (après qu'ils aient atteint l'âge de 60 ans); d'une pension de retraite à charge de l'Etat, d'une province, d'une commune ou de la Société nationale des chemins de fer.

Chômage et "autres motifs légitimes".

Après avoir énoncé le principe que "les allocations sont attribuées proportionnellement au nombre des journées de travail effectivement fournies par l'ouvrier ou l'employé dans le mois", l'article 7 de la loi du 14 avril 1928 ajoute en son alinéa 2 : "Sera néanmoins pris en considération, le temps pendant lequel l'exécution du contrat de travail, d'emploi ou de louage de services aura été interrompue pour cause de maladie, d'accident, de chômage ou pour tout autre motif légitime".

Les travaux parlementaires montrent cependant que le législateur entendait bien subordonner le maintien du droit aux allocations dans ces cas à l'existence d'un contrat de travail seulement suspendu.

C'est dire qu'il ne fut pas facile de s'entendre sur les notions de chômage et de "motif légitime". L'un des auteurs de la proposition de loi du 31 janvier 1924 qui préleva à la loi du 14 avril 1928 s'exprima comme suit à ce sujet : "Quand le contrat de travail n'est qu'interrrompu ou suspendu, l'allocation continuera à être due en cas de chômage involontaire tel que celui qui est dû aux intempéries et qui est vraiment normal en matière de travaux publics... Mais dans le cas de lock-out ou de grève, on ne concevrait pas raisonnablement qu'un chef d'entreprise puisse être obligé de payer des allocations à un personnel qui serait licencié..."(1).

Le Ministre fut moins restrictif : "Le chômage constitue simplement la suspension, l'interruption du contrat de travail; on peut même dire que pour la grève, c'est la même chose dans la presque totalité des cas. Nous admettons donc que ce chômage soit compris dans le sens le plus large" (1). Et il s'en remettait à la Commission des allocations familiales paritaire prévue par l'article 14 du soin de déterminer les conditions d'octroi des allocations dans ces éventualités.

./.

(1) Annales, Chambre, p. 1.899

Quant au rapporteur de la loi au Sénat, il entendait bien que grève et lock-out fussent tenus pour des motifs légitimes d'interruption de l'exécution du contrat de travail. "On nous cite encore, dit M. BASYIN (op. cit, p. 97-98), le rappel sous les drapeaux, l'absence motivée pour " une fête locale, un mariage, un enterrement, une inondation, un incendie, " etc..."

°°

L'article 25, alinéa 2, de la loi du 4 août 1930 reprend à peu près les termes de l'article 7, alinéa 2, de la loi du 14 avril 1928, mais en précisant la notion de chômage qui doit être "involontaire".

La portée des mots "ou pour tout autre motif légitime" qui subsistent également dans le nouveau texte est encore précisée par ce passage du rapport de la Commission du Travail de la Chambre : "... certains membres auraient désiré voir inscrire, parmi les cas où l'interruption de l'exécution du contrat de travail ne met pas fin aux allocations, "le cas de grève légitime.

" On leur répondit que le cas de grève légitime est compris dans "les termes généraux par lesquels le 2^e alinéa de l'article 21 (1) se termine, à savoir : "ou pour tout autre motif légitime."

Tout en préconisant une solution de compromis dans le cas d'espèce traité, pour éviter la rupture systématique des contrats de travail par les employeurs à un moment où la crise économique sévissait, une circulaire ministérielle du 1^{er} mai 1931 confirme que les cotisations patronales et les allocations familiales sont dues pour les journées de chômage involontaire pourvu que celui-ci n'ait fait qu'interrompre l'exécution du contrat de travail. (2)

Les motifs légitimes d'inactivité n'étant pas autrement définis dans l'exposé des motifs du projet de loi que par une référence à la loi du 17 juillet 1905 imposant aux travailleurs "de se reposer le dimanche", les travaux parlementaires permettent d'énumérer en outre : les obligations civiques résultant de la loi (exercice des fonctions de tuteur et de juré, participation aux élections, comparution comme témoin en justice, etc...); l'appel ou le rappel sous les drapeaux; la grève précédée de la procédure de conciliation et d'arbitrage réglementaire.

./.

(1) devenu l'article 25 dans le texte définitif de la loi.

(2) G. Heyman, op. cit. p. 205 à 207.

Mais l'article 26 limite toute cela en permettant aux caisses de stipuler dans leurs statuts ou règlements "que le droit aux allocations cessera, en tout cas, à l'expiration d'une période d'inactivité forcée qu'ils déterminent et dont la durée ne peut être inférieure à trois mois".

L'article 2 de l'arrêté royal du 27 février 1935 suspend le paiement des cotisations et le droit aux allocations "en ce qui concerne les branches industrielles, commerciales ou agricoles qui se trouvent en état de crise" pour les jours de chômage involontaire ainsi que pour les dimanches et les jours de repos imposés par la loi ou l'usage, à la condition, toutefois, que les employeurs intéressés organisent le travail suivant un roulement de la main d'oeuvre, avec l'accord du Ministre compétent.

Le rapport au Roi précédant cet arrêté justifie cette mesure par l'intérêt des travailleurs, en décrivant le système déjà esquissé dans la circulaire ministérielle du 1er mai 1931 : "L'un des moyens les plus efficaces d'atténuer les conséquences de la crise consiste, en effet, dans l'organisation du "short-time", grâce auquel les chefs d'entreprises parviennent généralement à maintenir au travail, du moins pendant une partie de la semaine, tous leurs ouvriers, chacun de ces derniers étant occupé, par exemple, trois jours sur six. Or, comment, sous le régime du "short time", sous le régime du demi-temps, exiger des employeurs qu'ils versent des cotisations, non seulement pour les jours où chaque ouvrier travaille, mais encore pour les jours où il chôme, ce qui reviendrait, en quelque sorte, à doubler le poids de l'incidence des allocations familiales sur le prix de revient ?"

Le texte lui-même va plus loin puisqu'il dispense également les employeurs intéressés "de verser des cotisations pour les dimanches et les dits autres jours de repos du chef des membres de leur personnel qui ne sont pas en état de chômage."

L'article 18bis, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 1936 substitue à la notion de motif légitime d'inactivité, décidément trop large, une énumération limitative des périodes d'inactivité assimilées à du travail effectif : maladie, accident, repos compensatoire prévu par la loi du 14 juin 1921 instituant la journée de huit heures et la semaine de 48 heures, rappel sous les drapeaux.

C'est un nouveau recul, car disparaissent ainsi des journées assimilées, pour tous les travailleurs : les dimanches, les jours fériés, les absences dues à des obligations civiques, la grève, le lock-out. En outre, si deux des trois causes déjà citées par l'article 25, alinéa 2, de la loi du 4 août 1930 (la maladie et l'accident) subsistent, il n'est plus question du chômage involontaire.

Sur ce dernier point toutefois, il faut noter que l'article 43 de l'arrêté royal du 31 mai 1933 modifiant le régime du chômage involontaire avait accordé, en supplément aux indemnités, des allocations familiales (1) aux chômeurs en état de besoin, c'est-à-dire à ceux dont les revenus étaient inférieurs à certains plafonds fixés régionalement et en fonction du nombre des membres du ménage.

De cette restriction, on peut conclure que le nouveau régime marque un recul pour les chômeurs également, sur le plan des allocations familiales, à s'en tenir en tout cas à l'article 25, alinéa 2, de la loi du 4 août 1930.

°°

L'article 4 de l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 ajoute les jours de congé payés légalement obligatoires aux journées assimilées à du travail effectif.

°°

Aux "jours de vacances payés en application de la législation relative aux vacances annuelles des travailleurs salariés", l'article 22 de la loi du 27 mars 1951 joint "les jours fériés et les jours de congé compensatoires payés en application de la législation relative à l'octroi de salaires aux travailleurs pendant un certain nombre de jours fériés par an".

°°

Enfin, l'article 2 de la loi du 2 mai 1958 complète la liste par les assimilations suivantes : grève, lock-out, motifs d'état-civil, obligations civiques ou syndicales, chômage involontaire non-indemnisé parce que couvert par une indemnité tenant lieu de préavis.

Certains membres de la commission du Travail de la Chambre ayant cru souhaitable "de préciser dans un texte légal ou dans le présent rapport les conditions qu'une grève doit remplir pour donner droit au paiement des allocations sociales", le Ministre et d'autres membres estimèrent "que ces

./.

(1) de 4 frs pour l'épouse ménagère et de 3 frs par enfant.

" précisions ne se justifiaient pas dans le cadre de ce projet, puisque la
" grève est un fait social reconnu d'ailleurs dans de nombreux secteurs de
" la sécurité sociale, tels le régime des pensions de vieillesse et des
" accidents du travail". (Rapport de la commission).

Il fallut donc trente ans pour qu'à la notion de motif légitime inscrite dans la loi du 14 avril 1928 fût substituée l'énumération de l'article 41 des lois coordonnées, qui semble complète sans doute pour quelque temps encore.

Autres catégories : accidentés, malades et invalides; orphelins.

On a vu que l'article 7 de la loi du 14 avril 1928 ne garantissait pas sans restriction les avantages prévus aux travailleurs malades, accidentés ou chômeurs, à s'en référer du moins aux travaux parlementaires.

Au cours de ceux-ci, le Ministre traita explicitement des malades et des accidentés : " Nous introduisons donc la notion de l' "exécution" du contrat de travail, d'emploi ou de louage de services. Pourquoi ? " Parce qu'autrement, on pourrait croire qu'un ouvrier malade pendant deux, trois ou quatre ans restera pendant tout ce temps à charge de la caisse d'allocations familiales. Un ouvrier accidenté et qui devient invalide permanent va-t-il rester éternellement à charge de la caisse alors qu'il n'y a point d'espoir de le voir rentrer au service d'une entreprise soumise à la loi ? " (1)

°°

Sans doute la réalité fut-elle quelque peu différente, puisque l'article 26 de la loi du 4 août 1930, déjà cité à propos des chômeurs involontaires, autorisa les caisses à fixer une période, qui ne pouvait être inférieure à trois mois, au delà de laquelle les allocations cesseraient en tout cas d'être dues.

L'article 27 fait toutefois une exception en faveur des victimes d'accidents de travail ou de maladies professionnelles, dont le droit aux allocations "ne prend fin, ni lors de la rupture du louage de service, ni après l'expiration du délai dont il est question à l'article précédent."

./°

(1) Annales, Chambre, p. I.899.

Il ajoute : "En cas d'incapacité permanente, les allocations restent dues, même après le décès de la victime,..." Premier embryon des allocations d'orphelins.

+ +
+

Pour éviter que certains employeurs n'assurent indéfiniment à un ouvrier le bénéfice des allocations en l'occupant quelques jours tous les trois mois sans rompre le contrat de louage de services dans les intervalles (1), l'article 18 quinquies de l'arrêté royal du 30 mars 1936 impose aux caisses de limiter dans leurs statuts ou dans leurs règlements le nombre de jours d'incapacité pour maladie ou accident donnant lieu à l'octroi des allocations, sans qu'il puisse être inférieur à 30 ni supérieur à 90 au cours d'une année.

Le rapport au Roi souligne que cette mesure ne vise pas les victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles; mais l'article 27 fixe à 60 % au moins le degré d'invalidité nécessaire pour que les intéressés jouissent de ce "traitement de faveur".

+ +
+

L'article 7 de l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 supprime toute limite de durée au paiement des allocations lorsqu'il s'agit d'un travailleur malade ou victime d'un accident "qui donne légalement lieu à réparation" pourvu que son degré d'invalidité s'élève à 66 % au moins.

+ +
+

L'article 5 de l'arrêté-loi du 23 novembre 1945 précise que, pour avoir droit au maintien des allocations familiales, le travailleur doit bénéficier d'une réparation légale aussi bien pour la maladie que pour l'accident.

+ +
+

L'article 12 de l'arrêté-loi du 21 août 1946 supprime cette condition, mais impose la même durée de carrière salariée avant l'incapacité de travail que pour les pensionnés; en outre, il doit s'agir d'un travailleur principalement et habituellement salarié.

(1) Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 mars 1936 - Moniteur belge du 7 avril 1936

°°

L'article 3 de l'arrêté-loi du 28 février 1947 crée un barème spécial pour les enfants d'invalides en prenant soin d'ajouter aux conditions existantes que l'attributaire ne pouvait exercer d'activité professionnelle lucrative que "dans les limites déterminées par les législations ou réglementations" dont il relevait; c'était, pour l'octroi de ces taux majorés, en revenir implicitement à l'article 5 de l'arrêté-loi du 23 novembre 1945 sans abandonner pour autant les conditions de carrière imposées par l'article 12 de l'arrêté-loi du 21 août 1946.

L'article 4 autorise toutefois le Ministre à dispenser "dans des cas dignes d'intérêt" le travailleur de faire la preuve que ces conditions de carrière sont remplies, sur avis conforme d'une commission.

°°

L'article 28 de la loi du 27 mars 1951 (article 56 des lois coordonnées) marque le terme de cette évolution un peu tâtonnante en distinguant nettement des autres les bénéficiaires de la réglementation sur l'assurance maladie-invalidité, ainsi que les malades des invalides.

Ces derniers peuvent prétendre aux allocations majorées tandis que les malades ont droit aux allocations ordinaires.

Les travailleurs qui émargent à l'assurance maladie-invalidité touchent les allocations ordinaires s'ils bénéficient de l'indemnité d'incapacité primaire et les allocations d'invalidité s'ils bénéficient de l'indemnité d'invalidité.

Les travailleurs qui ne bénéficient pas de ces indemnités ont droit aux allocations ordinaires s'ils sont des salariés habituels atteints d'une incapacité de travail de 66 % au moins, et aux allocations majorées s'ils sont des salariés habituels, atteints d'une invalidité fixée à 66 % au moins et qui furent occupés effectivement en vertu d'un contrat de louage de service pendant trois au moins sur les cinq ans et pendant 150 jours au moins sur les 365 précédant cette période d'incapacité de travail.

L'article 26 supprime la possibilité de dispense de preuve que les conditions de carrière sont réunies introduite par l'arrêté-loi du 28 février 1947.

°°

./.

En faisant précéder l'article 57 concernant le droit des pensionnés aux allocations des mots "Sans préjudice de l'article 56, alinéas 2 à 4", la loi du 2 mai 1958 empêche que le bénéficiaire de l'indemnité d'invalidité prévue par la réglementation sur l'assurance obligatoire en cas de maladie ou d'invalidité ainsi que le travailleur habituel atteint d'une invalidité fixée à 66 % au moins ne soient privés des allocations majorées d'invalidité pour le motif que l'article 57 prévaudrait sur l'article 56, les allocations ordinaires étant dès lors seules dues dans de tels cas.

°°

La qualité d'attributaire coïncidant dans leur chef avec celle de bénéficiaire, on traitera dès ici des orphelins sous l'angle des conditions auxquelles cette qualité leur est acquise par leurs auteurs, en réservant pour le chapitre des prestations ce qui concerne proprement l'octroi de ces allocations.

On a vu que l'article 27, alinéa 2, de la loi du 4 août 1930 maintenait le droit aux allocations, "même après le décès de la victime", pour les enfants de travailleurs accidentés du travail ou atteints d'une maladie professionnelle et frappés d'incapacité permanente. C'était un premier pas.

L'arrêté royal du 30 mars 1936 en fit un deuxième en prévoyant que la subvention de l'Etat au régime, après avoir servi à accorder des allocations aux travailleurs en faveur de leurs jeunes frères et sœurs dans certains cas, était "destinée, en outre, à permettre à la Caisse nationale de continuer à octroyer des allocations familiales aux enfants des travailleurs décédés", lorsqu'ils n'en bénéficiaient pas en vertu d'une autre disposition de la loi. Aux travailleurs étaient assimilés les pensionnés, pour l'application de cette disposition.

Il n'est pas sans intérêt de le remarquer, cette double fin prenait ainsi le pas sur la destination initiale de la subvention de l'Etat, réservée aux troisièmes enfants et aux enfants suivants par le mécanisme de l'article 52 de la loi du 4 août 1930.

./.

Après que l'article 6 de l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 eût doublé le montant des allocations servies aux orphelins sans rien changer à la définition précédente de ceux-ci, l'article 13 de l'arrêté-loi du 21 août 1946 en étendit le droit à tous les orphelins de travailleurs remplissant au moment du décès les conditions des articles 57 (pensionnés) et 59 (travail salarié principal et habituel) de la loi (1).

L'article 4 de l'arrêté-loi du 22 août 1946 majore substantiellement les allocations d'orphelins en introduisant deux taux différents selon qu'il s'agit :

- d'orphelins de père ou de mère (600 frs par mois);
- d'orphelins de père et de mère ou de père, dont la mère "non remariée reste au foyer et n'exerce aucune activité professionnelle lucrative" (300 frs) (2).

L'article 5 de l'arrêté-loi du 28 février 1947 étend "le bénéfice des allocations familiales d'orphelins à tout enfant d'un ménage, alors même que l'un des deux conjoints seulement est salarié et quel que soit celui qui décède" (rapport au Régent), pourvu que les conditions requises par les articles 57 et 59 de la loi soient remplies par l'un des auteurs au moment du décès de l'un d'eux (3).

L'article 29 de la loi du 27 mars 1951 fixe l'article 56bis dans son état actuel.

Tout d'abord, les allocations aux taux ordinaires sont acquises aux orphelins de père ou de mère si, au moment du décès de l'un d'eux, l'auteur salarié "ne tombe pas parmi les cas d'exclusion prévus par l'article 59" (exercice en ordre principal d'une profession autre que celle de salarié - travail salarié habituellement inférieur à cent jours par an ou à quatre heures par jour).

Ensuite, les allocations majorées sont exclusivement réservées aux orphelins dont l'auteur survivant n'est ni remarié, ni "établi en ménage". L'exposé des motifs du projet justifie ainsi cette mesure : "... il paraît indiqué de réserver l'octroi des dites allocations aux enfants dont le père ou la mère survivant ne s'est pas engagé dans les liens d'un

(1) Article 56bis.

(2) Article 50bis.

(3) Article 56bis, alinéas 1 et 2. Comme pour les invalides et les pensionnés, l'article 4 autorise le Ministre à dispenser les intéressés de faire la preuve que ces conditions de carrière sont réunies, "dans des cas dignes d'intérêt" et sur avis conforme d'une commission. L'article 26 de la loi du 27 mars 1951 ne maintient cette possibilité que pour les orphelins.

" nouveau mariage. En effet, la fixation à des taux majorés des allocations familiales en faveur des orphelins se justifie notamment par la nécessité de parer à l'insuffisance des ressources provenant de l'absence de salaire du chef de famille. Pareille éventualité ne se produit plus, lorsque le père ou la mère de l'enfant est engagé dans les liens d'un nouveau mariage."

Le Conseil d'Etat fit remarquer à ce propos, sans succès, qu' "en supprimant l'allocation d'orphelin en cas de remariage, le projet a pour conséquence juridique anormale et contraire à l'organisation sociale de retirer aux bénéficiaires de cette allocation des avantages qu'ils garderaient s'ils s'abstenaient de contracter mariage".

Enfin, les conditions de carrière empruntées par l'arrêté-loi du 21 août 1946 à l'article 57 (pensionnés) pour l'octroi des allocations majorées sont assouplies en ce sens que, pour une carrière professionnelle égale ou supérieure à vingt ans, il suffit désormais de justifier d'une activité salariée durant les quinze années précédant le décès.

L'article 4 de la loi du 2 mai 1958 assimila aux orphelins de père et de mère "les orphelins de père ou de mère dont l'auteur survivant est légalement inconnu." En effet, "Lorsque leur mère salariée décède, les enfants naturels nés de père inconnu ou abandonnés par leur père se trouvent exactement dans la même situation au point de vue social que les orphelins de père et de mère. Il en est de même pour les orphelins de père complètement abandonnés par leur mère" (1).

..

Ainsi donc, qu'il s'agisse des pensionnés, des chômeurs ou des absents "pour tout autre motif légitime", des malades ou des invalides, et des orphelins, le champ d'application de la loi fut délimité par tâtonnements successifs et non par une construction logique préconçue. A l'origine, on trouve, soit un principe général trop vague, donc trop large, qu'il faut préciser pour qu'il reste applicable (c'est le cas des pensionnés, des chômeurs), soit une disposition de mince portée (les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles) qui s'élargit peu à peu jusqu'à viser l'ensemble des malades, des invalides, des orphelins. Cette nécessité

(1) Justification de l'amendement au projet de loi, qui fut adopté.

de définir et cette volonté d'étendre apparaissent ainsi une fois de plus par ces exemples comme deux lois internes du mouvement social. Bien sûr n'y a-t-il là que truismes pour les connaisseurs. L'analyse qui précède les aura spontanément vérifiés. Ce n'était pas inutile pour notre propos.

Celui-ci n'étant pas seulement de retracer une évolution, mais aussi d'esquisser les tendances, il faut ajouter pour être complet qu'on voit ressurgir de temps à autre l'idée que les invalides et les orphelins seraient mieux à leur place, pour l'octroi de leurs allocations majorées, les premiers dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité, les seconds dans celui des pensions.

L'attrait de géométrie dont se parent de tels projets cache à peine le désir de reporter sur d'autres régimes la charge de ces prestations proportionnellement plus coûteuses que les allocations ordinaires, ou, du moins, la différence entre celles-ci et celles-là.

Désir assez vain, il faut en convenir, si l'on quitte l'ombre du clocher pour s'en tenir à l'économie générale de la sécurité sociale. Sans doute ne jurerait-on pas que des préoccupations inverses aient été à l'époque absolument étrangères à l'augmentation des allocations familiales pour les orphelins et les enfants d'invalides; mais le maintien en une seule structure organique de tout ce qui concerne l'enfant dans la sécurité sociale (sauf, en l'a vu, lors du chômage involontaire) avait de quoi satisfaire également les cartésiens de l'idée familiale, pour ne rien dire des difficultés administratives qu'eût entraînées l'éclatement du secteur.

Quoi qu'il en soit, de toutes les organisations représentées à la commission mixte pour la réforme des allocations aux salariés, seuls les employeurs agricoles souhaitèrent, "considérant le caractère particulier de ces allocations", que la charge des allocations d'orphelins, des enfants d'invalides ainsi que des enfants de travailleurs appelés ou rappelés sous les armes fût supportée "par les secteurs intéressés", tout en estimant, "dans un souci de simplification administrative", que les caisses devraient continuer à les distribuer.

La plupart des autres organisations se prononcèrent pour le financement des allocations d'orphelins et d'enfants d'invalides par l'Etat, ce qui avait l'avantage essentiel de libérer pour d'autres fins une partie des ressources du régime. Visiblement, la doctrine eut peu de rôle dans tout cela.

Extension à toute la population : indépendants, agents des services publics.

L'exposé des motifs du projet de loi étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non-salariés justifie comme suit, en substance, la nécessité d'une telle mesure :

- " Tout d'abord, il est permis d'affirmer qu'il existe actuellement parmi
- " les non-salariés un mouvement très prononcé en faveur de cette réforme...
- " Seconde considération : pour les non-salariés qui ont des enfants ou qui,
- " tout au moins, sont en âge d'en avoir, la réforme présente un intérêt
- " manifeste...
- " En troisième lieu, n'est-il pas naturel que les non-salariés qui ont des
- " charges de famille ne soient pas toujours à même de consentir des condi-
- " tions aussi avantageuses à la clientèle que leurs concurrents célibataires
- " ou mariés sans enfants ? ...
- " Enfin, dernier argument : depuis le vote de la loi du 4 août 1930, la
- " situation démographique de la Belgique s'est-elle améliorée ? Qu'on en
- " juge : en 1930, le total des naissances s'élevait encore à 150.271.
- " En 1935, il n'a plus atteint que le chiffre de 126.304..." (1)

La loi de cadre du 10 juin 1937 confiait à un arrêté royal organique l'aménagement du régime qu'elle ne faisait qu'esquisser, se bornant à lui assujettir pour eux-mêmes les employeurs et les anciens employeurs, à jeter les bases de la structure administrative déjà décrite (caisses se prêtant une "aide mutuelle" intégrale à l'intervention d'une Caisse mutuelle nationale) et à promettre imprudemment l'octroi d'allocations "au moins égales ou équivalentes à celles dont les travailleurs jouissent aux termes de la loi du 4 août 1930".

De même que les promoteurs de l'octroi d'allocations familiales aux salariés avaient toujours rejeté catégoriquement l'idée qu'elles pussent être un complément de salaire pour s'en tenir à la notion de libéralité de l'employeur, M. DELATRE insistait dans le rapport au Roi précédant l'arrêté organique du 22 décembre 1938 sur ce qu'il "ne saurait être question d'invoquer en l'occurrence les principes qui régissent l'assurance. En matière d'assurance, l'assuré reçoit ou est, tout au moins, censé recevoir la

./.

(1) Moniteur belge du 18 juin 1937. On reviendra sur ce dernier point dans le chapitre consacré à l'influence de la politique nataliste.

contre-valeur de la prime qu'il paie... En l'occurrence, rien de pareil; les personnes assujetties à l'arrêté projeté verseront une cotisations proportionnée non pas à la charge probable à laquelle elles donneront lieu, mais à leur degré d'aisance... Le présent projet n'est pas seulement étranger à la matière de l'assurance; il s'écarte même des principes qui se trouvent à la base de la mutualité traditionnelle. En réalité, la loi du 10 juin 1937 est ce qu'on peut appeler une loi de solidarité sociale" (1).

Usant de la faculté que lui donnait la loi de cadre en son article 1er, l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 ajoute aux employeurs et anciens employeurs assujettis toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une profession sans être engagées pour cela dans les liens d'un contrat de louage de services.

Cette définition suffit à notre propos, car on ne peut analyser ici le réseau serré des 40 articles qui enveloppent la masse multiforme des travailleurs indépendants, de leurs aidants, ainsi que des personnes assimilées aux uns ou aux autres, pour leur imposer, comme aux employeurs, de verser à la caisse mutuelle de leur choix une cotisation destinée à l'octroi d'allocations, par différence, à ceux d'entre eux qui sont pères de famille.

La statistique au 31 décembre 1957 des membres des caisses et des sections mutuelles d'après le secteur économique auquel ils appartiennent, en apprendra davantage sur le nombre et sur la qualité des personnes visées par cette législation.

Agriculture et forêts	264.229	29,48 %
Pêche	448	0,05 %
Industrie	243.363	27,15 %
Commerce	314.941	35,14 %
Professions libérales	55.926	6,24 %
Service de la maison, des biens et des personnes	17.296	1,93 %
Professions non déterminées	95	0,01 %
	896.298	100 %

(1) Moniteur belge du 4 février 1938.

La loi du 10 juin 1937 ne fut appliquée en 1938 qu'aux seuls employeurs par son arrêté organique d'exécution (art. 371), puis elle fut suspendue en 1939 et en 1940, en raison des circonstances.

A partir de 1948, son champ d'application, qui avait gardé jusque là ses limites initiales, subit quelques retranchements qui amputèrent au total le régime de 70 à 80.000 unités, soit un dixième environ de ses effectifs;

- les articles 38, 40 et 171 combinés issus de l'arrêté royal du 22 décembre 1938 assujettissaient jusqu'à l'âge de 75 ans les anciens travailleurs qui avaient exercé leur profession non-salariée pendant dix ans au moins, à moins qu'ils ne fussent ensuite devenus salariés pendant 150 jours par an à raison de quatre heures par jour ou qu'ils n'eussent été salariés dans ces conditions pendant une période plus longue que celle de leur activité non-salariée.

L'article 5 de l'arrêté du Régent du 30 mars 1948 ramena tout d'abord la limite d'âge de 75 à 65 ans, puis l'article 4 de l'arrêté royal du 24 juillet 1956 porta de dix à quarante ans la durée de l'activité non-salariée requise pour qu'il y eût maintien de l'assujettissement, ce qui vida en fait de sa substance la notion d' "anciens" inscrite dans la loi de cadre.

- après que l'article 36 de l'arrêté royal du 22 décembre 1938 eût dispensé de l'assujettissement notamment le mari ou la femme assistant son conjoint dans une activité non-salariée, l'arrêté royal du 2 septembre 1939 avait limité cette dispense aux conjointes aidantes dont le ménage comprenait deux enfants de moins de dix-huit ans et celles dont le mari appartenait à la dernière catégorie de cotisants.

L'article 3 de l'arrêté royal du 24 juillet 1956 étendit cette dernière restriction aux conjointes aidantes dont le mari n'appartient pas aux deux premières catégories.

- alors que rien de semblable n'existait précédemment sur ce point, les articles 183ter et 183quater insérés dans l'arrêté royal du 22 décembre 1938 par les articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 24 juillet 1956 dispensent de cotisation les assujettis de plus de 65 ans et les assujetties de plus de 60 ans dont le revenu professionnel ne dépasse pas certaines limites, lorsqu'ils bénéficient d'une pension de vieillesse de salarié, d'indépendant ou d'agent des services publics, ainsi que les indépendants

des deux dernières catégories de cotisants bénéficiaires d'une pension de salarié ou d'agent des services publics.

°°.

L'article 49 de l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 donne droit aux allocations, sans contrepartie de cotisations, notamment aux veuves sans profession laissées par les assujettis ou par d'anciens assujettis à la loi du 10 juin 1937, pourvu qu'ils aient exercé leur activité non-salariée en Belgique, d'une manière continue ou non, pendant au moins trois ans à raison de cent jours par an, ainsi qu'aux personnes qui élèvent les orphelins de père et de mère laissés par des non-salariés répondant à ces conditions.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 septembre 1939 invoque "à l'appui de cette dérogation aux principes traditionnels en matière de " mutualité... la loi de cadre, qui charge le pouvoir exécutif d'organiser " dans des conditions équitables le régime d'allocations familiales instauré par elle. Pour des motifs divers, faciles à comprendre, il serait en " effet excessif de faire payer des cotisations par les catégories de " personnes que nous venons d'énumérer et cependant, étant donné l'esprit " de large solidarité qui anime toute la loi du 10 juin 1937, ne serait-il " pas contraire à l'équité de priver d'allocations celles d'entre elles " qui auraient des jeunes enfants à leur charge ?"

Le dernier alinéa de l'article 49 primitif limitait toutefois l'octroi des allocations gratuites aux veuves n'occupant pas une habitation qui eût entraîné pour un assujetti le versement d'une cotisation de l'une des trois premières catégories, à moins qu'il ne s'agit d'une veuve avec quatre enfants.

" Considérant qu'il y a lieu d'étendre le bénéfice des allocations " familiales à tous les orphelins dont la mère, sans profession, est veuve " d'un assujetti à la loi et de prévoir, lorsque la mesure s'avérera possi- " ble, un relèvement des taux d'allocations familiales en faveur de ces " orphelins; ..." l'article 3 de l'arrêté royal du 7 septembre 1946 rem- place l'alinéa final de l'article 49 par un texte qui énonce la perspective d'une telle majoration pour les veuves ainsi que pour les orphelins de père et de mère.

Cette majoration se fit en trois étapes : l'arrêté royal du 3 avril 1952 dota les orphelins de non-salariés du barème des allocations ordinaires de salariés (1); l'arrêté royal du 24 août 1954 leur donna le barème intermédiaire des orphelins de salariés; l'arrêté royal du 24 juillet 1956 amena ces taux au barème supérieur en vigueur à ce moment pour les orphelins de salariés.

Mais l'arrêté royal du 3 août 1952 limita aussitôt l'octroi de ces taux plus élevés aux veuves non remariées ni établies en ménage, en maintenant aux autres les allocations ordinaires, tout comme dans le régime des salariés.

Enfin, depuis le 1er janvier 1957, la Caisse mutuelle nationale verse sur son fonds de réserve des compléments d'allocations aux veuves non-remariées ni établies en ménage, mais exerçant une profession indépendante, lorsqu'elles appartiennent aux deux dernières catégories de cotisants, de telle manière que les taux ainsi obtenus sans contrepartie de cotisations (art. 183bis) soient égaux au barème intermédiaire en vigueur à cette date pour les orphelins de salarié dont l'auteur survivant n'est ni remarié ni établi en ménage et exerce une activité professionnelle lucrative.

C'est ainsi que l'on s'est efforcé de 1952 à 1957 de rapprocher les montants et les conditions d'octroi des allocations d'orphelin de non-salarié de ce qui existe sur ce point dans le secteur des salariés. Il subsiste néanmoins deux notables différences; si la limitation de l'octroi des taux intermédiaires aux veuves des deux dernières catégories est affaire de moyens financiers pour le régime, la discordance des durées de carrière exigées (trois ans d'activité indépendante d'un côté - la moitié de la carrière professionnelle, en gros, sous contrat de louage de services de l'autre) peut soustraire les orphelins du champ d'application des deux régimes dans certains cas de carrières mixtes.

°°

./.

(1) qui représentait environ le triple des taux ordinaires des non-salariés.

Quand aux malades, aux accidentés et aux invalides, le droit aux allocations ordinaires leur est maintenu par l'arrêté royal du 2 septembre 1939 pendant quatre semestres au maximum lorsqu'ils sont incapables d'exercer leur profession (article 106) et ils sont dispensés de payer des cotisations pendant toute la durée de leur inactivité (art. 183) si celle-ci entraîne l'arrêt de l'entreprise.

°°

Les assujettis appelés ou rappelés sous les drapeaux conservent leur droit aux allocations et sont dispensés de payer des cotisations (art. 107 et 183 de l'arrêté organique).

°°

On a déjà vu que les anciens travailleurs indépendants étaient exonérés de cotisations lorsqu'ils avaient dépassé l'âge de 75 ans, limite abaissée à 65 ans par l'arrêté royal du 9 janvier 1951; le même article 171 dispensait de cotisations les anciens indépendants bénéficiaires "d'une majoration gratuite de rente de vieillesse en vertu des lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré". Le droit aux allocations était maintenu en faveur des intéressés par l'article 49.

Quand l'arrêté royal du 24 juillet 1956 porta de dix à quarante ans la durée de l'activité non-salariée requise pour que les anciens indépendants restent assujettis, il maintint le droit aux allocations pour une activité non-salariée de dix ans au minimum, par une modification à l'article 49.

La même modification conserva le droit aux allocations des indépendants restés actifs, mais bénéficiaires d'une des pensions visées par les articles 183ter et quater (cft p. 43) et se trouvant dans les conditions définies par l'un de ces articles pour être dispensés du paiement des cotisations.

Succédant aux exigences que l'on sait à l'égard des "anciens", l'ensemble de ces dispositions assure ainsi depuis 1956 les allocations familiales aux anciens ressortissants du régime et aux indépendants âgés avec plus de libéralité que la législation des salariés, car celle-ci ne va pas jusqu'à maintenir sans autre condition le droit aux allocations après dix ans de travail.

°°

Dès l'origine des allocations familiales pour salariés, les administrations publiques avaient suivi une voie parallèle à l'initiative privée, sans se laisser devancer puisqu'au lendemain de la grande Guerre l'Etat et certaines communes allouaient 0,50 frs par jour et par enfant à leurs agents. En 1925, il y avait des taux mensuels progressifs par rang d'âge et des allocations de naissance. L'âge limite pour l'octroi des allocations fut presque aussitôt de 21 ans, chose réalisée en 1951 seulement dans le secteur privé.

On a vu que l'article 1er de la loi du 11 avril 1928 imposait aux adjudicataires et aux fournisseurs de l'Etat, des provinces et des communes de faire partie d'une caisse d'allocations familiales pour tout leur personnel.

L'alinéa 4 ajoutant : "Les dispositions du présent article sont également applicables aux entreprises concessionnaires d'un service public ces entreprises sont, en outre, tenues de s'affilier elles-mêmes à une caisse de compensation...", il faut en déduire qu'il y avait ainsi pour elles une double obligation, vis-à-vis de leur adjudicataires et fournisseurs d'abord et à l'égard de leur propre personnel ensuite. Mais sur ce dernier point, la loi est muette pour l'Etat, les provinces et les communes.

L'article 4 de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales l'applique "à l'Etat, aux provinces et aux communes, aussi bien en ce qui concerne les services auxquels ils pourvoient en tant que pouvoirs publics qu'en ce qui concerne les régies."

L'article 4I dispense les administrations de l'Etat, des provinces et des communes, les établissements publics, la Société nationale des chemins de fer, la Société nationale des chemins de fer vicinaux et "autres institutions d'utilité publique" de s'affilier à une caisse de compensation à la condition de payer directement des allocations à leur personnel "en se conformant aux dispositions des articles 18 à 31" (taux, bénéficiaires, attributaires et conditions d'octroi des allocations servies par les caisses).

Les arrêtés royaux des 16 décembre 1927 et 22 juillet 1929 accordant sur plus d'un point aux agents de l'Etat un régime plus favorable que celui de la loi du 4 août 1930, la circulaire ministérielle du 3 mars 1931 énonce la règle générale suivante : "...le barème de l'article 18 de la loi devra, s'il y a lieu, être majoré en conformité des dits arrêtés;

" d'autre part, le barème de l'article 18 de la loi devra être appliqué
" comme règle minimum en faveur de tous les membres du personnel ne bénéficiant pas des allocations en conformité des dits arrêtés".

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 mars 1936 explique pourquoi l'article 4I nouveau ôte aux administrations de l'Etat, des provinces et des communes la faculté de s'affilier à une caisse de compensation pour leur imposer de payer les allocations à leur personnel "directement" ou, pour les communes, par l'entremise de caisses spéciales instituées à cet effet : " Cette solution a malheureusement donné lieu à des inconvénients dans la pratique, les administrations en question ayant manifesté une tendance à n'opter en faveur de la première des deux alternatives (sic) que lorsque leur affiliation à une caisse de compensation était de nature à leur faire réaliser une économie. En d'autres termes, l'application de l'article 4I n'a procuré aux caisses de compensation que des affiliés "onéreux", si bien que, loin d'alléger la charge que la loi impose à la production nationale, ce qui pourrait se défendre, certaines administrations publiques tendent plutôt à l'aggraver."

Aussi l'article 4I décide-t-il que "L'Etat et les provinces ne s'affilient à aucune caisse de compensation, mais payent directement des allocations familiales aux membres de leur personnel dans des conditions au moins aussi favorables que celles que la présente loi prévoit en ce qui concerne les allocations familiales à répartir par les caisses..."

C'est pourquoi sans doute l'article 4 nouveau ne vise plus les régies, disant simplement : "La présente loi s'applique à l'Etat, aux provinces et aux communes pour tout leur personnel." (Art. 14 des lois coordonnées).

L'article 18 actuel des lois coordonnées reprend en d'autres termes l'article 4I précité (1).

..

(1) "...l'Etat et les provinces ne s'affilient à aucune caisse de compensation, mais accordent directement aux membres de leur personnel les allocations familiales et de naissance prévues par la présente loi. Le montant et les conditions d'octroi de celles-ci sont au moins aussi favorables que ceux des allocations réparties obligatoirement par les caisses de compensation pour allocations familiales."

Cet exposé serait incomplet si l'on ne tentait de voir dans quelle mesure le réseau des dispositions légales qui se sont ainsi superposées enserrme la population belge. Bien entendu, cet objet mériterait une étude à lui seul; c'est dire que les chiffres suivants n'ont qu'une valeur d'indication.

En appliquant à la répartition de la population par groupe d'âge, estimée par l'Institut national de statistique au 31 décembre 1957, les taux de population active par groupe d'âge du dernier recensement général du Royaume, qui date malheureusement de 1947, on obtient les résultats suivants :

Groupe d'âge	Population	% 1947	Population active
- 15 ans	2.065.219	1.48	30.565
15 à - 20 ans	533.474	54.17	316.067
20 à - 25 ans	534.050	60.34	324.916
25 à - 30 "	651.040	61.96	403.384
30 à - 35 "	683.194	60.63	414.220
35 à - 40 "	540.458	59.47	321.410
40 à - 45 "	572.950	59.29	339.702
45 à - 50 "	639.671	57.11	365.316
50 à - 55 "	637.489	52.92	337.359
55 à - 60 "	581.961	48.01	279.399
60 à - 65 "	479.812	41.45	198.882
+65	1.057.460	13.92	117.198
	<u>9.026.778</u>		<u>3.478.418</u>

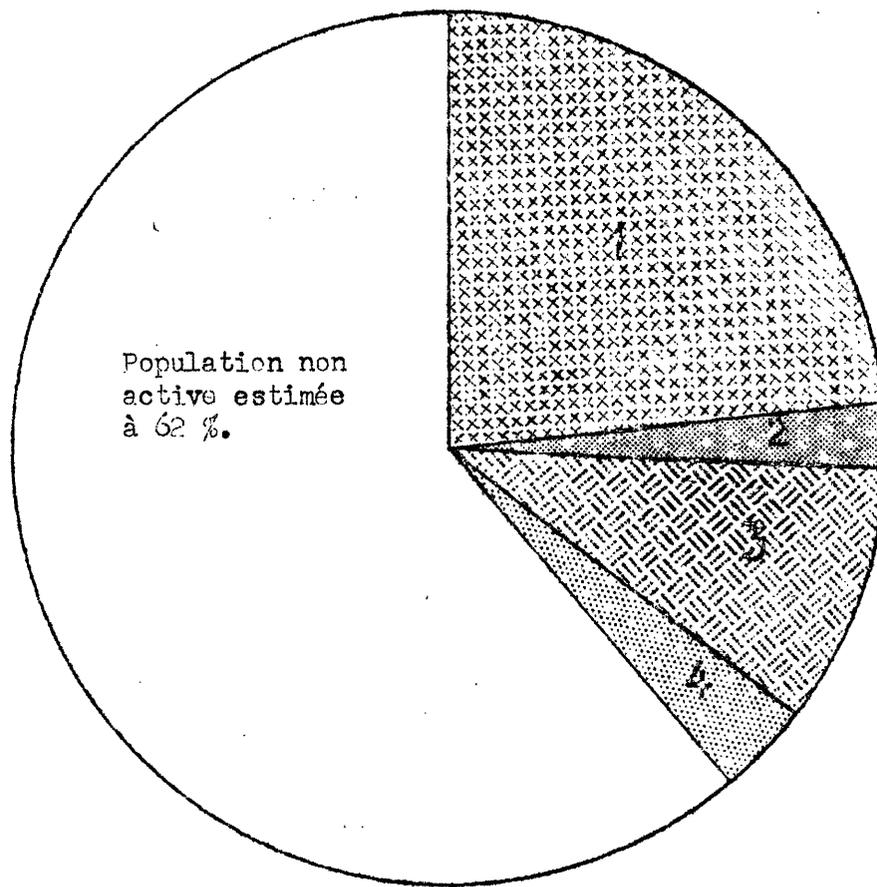
Le taux moyen de la population active serait ainsi de 38,53 % au lieu de 40,36 % dix ans plus tôt; La différence est évidemment due à l'augmentation du chiffre total de la population âgée de moins de 20 ans et de plus de 60 ans. Mais les pourcentages mêmes appliqués à ces groupes d'âge pour en connaître la population active doivent être diminués, en raison de la prolongation de la scolarité et, dans une moindre mesure sans doute, de l'augmentation du nombre des travailleurs prenant leur retraite avant 65 ans en raison de l'amélioration du régime des pensions. Si bien que la proportion de la population active ne doit pas être actuellement de beaucoup supérieure à 38 %.

Ceci est confirmé par la comparaison de l'importance des groupes d'âge par rapport à la population totale en 1947 et en 1957

	1947	%		1957	%	
- 5 ans	611.157	7.53	} 20.58 %	721.167	8.02	} 22.88 %
5 à - 15 ans	1.111.336	13.05		1.341.052	14.86	
15 à - 25 ans	1.330.137	15.63	} 68.73 %	1.117.524	12.38	} 65.10 %
25 à - 45 ans	2.437.843	28.64		2.147.642	27.11	
45 à - 65 ans	2.081.833	24.46		2.338.933	25.91	
65 à - 75 ans	632.102	7.43	} 10.69 %	687.165	7.61	} 11.72 %
75 à - 85 ans	246.326	2.89		321.526	3.56	
85 et +	31.161	0.37		48.969	0.55	
	8.512.195		100 %	9.026.778		100 %

Enfin, le chiffre total de la population ayant augmenté de 6 % de 1947 à 1957, à s'en tenir au taux moyen de 38,53 % pour la population active, celle-ci aurait diminué de 0,1 % et la population non active augmenté de 10,3 % dans le même temps. Mais comme les groupes d'âge de moins de 15 ans et de plus de 65 ans ont, eux, respectivement augmenté de 17,8 % et de 16,2 %, on voit que le taux de la population active est certainement plus près de 38 % que de 38,53 %.

Ceci admis, la répartition de la population belge active entre les différents régimes d'allocations familiales peut se schématiser comme ceci :



	<u>Nombre</u>	<u>%</u>
1. Travailleurs salariés (y compris les chômeurs complets et les frontaliers)	2.107.000	23,3 %
2. Agents des services publics non assujettis à la sécurité sociale (y compris le personnel des chemins de fer)	250.000	2,8 %
3. Travailleurs indépendants	896.000	9,9 %
4. Population active non assujettie à un régime d'allocations familiales (1) ou non déclarée	225.000	2,5 %
Population non active	<u>5.548.000</u>	<u>61,5 %</u>
	9.026.000	100 %

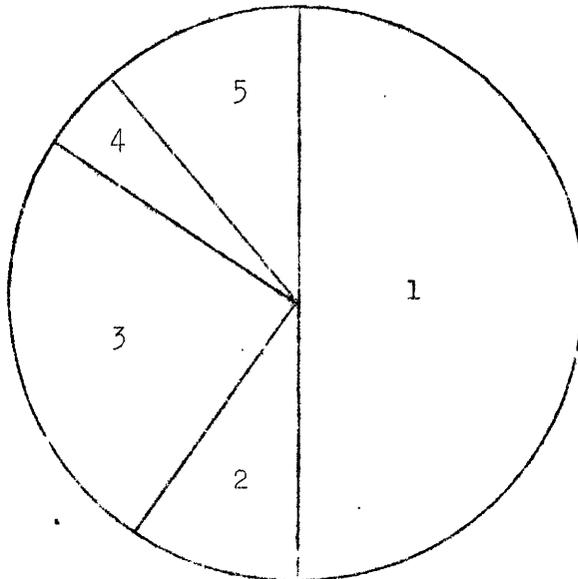
Il est intéressant aussi de donner une idée de la répartition de la population âgée de moins de 21 ans entre les différents régimes d'allocations familiales, et susceptible par conséquent d'en bénéficier.

./.

(1) dont la plupart des épouses aidantes de non-salariés ainsi que les aidants de moins de 21 ans.

Sur la base des chiffres du premier tableau précédent et en estimant à 110.000 le nombre des jeunes gens âgés de 20 ans, on peut tabler sur 2.760.000 personnes environ, dont 2.350.000, soit 85 % seraient "inactives". La plupart des 410.000 autres, qui auraient une activité lucrative, se situent évidemment entre 15 et 21 ans.

Les statistiques des deux régimes d'allocations aux salariés et aux non-salariés, ainsi que des évaluations pour les enfants des chômeurs complets et des agents des services publics, permettent de proposer la répartition suivante :



Les parties 1, 2, 3 et 4 indiquent le pourcentage de la population (- 21 ans) non active et estimé à 85 %.

La partie 5 indique le pourcentage de la population active (- 21 ans) estimé à 15 %.

	<u>Nombre</u>	<u>%</u>
1. Enfants des travailleurs salariés (y compris les chômeurs complets et les frontaliers)	1.390.000	50,3
2. Enfants des agents des services publics non assujettis à la sécurité sociale (y compris le personnel des chemins de fer)	330.000	12,-
3. Enfants des travailleurs indépendants	487.000	17,6
4. Population non active (y compris 64.000 miliciens) ne bénéficiant plus d'allocations familiales	113.000	5,2
Population active	410.000	14,9
	<u>2.760.000</u>	<u>100 %</u>

On peut conclure de ce rapide inventaire que la frange de la population belge qui ne ressortit pas à l'un des régimes d'allocations familiales est assez mince. Numériquement, le pas semble donc aisé à franchir vers une généralisation; mais financièrement, les choses se présentent d'une tout autre manière, car il existe de profondes différences sur ce point entre le secteur des salariés, celui des indépendants et les services publics - dont il résulte qu'en réalité, si l'ensemble de la population est touchée à un titre quelconque par une législation sur les allocations familiales, c'est avec un résultat fort inégal.

Ce n'est pas encore le moment de traiter des ressources dont dispose chacun de ces groupes; il suffira de confronter sommairement ci-dessous leurs barèmes d'allocations ordinaires pour apporter dès ici le correctif nécessaire :

Rang	Services publics (A)	Salariés (B)	% B/A	Indépendants (C)	% C/A	% C/B
1er enfant	557	425	76.3	150	26.9	35.3
2e enfant	582	450	77.3	170	29.2	37.8
3e enfant	660	525	79.5	310	47.-	59.-
4e enfant	740	600	81.1	440	59.5	73.3
5e enfant	919	770	83.8	570	62.-	74.-
Famille de 5 enfants	3.458 (1)	2.770 (1)	80.1	1.640	47.4	59.2

(1) A l'exclusion des suppléments en fonction de l'âge, qui accroissent la différence entre ces régimes et celui des non-salariés.

Le budget annuel des allocations de salariés dépasse neuf milliards et celui des indépendants atteint 1.200 millions. Sans doute ceux-ci sont-ils de moitié moins nombreux, avec un peu plus du tiers d'enfants bénéficiaires. Mais il faudrait tout de même 1.475 millions de plus pour égaliser le barème des allocations ordinaires de non-salariés au seul barème des salariés, en excluant les suppléments en fonction de l'âge.

C'est dire que la généralisation des allocations familiales n'est pas près de se faire; de toute évidence, elle est liée à une refonte complète de notre sécurité sociale.

oooooOooooo

P R E S T A T I O N S .

Comme on l'a déjà noté au début du chapitre précédent, les sous-titres de la rubrique "prestations" dans le plan d'étude ne visent pas seulement les variétés d'allocations et leurs conditions d'octroi, mais aussi les personnes à qui elles sont versées (appelées allocataires, dans la terminologie belge) et les enfants (bénéficiaires).

Sauf à multiplier les subdivisions et les redites, il était impossible de traiter isolément des objets comme "différentes catégories de prestations (pour enfants, épouse, etc...)" et "catégories d'enfants et autres personnes ouvrant droit aux prestations", qui s'interpénètrent, ou comme "conditions d'attribution" et "âge des enfants (normal - études - apprentissage)" dont l'un fait partie de l'autre.

On a donc choisi de décrire l'évolution, et les tendances manifestées à son propos, de chaque prestation de notre régime général d'allocations familiales; aussi bien sur le plan de ses conditions d'octroi qu'à l'égard des personnes à qui elle s'adresse, la source du droit à ces avantages (employeurs et travailleurs) ayant été explicitement définie à propos du champ d'application.

Allocations familiales. (1)

Dès l'origine, la grande affaire pour leurs promoteurs fut de définir la nature des allocations familiales pour salariés, généralement par l'affirmation de ce qu'elles ne pouvaient être à leurs yeux. Les pétitions de principe abondent, de rares fois contredites par une voix discordante qui n'en offre que plus d'intérêt; mais voyons d'abord les docteurs de la loi.

Pour le R.P. FALLON, "l'allocation familiale n'est pas une pure libéralité. Elle est méritée par les chefs de famille, en raison des

(1) Ce qui comprend, avec les allocations ordinaires, les allocations pour enfants d'invalidité et les allocations d'orphelin dont les conditions d'octroi, sous l'angle du bénéficiaire et de l'allocataire, sont celles, mutatis mutandis, des allocations ordinaires. Les conditions d'acquisition du droit dans le chef de l'attributaire, pour ces "allocations-rentes", ont été examinées dans le chapitre précédent

" services qu'ils rendent à la société" (1). Et encore, "L'allocation familiale peut se définir la rétribution des avantages procurés à la société et particulièrement aux employeurs, par les pères de famille comme tels" (2). Enfin : "en soi et quant au titre qui la justifie, l'allocation est distincte du salaire : celui-ci est dû pour le travail, quelles que soient les charges de famille; celle-là est due pour les enfants élevés, quel que soit le travail" (3).

Envisageant toutefois les moyens de généraliser les allocations familiales, qui n'étaient à ce moment (1926) que le fait de l'initiative privée et des pouvoirs publics pour leur personnel, l'auteur cède à la tentation qui orientera tout l'avenir : "La solution qui aurait nos préférences reste celle de l'assurance familiale obligatoire que nous proposons dès 1921. On assimilerait les charges de famille aux autres charges sociales aléatoires auxquelles il est pourvu par les diverses assurances : vieillesse, maladie, invalidité, veuvage, accident, chômage. L'assimilation se justifie, puisque les charges de famille sont, elles aussi, des charges normales, c'est-à-dire légitimes et même hautement souhaitables pour le bien de la société..." (4).

C'est sans malice et pour montrer la valeur purement tactique de cette concession, qu'on opposera les dernières lignes au distinguo péremptoire suivant qui date, lui, de 1952 : "A quelles charges pouvoient les allocations familiales ? Aux charges de famille. Ces charges sont-elles involontaires ? Non évidemment... On ne peut donc, ni en logique, ni en équité, bâtir un régime d'allocations familiales sur les bases sur lesquelles s'édifient les régimes d'assurances sociales... Les charges familiales sont donc des charges volontaires et fécondes, ce qui les classe à part et les oppose aux charges involontaires et stériles qui font l'objet propre de la sécurité sociale." (5).

Cette contradiction résume toute l'histoire de la notion d'allocation familiale. Quoi qu'ils en eussent, les tenants de l'autonomie

-
- (1) V. FALLON, Les Allocations familiales en Belgique et en France, p. 76. Louvain, Soc. d'études morales, sociales et juridiques, 1926.
(2) Ibid. p. 96.
(3) Ibid. p. 108.
(4) Ibid. p. 174.
(5) Les deux régimes d'allocations familiales, pp. 13 et 14. Louvain, Soc. d'études morales, sociales et juridiques, 1926.

idéologique et pratique des allocations familiales ne pouvaient en même temps vouloir leur généralisation et empêcher qu'elles devinssent l'affaire de tous, admettre leur incorporation dans le système de la sécurité sociale, dont elles tirèrent une vigueur nouvelle, et nier qu'elles en fissent partie en s'appuyant sur la logomachie du "risque". Sans doute l'enfant n'est-il pas un risque; mais les vacances annuelles et l'âge de la retraite non plus, que l'on sache.

Préfaçant le commentaire de la loi du 14 avril 1928 par M. J. BASYN, M. H. Carton de Wiart franchit un premier pas en s'inspirant de la notion de salaire familial : "L'idée des allocations familiales est des plus simples...il s'agit, prenant en considération la situation de chaque ouvrier ou employé, d'établir une équation entre ses charges et sa rémunération par l'octroi d'allocations proportionnées... C'est toute une révolution qui, de la sorte, s'introduit en matière de rétribution du travail. Le Travail n'est plus une marchandise quelconque payée uniquement à raison de la besogne fournie." (1).

Cette conception ne cadre toutefois pas avec l'article 11 de la loi qui affirme (et continuera d'affirmer jusqu'à l'article 74 actuel des lois coordonnées): "Les allocations et primes ne constituent à aucun titre un supplément de salaire ou d'appointements", et M. BASYN le souligne nettement : "L'allocation familiale ne fait pas partie du salaire..." (2). Mais par la suite, la chose n'est plus si simple : "S'il est vrai qu'il faille distinguer nettement allocation familiale et salaire, il n'en est pas moins vrai que, dans les circonstances présentes, l'allocation est payée à l'occasion du travail. En d'autres termes, le contrat de travail est le fondement juridique de l'allocation. La difficulté ne surgit qu'à raison du fait que dans l'esprit des initiateurs des allocations familiales, celles-ci sont destinées, non à récompenser le travail, mais bien à soutenir la famille et que les besoins de celle-ci sont indépendants du travail." (3)

On n'aurait pu mieux souligner la dissonance initiale entre la théorie et le fait. Car le fait est que les allocations doivent leur

./.

(1) op. cit., p. VII.
(2) op. cit., p. 55.
(3) op. cit., p. 82.

naissance à des employeurs désireux d'éviter une hausse générale des salaires en compensant partiellement les charges familiales de leur personnel (1), ce qui ne diminue en rien la sincérité du mouvement qui se dessinera aussitôt en faveur de l'extension. Le fait est aussi que la généralisation des allocations familiales en fit une loi d'assurance sociale, quel qu'en fût le mode de financement. Le fait est enfin qu'elles forment depuis 1945 un secteur de la sécurité sociale, sans plus ni moins de titre que les autres.

Tout cela se fit jour dès 1930 par la voix du Ministre du Travail lors de l'examen par la Chambre du projet qui allait devenir la loi du 4 août 1930. Après avoir déclaré: "L'allocation familiale n'est pas un salaire, ni même un sursalaire. C'est un service social" (2), le Ministre explicita sa pensée notamment ainsi: "La vérité, c'est que, tout comme celle des lois sur l'assurance contre la vieillesse et du projet de loi relatif aux assurances sociales, la justification juridique du projet de généralisation des allocations familiales se trouve dans des considérations d'ordre social: la société a, en effet, un intérêt évident à ce que les travailleurs qui constituent la majorité de la population soient à même d'élever convenablement leurs enfants..." et il conclut: "De tout ce que nous avons dit jusqu'ici, il ressort que les lois sur l'assurance contre la vieillesse, la future loi relative aux assurances sociales et la future loi généralisant les allocations familiales sont spécifiquement et essentiellement sociales (3).

Cependant, dans l'exposé des motifs du projet, le Ministre avait expliqué six mois plus tôt pourquoi les allocations familiales lui tenaient à coeur: "...c'est, dans une large mesure, parce qu'elles m'apparaissent comme une modalité, la seule modalité vraiment pratique, à mon avis, du salaire familial. Lorsque Léon XIII proclama que le salaire doit être suffisant pour faire vivre l'ouvrier sobre et honnête, cette grande vérité fut accueillie avec une reconnaissance profonde et un indescriptible

./.

(1) "On en était encore quasi au sortir de la première guerre mondiale. Ses répercussions sur les conditions économiques de la vie des nations se traduisaient par une hausse rapide de la cherté de l'existence, qui était particulièrement ressentie par les familles ayant des enfants à charge. Les ajustements des salaires de tous les travailleurs sans distinction eussent entraîné de nouveaux renchérissements des prix. Ils eussent risqué de mettre en graves difficultés les industries exposées aux coups de la concurrence internationale." G. DE LEENER, op. cit., p. 28.

(2) Annales, p. 2.195.

(3) Annales, p. 2.206.

" enthousiasme par tous les travailleurs qui reconnaissent le Pape comme
" chef spirituel... Bien différent fut l'accueil réservé à la pensée de
" l'illustre pontife dans les milieux patronaux. En général, on y manifesta
" autant de froideur que de scepticisme. La notion du salaire familial pa-
" raissait généreuse mais, à bien des égards, pratiquement irréalisable...
" Cependant, grâce aux allocations familiales, grâce surtout, ne l'oublions
" pas, aux caisses de compensation dont le rôle consiste à répartir équita-
" blement la charge entre les employeurs, ce qui paraissait, hier encore,
" une impossibilité absolue, est devenu une grande et bienfaisante réalité."

Ceci et cela permirent à M. G. HEYMAN de définir l'allocation
familiale, dans son commentaire de la loi du 4 août 1930, comme "un service
" rendu à la famille en raison des enfants qu'elle a à sa charge, en même
" temps qu'un service rendu à la société" (1) - Par qui ?

Par les employeurs, mais ce qui est dû en vertu d'une loi cesse
évidemment d'être une libéralité et d'autre part, à supposer même qu'il se
fût trouvé de 1930 à 1944 des firmes disposées à exclure du calcul du prix
de revient les cotisations destinées à la caisse de compensation, le pourcen-
tage des salaires que représente depuis 1945 la cotisation patronale de sé-
curité sociale interdit désormais radicalement une hypothèse aussi optimiste.
Le poids des allocations familiales étant ainsi de toute évidence supporté
par l'ensemble des consommateurs, dont les salariés forment la masse princi-
pale, ceux-ci paraissent fondés à tenir cette variété de prestation sociale
pour leur bien, au même titre que les autres, ce qui éclaire la notion de
"part différée et solidarisée" du salaire qu'on lui a appliquée depuis lors
avec un certain succès. (2)

Evolution profonde dont M. G. DE LEENER a pris acte dans les ter-
mes suivants : "Au commencement, des employeurs avisés avaient vu en elles
" un moyen d'ajuster les revenus des familles ouvrières ayant des enfants
" à la cherté de l'existence en évitant les effets des augmentations généra-
" les de salaires... La question des allocations familiales ne tarda pas

./.

(1) op. cit., p. 37.

(2) " La Sécurité sociale, telle qu'elle fonctionne en Belgique, repose essentiellement
" sur la division du salaire en deux parties. L'une, la principale, représente le
" salaire individuel; l'autre, la part du salaire dont le paiement n'est pas immé-
" diat, est généralement appelée le salaire différé. Cette dernière partie du
" salaire peut elle-même revêtir deux aspects : elle peut dans certains cas être
" liquidée individuellement au compte particulier du travailleur intéressé, mais
" plus généralement elle est mise en commun et solidarisée." L.-E. TROCLET,
Problèmes belges de la sécurité sociale. Ed. du Ministère du Travail et de la
Prévoyance sociale, 1949 p. 41.

" à s'écarter de plus en plus du terrain du salariat industriel, pour passer
" dans le champ de l'aide généralisée en faveur de toutes les familles
" nombreuses ou non et jusque des familles ne comptant même qu'un seul enfant,
" et pour s'étendre à un domaine bien voisin de celui de l'assistance publique.
" La tendance sociale devenait ainsi prépondérante"(1).

..

L'article 3 de la loi du 14 avril 1928 subordonne l'agrégation des
caisses de compensation au versement d'une allocation mensuelle d'un taux
minimum par enfant âgé de 14 ans, maintenu jusque 18 ans pour les enfants qui,
" afin de suivre des cours d'enseignement professionnel, technique ou général,
" ne se livrent à l'exercice d'aucun métier, ainsi qu'en faveur de ceux qui
" sont liés par un contrat d'apprentissage dont la conclusion est reconnue
" et l'exécution contrôlée par le gouvernement."

L'article 7, on l'a déjà vu à propos des journées assimilées à
du travail effectif (2), prévoit que "les allocations sont attribuées pro-
" portionnellement au nombre de journées de travail effectivement fournies
" par l'ouvrier ou l'employé dans le mois. Elles sont en tout cas acquises
" dès le premier jour de travail..."

Les trois derniers alinéas définissent les bénéficiaires :

" A l'ouvrier ou à l'employé, sans distinction de sexe, il est tenu
" compte de ses enfants propres, de ceux de son conjoint, des enfants communs
" des époux, des enfants que les époux auraient pris effectivement à leur
" charge en cas d'abandon ou en raison du décès ou de l'invalidité du père
" et de la mère.

" Les enfants propres du conjoint divorcé ou séparé de corps ne sont
" plus pris en considération en ce qui concerne les allocations et primes
" afférentes au travail de l'autre conjoint, à moins qu'ils ne soient restés
" effectivement à la charge de ce dernier.

./.

(1) op. cit. p. 169. Le voisinage établi par l'auteur, de l'assistance publique avec les allocations familiales ne peut se concevoir que sous une acception très large de la solidarité sociale (l'accord conclu clandestinement entre représentants patronaux et ouvriers durant la seconde guerre mondiale pour organiser la sécurité sociale des seuls salariés après la libération a d'ailleurs été baptisé "paquet de solidarité sociale"). Il n'empêche que les secours de l'assistance publique ont une tout autre source et de tout autres normes d'attribution que les prestations d'une loi sociale; le fait qu'il existe depuis 1947 des allocations majorées pour les enfants de travailleurs invalides, dont l'auteur tire argument, n'ôte rien à ces différences essentielles.

(2) en vue de délimiter le champ d'application de la loi; cft pp. 30 et 34.

" Il est tenu compte à l'ouvrier ou à l'employé de ses enfants naturels reconnus."

Quant aux allocataires, les articles 8 et 10 donnent aux caisses la faculté de reconnaître dans leurs statuts et règlements le droit de toucher les allocations à l'épouse ou à toute personne qui, en fait, élève les enfants dont il est tenu compte au travailleur et, à défaut de cette clause, reconnaissent aux intéressés le droit de faire opposition de la manière définie par la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail.

"Si l'intérêt des enfants l'exige", le mari peut faire la même opposition au paiement des allocations acquises par le travail de sa femme ou faisant l'objet de la clause précitée.

Les allocations afférentes au travail de conjoints qui dépassent ensemble le "taux normal" de l'allocation peuvent être proportionnellement réduites pour en ramener le total à ce taux (art. 9).

L'article 11, 3ème alinéa, dit les allocations incessibles et insaisissables, sans préjudice des articles 8, 10 et 13 (celui-ci applique aux allocations les prohibitions de la loi du 16 août 1887 relatives au paiement des salaires aux ouvriers).

Telles sont les dispositions de la première loi belge d'allocations familiales qui en définissent les conditions d'octroi et les catégories de bénéficiaires. La plupart de ces alinéas sont à l'origine d'un ou de plusieurs articles des lois coordonnées actuelles, dus à un besoin de précision, et le champ des bénéficiaires fut élargi aussi sur plusieurs points : enfants incapables d'exercer une profession, jeunes frères et sœurs du travailleur, âge limite porté à 21 ans, jeune fille ménagère, enfant à la charge du travailleur quel que soit son origine, etc...

Mais dans l'ensemble, la parenté reste étroite entre cette première couche géologique et le terrain d'aujourd'hui.

C'est qu'on eut dès l'abord le souci d'étendre le droit aux allocations au maximum compatible avec les conceptions de l'époque; et même, le législateur donna aux caisses la faculté de prévoir dans leurs statuts ce qu'il n'osa imposer à ce moment : le paiement à une personne d'un avantage acquis par le travail d'une autre. M. BASYN souligne dans son commen-

taire le "féminisme" de cette disposition, s'agissant de la femme mariée(1).

°°

L'article 18 de la loi du 14 août 1930 fixe le barème mensuel minimum des allocations que les caisses "octroieront aux travailleurs intéressés, en faveur de ceux de leurs enfants qui n'ont pas atteint l'âge auquel prend fin l'obligation scolaire", mais en tout cas jusqu'à l'âge de quatorze ans (art. 19, al. 3).

L'article 19, 1er alinéa, reprend les conditions auxquelles l'article 3 de la loi du 14 avril 1928 subordonnait le maintien des allocations jusqu'à l'âge de 18 ans, en y ajoutant que les cours d'enseignement professionnel ou général doivent être "donnés pendant le jour".

Le troisième alinéa de cet article donne suite à un amendement, qui avait été repoussé, au projet de loi devenu la loi du 14 avril 1928 : "Les enfants qui sont incapables d'exercer un métier en raison de leur état physique ou mental, en bénéficiant sans aucune limite d'âge, à la condition de se trouver effectivement à la charge d'une personne occupée au travail par un employeur assujetti".

L'article 20 reprend les bénéficiaires déjà énumérés par l'article 7 de la loi précédente en précisant que le travailleur n'a droit aux allocations pour ses petits-enfants que s'ils sont effectivement à sa charge.

Il dit aussi que les allocations ne sont pas dues pour les enfants élevés hors du Royaume - sauf dérogation (art. 21).

L'article 22 ajoute à la liste des bénéficiaires les jeunes frères et sœurs d'un travailleur lorsque, bien entendu, le travail du père ou de la mère ne leur assure pas déjà les allocations.

Les articles 29 et 30 instituent un système de règlement du cas de cumul entre époux déjà visé par l'article 9 de la loi du 14 avril 1928.

Les articles 32 et 33 reprennent les dispositions des articles 8 et 10 de cette loi concernant les allocataires.

./.

(1) *op. cit.*, p. 103. Le même auteur constate à propos de l'article 8 : "Celui-ci élargit les droits de la femme mariée plus que n'importe quelle loi ne le fit jamais et cela parce que le législateur a voulu que les allocations familiales allassent à la femme mariée qui gère le ménage" (P. 102).

L'article 40 fixe à un an le délai de prescription des actions résultant de la loi au profit des personnes à qui les allocations sont dues ou doivent être versées.

L'article 49 instituant la Caisse nationale de compensation la charge de payer des allocations, sans contrepartie de cotisations, à toutes les personnes dont le travail ne fait l'objet d'aucun versement de cotisation par l'employeur : travailleurs habitant chez leur patron (1), adolescents aidant les artisans visés par l'article 3 (2), victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle après la rupture du contrat de louage ou qui cessent d'être desservis par la caisse primaire (3), pensionnés (4), femmes à journée (5).

°°

Les articles 18 et 22 de la loi du 4 août 1930 omettaient d'imposer la condition que les enfants visés fussent à la charge du travailleur pour que celui-ci eût droit aux allocations. Les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 14 août 1933 comblent cette lacune évidente.

°°

L'arrêté royal du 30 mars 1936 apporte un certain nombre de retouches et d'additifs aux conditions d'octroi des allocations.

Un article 18 nouveau fixe un barème minimum d'allocations journalières et l'article 18ter, le barème mensuel qui le remplace lorsque le nombre de journées de travail effectivement fournies et assimilées dans le mois est de 23 au moins, "ce afin de ne pas compliquer inutilement le travail des caisses de compensation"; cette explication du rapport au Roi est inadéquate puisque c'est un barème journalier qui est créé et non le barème mensuel.

" Les modifications apportées à l'article 19 ont pour but de couper court aux abus auxquels l'application de cet article a donné lieu jusqu'ici" (rapport au Roi). C'est pourquoi les allocations sont maintenues jusqu'à l'âge de 18 ans pour les adolescents qui :

./.

(1) Art. 1, al. 1, et 43, dernier alinéa Cft pp. 22 et 23.

(2) Cft p. 22.

(3) Art. 27. Cft p. 34.

(4) Art. 28. Cft p. 29.

(5) Art. 43, dernier al. Cft p. 23.

- ne se livrant à l'exercice d'aucun travail lucratif quelconque (et non plus seulement "d'aucun métier") suivent régulièrement des cours d'enseignement professionnel ou général donnés pendant le jour, pourvu que ces cours ne soient pas limités à une partie de l'année et que, abstraction faite des dimanches, jours fériés, vacances, jours de congé et demi-jours de repos, ces cours aient lieu tous les jours de la semaine, le matin et l'après-midi.

- ne se livrant à aucun travail en vertu d'un louage de service, sont liés par un contrat d'apprentissage dont la conclusion est reconnue et l'exécution contrôlée par le gouvernement, à la condition que ce contrat n'ait pas été conclu avec des parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement et ne donne pas lieu à une gratification supérieure au montant maximum à déterminer par le Ministre.

Toujours pour "éviter la fraude", un article 19bis resserre les conditions d'octroi des allocations pour les enfants qui, après avoir atteint les limites d'âge précitées, sont incapables d'exercer une profession quelconque, y compris celle de domestique, en raison de leur état physique ou mental, l'incapacité étant constatée par le juge de paix du lieu ou l'invalidité est élevée, sur avis émis par le médecin du travail compétent.

L'article 20 nouveau précise par son 1^{er} alinéa que, pour l'octroi des allocations en faveur d'enfants abandonnés, "un enfant ne doit pas être " considéré comme abandonné par ses père et mère lorsqu'il est établi que " ceux-ci n'ont pas cessé complètement de pourvoir ou de contribuer à son " entretien. Il en est de même lorsqu'il est prouvé que tous rapports n'ont " pas pris fin entre les parents et l'enfant."

Le 5^{ème} alinéa de cet article étend le droit aux allocations pour les enfants qu'un travailleur "aurait recueillis et dont il aurait assumé " la charge exclusive ou principale pour soulager une mère de famille nom- " breuse, abandonnée, en même temps que ses enfants, par son mari, ou dont " le mari est invalide, décédé ou disparu, lorsqu'elle se trouve dans l'im- " possibilité d'exercer une profession quelconque à cause des soins à donner " à ses enfants et à son ménage."

L'article 2Ibis dit que "N'ouvrent aucun droit aux allocations familiales les enfants élevés gratuitement dans une institution de bienfaisance. Si l'institution de bienfaisance a l'habitude de percevoir, une redevance, les enfants qui lui sont confiés ne donnent en aucun cas droit à des allocations supérieures à ladite redevance."

L'article 2Iter fait sauter l'allocation due pour l'enfant le moins âgé (donc la plus forte) quand le nombre des enfants bénéficiaires diminue d'une unité.

Le rapport au Roi fait état des discussions sans fin et des jugements contradictoires rendus par les Conseils de prud'hommes et les juges de paix pour décider des cas dans lesquels un travailleur avait effectivement ses jeunes frères et soeurs à sa charge, pour l'octroi des allocations en vertu de l'article 22. C'est pourquoi l'article 22 nouveau remplace cette condition par l'une des circonstances suivantes : lorsque le père ou le beau-père des enfants est décédé ou disparu; lorsqu'il est invalide à concurrence de 60 p.c. au moins ou lorsqu'il a abandonné le foyer.

Toutefois, l'article 52 donne au travailleur une possibilité supplémentaire d'obtenir les allocations pour ses jeunes frères et soeurs, à la charge de la subvention versée par l'Etat à la Caisse nationale : il faut qu'il appartienne à une famille peu aisée d'au moins quatre enfants dont deux au moins soient appelés à bénéficier des allocations et qu'il n'ait pas lui-même des enfants lui permettant d'y prétendre.

Les articles 29 et 30 nouveaux généralisent le système compliqué de règlement des cas de cumuls entre conjoints : en substance, les allocations dues à plusieurs travailleurs pour les mêmes enfants sont réduites à due concurrence par chaque caisse intéressée et ces parts peuvent être attribuées à l'un de ces travailleurs avec l'accord écrit des autres et des caisses.

L'article 35 nouveau décide que les caisses ne peuvent subordonner le paiement des allocations à l'accomplissement par l'employeur de ses propres obligations à l'égard de la loi. Constatant que "certains employeurs refusent ou négligent de payer leurs cotisations", le rapport au Roi estime en effet inadmissible que les travailleurs en soient rendus responsables.

L'article 40 nouveau réduit d'un an à six mois le délai dont les personnes à qui les allocations sont dues ou doivent être versées disposent pour intenter une action contre les caisses, et cela "de manière à faciliter

la gestion des caisses de compensation, qu'un délai de prescription trop prolongé a pour conséquence de compliquer singulièrement" (rapport au Roi). Mais l'alinéa 3 ajoute que la prescription peut être interrompue par simple lettre recommandée à la poste.

L'article 49 nouveau adapte la définition des attributaires gratuits desservis par la Caisse nationale aux modifications apportées aux textes visant ceux-ci par l'arrêté royal du 14 août 1933 (1) et par l'arrêté royal du 30 mars 1936 lui-même (2) et leur ajoute les travailleurs qui ont droit aux allocations pour leurs jeunes frères et soeurs, les orphelins de travailleurs victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle (3) et les travailleurs appelés sous les drapeaux (4).

°°

L'arrêté royal du 19 décembre 1939 coordonnant la loi du 4 août 1930 en fonction de la nouvelle législation sur les allocations familiales aux indépendants donne priorité au régime des salariés quand des allocations sont dues également en vertu de l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938.

°°

L'article 4 de l'arrêté-loi du 22 novembre 1945 porte de 60 à 66 p.c. le taux d'invalidité requis dans le chef du père ou du beau-père d'un travailleur pour que celui-ci ait droit aux allocations pour ses jeunes frères et soeurs, en corrélation avec le taux fixé par l'article 7 de l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 pour les travailleurs malades ou victimes d'un accident (5).

L'article 7 institue un ordre de dévolution dans "l'éventualité où les textes prévoient l'attribution d'allocations à plus d'une personne en faveur des mêmes enfants" en partant du principe que : "En aucun cas, des

./.

(1) Art. 1er de la loi du 4 août 1930. Cft p.23.

(2) Art. 3 de la loi du 4 août 1930. Cft p.24 - 25.

(3) Art. 27 de la loi du 4 août 1930. Cft p.34 - 35.

(4) Art. 25, al. 2, et 26 de la loi du 4 août 1930 (cft p. 31 - 32); art. 18bis, al. 2, de l'arrêté royal du 30 mars 1936 (cft p. 32).

(5) Cft p. 35.

allocations familiales ne peuvent être effectivement attribuées à plus d'une personne, en faveur des mêmes enfants". Ceci met fin au système précédent consistant à réduire les allocations dues à plusieurs personnes pour les mêmes enfants de manière à ce que le total des parts ainsi obtenues ne dépasse pas le taux légal, puis à l'attribuer à l'un des intéressés avec l'accord des autres.

Le droit aux allocations est dès lors attribué par priorité :

- 1° au père des enfants, à condition qu'il les élève chez lui ou les fasse élever dans une institution à ses frais, ou que lui-même se trouve dans un sanatorium ou une maison de santé ou enfin qu'il soit milicien;
- 2° à défaut, au beau-père des enfants s'il remplit les conditions imposées;
- 3° à défaut, à la mère des enfants aux mêmes conditions.

Lorsque la priorité revient ni au père, ni au beau-père, ni à la mère, elle appartient à toute personne fondée à demander les allocations pour les enfants qu'elle élève chez elle ou fait élever dans une institution à ses frais.

Enfin, à défaut d'une personne se trouvant dans ce cas, le droit aux allocations est attribué dans l'ordre suivant aux personnes fondées à les réclamer : père, beau-père, mère, belle-mère, grand-père, grand-mère, travailleur qui assume la charge des enfants abandonnés par leurs parents ou dont les parents sont décédés ou invalides, frère ou soeur aîné, veuve du travailleur ou personne qui en élève les orphelins.

Il peut être dérogé à cet ordre par un comité "si, dans des cas particuliers, l'intérêt des enfants le requiert."

°°

L'article 7 de l'arrêté-loi du 21 août 1946 précise que donnent également lieu aux allocations familiales les enfants des travailleurs de nationalité belge "...occupés à l'étranger, mais domiciliés en Belgique et se trouvant au service d'un employeur établi en Belgique...pour autant que l'enfant ne puisse bénéficier d'allocations familiales en vertu de la législation étrangère."

°°

./.

L'article 32 de la loi du 27 mars 1951 donne au Roi la faculté de porter jusqu'à 21 ans au plus la limite d'âge de 18 ans pour l'octroi des allocations, ce qui fut fait par l'arrêté royal du 21 septembre 1951, et maintient le droit aux allocations jusqu'à 21 ans "en faveur de la jeune
" fille qui, comme ménagère, remplace la mère décédée, ainsi que pour une
" jeune fille d'un ménage d'au moins quatre enfants dont trois au moins
" sont bénéficiaires des allocations familiales, et qui assiste sa mère
" dans sa tâche ménagère; la mère comme la jeune fille ne peuvent dans ce
" cas exercer une activité autre que celle de ménagère."

A la faculté qu'avaient les caisses de reconnaître à la femme mariée le droit aux allocations afférentes au travail de son mari, l'article 36 substitue l'obligation de payer les allocations à la mère et, si la mère n'élève pas effectivement les enfants, à la personne qui remplit ce rôle - le père, le tuteur, le subrogé tuteur ou le curateur pouvant faire opposition si l'intérêt de l'enfant l'exige.

L'article 52 porte de six mois à trois ans le délai de rétroactivité des demandes d'allocations.

°°

On a vu que des retouches et additions successives avaient fait de l'ancien article 20 de la loi du 4 août 1930 une longue énumération des catégories de bénéficiaires, définies dans certains cas (notamment celui des enfants abandonnés) par de nombreux éléments circonstanciels.

L'article 6 de l'arrêté royal du 10 avril 1957 substitue la disposition suivante aux alinéas 2 à 11 de l'article 51 des lois coordonnées :
" A chaque travailleur, il est tenu compte de ses enfants propres, de ceux
" de son conjoint, des enfants communs des époux, des enfants naturels re-
" connus, ou dans l'acte de naissance desquels le nom de la mère se trouve
" mentionné, ainsi que des enfants dont le travailleur assume la charge
" principale."

Cette dernière condition était déjà plusieurs fois énoncée dans l'article 51 ancien à propos des situations justifiant l'octroi des allocations pour des enfants qui n'étaient pas ceux du travailleur, ni de sa femme : enfants abandonnés, orphelins, enfants d'invalides, enfants de famille nombreuse recueillis, petits-enfants. Elle est désormais suffisante.

./.

On a souligné, pour la condamner parfois au nom de l'intégrité de la cellule familiale, que la mesure réglait enfin le sort des enfants naturels non reconnus par le travailleur, souvent parce qu'ils étaient adultérins; auparavant, les allocations ne pouvaient être obtenues pour eux que par dérogation, l'article 52, alinéa 2, des lois coordonnées autorisant le Ministre à "étendre, dans des cas dignes d'intérêt, la notion de l'enfant abandonné" sur l'avis conforme d'une commission.

°°°

L'article 8 de la loi du 2 mai 1958 confia au Ministre le soin de déterminer les conditions d'octroi des allocations pour les étudiants âgés de plus de 14 ans, l'expérience ayant démontré que les normes fixées par l'article 62, 2ème alinéa, des lois coordonnées (ancien article 19 de la loi du 4 août 1930) recouvraient imparfaitement toutes les modalités d'enseignement

°°°

La législation en est donc revenue sur plusieurs points importants à la simplicité originelle de la loi du 14 avril 1928, après avoir tenté vainement d'épouser les formes multiples du contexte social : consacrant une tendance initiale, la loi du 27 mars 1951 a fait de la mère des enfants l'allocataire prioritaire; au terme des méandres qu'on a décrits, l'arrêté royal du 10 avril 1957 a centré la notion de bénéficiaires sur la charge, condition parfois négligée dans les premiers temps, mais dont la valeur s'imposa depuis; la loi du 2 mai 1958 a réduit les normes d'octroi des allocations pour les étudiants âgés de plus de 14 ans à l'énoncé d'un principe, à charge pour l'exécutif d'en assurer l'application.

Le mécanisme ainsi mis au point en trente ans, non sans quelques tâtonnements, ne suscite pas de critiques sérieuses. On notera que les défenseurs attitrés des familles nombreuses demandent que ce soit l'allocation la moins forte qui saute quand le nombre des enfants bénéficiaires diminue d'une unité, contrairement à ce que décida l'arrêté royal du 30 mars 1936; cette revendication ne cadre pas logiquement, semble-t-il, avec l'argumentation qui est à la base de la progressivité des taux d'après le nombre des enfants, puisque le dernier bénéficiaire d'une famille de cinq enfants, par exemple, donnerait ainsi encore droit à l'allocation la plus forte.

./.

Il est aussi question depuis plusieurs années d'augmenter la limite d'âge pour l'octroi des allocations en faveur des étudiants, soit en la portant à 25 ans, soit en la fixant à la fin des études - ce qui serait peut-être trop libéral dans certains cas. Cette mesure est préconisée au nom de la démocratisation de l'enseignement, qui est certes le voeu général; mais le fait que 5 % à peine de la population universitaire vient du milieu ouvrier a suscité quelque doute sur la valeur d'un tel moyen. Quoi qu'il en soit, la chose se fera tôt ou tard, parce qu'elle est conforme au principe de la loi, et peu coûteuse au demeurant.

°°°

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les conditions d'octroi des allocations aux travailleurs indépendants sont loin d'être identiques à celles du régime des salariés. Sans doute les lignes générales ont-elles un certain parallélisme et trouve-t-on dans l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 des textes calqués sur l'arrêté royal du 30 mars 1936, qui remania sur ce point comme sur d'autres la loi du 4 août 1930. Mais cela n'exclut pas de nombreuses différences.

La première tient au fait que les non-salariés financent eux-mêmes leurs allocations. Cotisations et allocations étant réglées semestriellement par différence dans le chef des mêmes personnes, la divisibilité des allocations n'est poussée que jusqu'au mois (sauf dans certains cas de paiement complémentaire aux avantages d'un autre régime), et cela uniquement à l'occasion de l'ouverture ou de la cessation du droit dans le chef de l'enfant. L'identité des assujettis et des attributaires, la nature même de leurs activités professionnelles font évidemment qu'il eût été oiseux de fragmenter l'allocation par journée de travail et d'exiger un nombre minimum de celles-ci pour donner lieu à un forfait mensuel ou semestriel.

D'autres différences viennent de ce que la législation des non-salariés, tout en suivant dans l'ensemble l'évolution de la loi du 4 août 1930, ne le fait qu'avec un certain retard qui introduit un décalage entre les deux régimes. C'est ainsi que, si les retouches apportées par les arrêtés royaux des 3 avril 1952 et 24 juillet 1956 à l'arrêté organique du 22 décembre 1938 ont mis celui-ci en l'état des lois coordonnées résultant de la loi du 27 mars 1951, l'arrêté royal du 10 avril 1957 et la loi du 2 mai

./.

1958 qui ont de nouveau modifié ces lois sont restés jusqu'à présent sans effet sur le secteur des non-salariés.

Enfin, dès l'origine, l'arrêté organique du 22 décembre 1938 s'écarta sur plus d'un point, comme on va le voir, de la loi du 4 août 1930.

La définition des bénéficiaires par les articles 96 et 97 de l'arrêté organique est reprise presque textuellement des articles 20 et 21 de la loi du 4 août 1930 (devenus les articles 51 et 52 des lois coordonnées) tels qu'ils avaient été fixés par l'arrêté royal du 30 mars 1936 (1). Ainsi donc la condition d'avoir à sa charge les enfants, quelle que soit leur origine, ne s'est pas substituée ici à l'énumération des circonstances dans lesquelles un non-salarié peut recevoir les allocations pour des enfants qui ne sont pas les siens, et l'octroi des allocations pour un enfant non reconnu reste subordonné à une dérogation à obtenir du Ministre sur avis conforme d'une commission.

L'article 98 de l'arrêté organique ne met aucune condition à l'octroi des allocations pour les jeunes frères et sœurs de l'attributaire, à la différence des articles 22 et 52, 2ème alinéa, de la loi du 4 août 1930 issus de l'arrêté royal du 30 mars 1936 (art. 53 et 53bis des lois coordonnées) (2).

L'article 101 de l'arrêté organique met à l'octroi des allocations pour les apprentis au delà de 14 ans des conditions identiques à celles des deux derniers alinéas de l'article 19 de la loi du 4 août 1930 retouché par l'arrêté royal du 30 mars 1936 (3), l'âge limite ayant toutefois été porté à 21 ans par l'arrêté royal du 3 avril 1952.

Mais l'article 100 qui concerne les étudiants se différencie sur deux points du 1er alinéa de cet article 19 : les cours d'enseignement professionnel ou général donnés pendant le jour doivent s'étendre "normalement sur deux cents jours au moins par année, à raison normalement de cinq heures au moins par jour" et non avoir lieu tous les jours de la semaine, le matin et l'après-midi, abstraction faite des dimanches, jours de congé, vacances, etc..., comme le voulait l'article 62 des lois coordonnées jusqu'à la loi du 2 mai 1958 (4); d'autre part, le Ministre peut déroger à ces

./.

(1) Cft p. 62 et 64.

(2) Cft p. 62, 63 et 65.

(3) Cft p. 64.

(4) Cft p. 62, 63 et 64.

conditions sur l'avis conforme d'une commission - ce qui permet et permet encore de faire administrativement aux enfants de salariés et de non-salariés le sort identique que ne leur assurent pas les conditions légales !

L'article IO2 donne droit aux allocations au-delà de la limite d'âge pour les enfants incapables d'exercer une profession, mais ce fut longtemps sans le contrôle médical prévu par le dernier alinéa de l'article IObis de l'arrêté royal du 30 mars 1936 (1); il fallut attendre l'arrêté royal du 24 juillet 1956 (art. I3) pour qu'une vérification analogue fût instituée.

Comme l'article IObis fixé par l'arrêté royal du 30 mars 1936, l'article IO3 ne donne droit aux allocations pour des enfants élevés dans une institution de bienfaisance qu'à concurrence de la redevance qui serait réclamée.

L'article IO4 est plus strict que le dernier alinéa de l'article 20 de la loi du 4 août 1930 pour les enfants élevés hors du Royaume (2), car il ajoute qu'un enfant doit être considéré comme tel "lorsque, normalement, il passe à l'étranger plus de 183 jours par an" (2ème alinéa), limite ramenée à 100 jours par an quand la personne qui réclame les allocations réside elle-même principalement à l'étranger (4ème alinéa). Le dernier alinéa de cette disposition prévoit la même procédure de dérogation que l'article 2I de la loi du 4 août 1930.

L'article IO5 dit comme l'article 2Iter issu de l'arrêté royal du 30 mars 1936 que l'allocation due pour l'enfant le moins âgé est supprimée lorsque le nombre des bénéficiaires diminue d'une unité; mais il assimile à ce cas celui où l'enfant bénéficiaire est placé dans une institution de bienfaisance et fait l'objet du versement d'une allocation réduite en application de l'article IO3.

L'article IO8 subordonne l'octroi des allocations aux étrangers à la condition qu'ils possèdent depuis quatre ans une carte d'identité et d'inscription au registre de la population ou qu'ils soient mariés à une Belge dont ils ont un enfant - ce qui est plus restrictif que l'article 2I de la loi du 4 août 1930.

./.

(1) Cft p. 61.
(2) Cft p. 62.

L'article III règle l'ordre de priorité du droit aux allocations quand plusieurs personnes peuvent y prétendre en faveur des mêmes enfants : tout d'abord la mère; à défaut, le père; à défaut du père, la belle-mère, puis le beau-père; sinon, la soeur la plus âgée; à défaut d'une soeur, le frère le plus âgé. Mais l'emporte sur eux tous, la personne qui assume la charge d'enfants abandonnés, d'orphelins, ou d'enfants d'invalides ainsi que d'enfants de famille nombreuse dont la mère est abandonnée ou dont le père est invalide à 60 p.c. au moins, décédé ou disparu; le même droit de préférence appartient à toute autre personne qui assume la charge des enfants "toutes les fois que parmi les ayants droit ne figure ni le père, ni la mère".

Cette disposition, qui date de 1938, est en avance même sur l'article 64 des lois coordonnées tel qu'il fut établi par l'article 7 de l'arrêté-loi du 22 novembre 1945, puisque celui-ci ne place la mère qu'en troisième position, après le père et le beau-père (1).

Tout comme l'article 8 de la loi du 14 avril 1928 (2), puis l'article 32 de la loi du 4 août 1930, l'article 120, 1er alinéa, de l'arrêté royal du 22 décembre 1938 dit que "Sous quelque régime qu'elle soit mariée, la femme peut, sans le concours et à l'exclusion de son mari, toucher les allocations familiales auxquelles donne lieu l'exercice de sa profession personnelle et en disposer pour les besoins de ses enfants."

Mais le 2ème alinéa ajoute : "Elle possède le même droit par rapport aux allocations afférentes à l'activité professionnelle du mari", alors que le 2ème alinéa de l'article 32 de la loi du 4 août 1930 se contentait de donner aux caisses la faculté de reconnaître ce droit à la femme mariée dans leurs statuts ou règlements. Il fallut attendre la loi du 27 mars 1951 pour que le paiement des allocations de salarié fût assuré à la mère. Ajoutons toutefois que le versement des allocations par différence avec les cotisations réduisait fortement la portée de cette innovation dans le régime des non-salariés.

Le dernier alinéa précise que le mari a le droit de faire opposition dans l'un et l'autre cas.

./.

(1) Cft p. 66 - 67.

(2) Cft p. 61.

L'article 14 de l'arrêté royal du 24 juillet 1956 porta de six mois à trois ans l'effet rétroactif des demandes d'allocations, alignant ainsi l'article 124 de l'arrêté organique sur l'article 120 des lois coordonnées modifié par la loi du 27 mars 1951.

Enfin, l'article 128 dit que les allocations sont incessibles et insaisissables, sauf par sanction, réclamation d'une personne ayant des enfants abandonnés à sa charge ou application de l'article 123.

Cette confrontation des principales conditions d'octroi des avantages prévus dans les deux régimes donne à conclure que leurs discordances devraient être corrigées quand elles ne tiennent pas à la nature même des choses, car on n'aperçoit pas le motif pour lequel le paiement d'allocations pour des enfants de salariés et de non-salariés doit être soumis à des règles différentes.

Allocations de naissance.

Un grand nombre de caisses libres ou spéciales qui avaient plus de cotisations à percevoir que d'allocations à payer utilisaient cet excédent, dont elles pouvaient conserver une partie, à verser des allocations de naissance comme les y autorisait l'article 50, dernier alinéa, de la loi du 4 août 1930, devenu l'article 108 des lois coordonnées.

Le libre octroi de cet "avantage d'ordre familial" fut généralisé par l'arrêté du 10 février 1942 de la manière suivante : une fois couverts les déficits de compensation primaire, la Caisse nationale eut à répartir à cette fin le reliquat entre toutes les caisses (y compris la Caisse auxiliaire) au prorata du budget de chacune d'elles en cotisations et allocations, mais en attribuant par priorité aux caisses en mali ou dont le boni était insuffisant, les sommes nécessaires au paiement d'allocations de naissance fixées à 250 frs jusqu'au 31 décembre 1941 et à 300 frs ensuite. Il restait toutefois possible de verser des montants supérieurs, puisque l'article 5 excluait "de la répartition des fonds les caisses qui, avec quelques ressources que ce soit, octroient une allocation de naissance dépassant 500 frs".

L'arrêté du Régent du 23 décembre 1944 mit fin à ce système mixte en faisant de l'allocation de naissance un facteur de la compensation primaire au même titre que les allocations ordinaires (art. 27 modifiant

l'article 108 des lois coordonnées) et en calculant les conditions d'octroi de cet avantage, mutatis mutandis, sur "les règles concernant l'octroi, le paiement (et) l'interdiction du cumul des allocations familiales" (article 73ter, premier alinéa, inséré dans les lois coordonnées par l'article 8 de cet arrêté).

Le second alinéa de l'article 73ter autorisa le Ministre à accorder l'allocation de naissance, sur la proposition ou l'avis conforme d'une commission, "dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt qui ne donnent pas ouverture à l'octroi des allocations familiales" (1).

Le second alinéa de l'article 73bis (article 8 de l'arrêté) institue deux taux selon qu'il s'agit d'une première naissance (1.000 frs) ou d'une naissance suivante (500 frs). Il fut interdit aux caisses de verser des suppléments à charge de leur fonds pour avantages d'ordre familial (article 27).

Tout en majorant pour la troisième fois les allocations de naissances depuis le 1er janvier 1945, l'article 5 de l'arrêté-loi du 22 août 1946 doubla leurs taux pour un enfant posthume.

Cette distinction fut supprimée par l'article 30 de l'arrêté royal du 10 avril 1957, qui augmenta très fortement les allocations de naissance.

Il faut noter que plusieurs des organisations représentées à la commission mixte (parlementaires - groupements professionnels et familial) chargée en 1956 d'étudier la réforme du régime des allocations familiales aux salariés avaient préconisé que les taux relatifs aux naissances de rang impair fussent spécialement majorés, les effets achetés pour la première naissance pouvant resservir pour une deuxième naissance, mais non plus guère pour une troisième, et ainsi de suite. Ce fut sans succès puisque le taux attribué pour les naissances suivant la première resta uniformément fixé à 50 % du montant réservé à celle-ci.

Dans le régime des non-salariés, c'est l'arrêté royal du 3 octobre 1950 qui créa les allocations de naissance, avec effet au 1er janvier 1950, en insérant un article 95bis dans l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938. Les conditions d'octroi sont analogues à celles du secteur salarié

(1) C'est sur la base de cette disposition qu'une circulaire ministérielle du 24 avril 1950 donna une dérogation générale aux chômeurs involontaires indemnisés, ceux-ci n'ayant pas droit aux allocations de naissance à la charge du secteur du chômage.

et les taux furent ceux du barème des salariés jusqu'au 1er avril 1957. , Ils restent doublés pour les naissances posthumes.

Avantages d'ordre familial.

Dans l'ensemble, l'octroi d'allocations familiales ne fut pas le seul but des caisses de compensation fondées avant la loi du 4 août 1930. Elles créèrent ainsi tout un réseau d' "oeuvres annexes" : primes de naissance ou d'allaitement, distribution de layettes, services d'infirmières visiteuses, colonies de vacances, etc..., avec des excédents de cotisations volontaires puisque rien n'eût empêché de les réduire.

L'article 4 de la loi du 14 avril 1928 consacra ces initiatives en les reprenant comme objet à mentionner éventuellement dans les statuts qui devaient accompagner la demande d'agrégation des caisses au Ministre : " Indépendamment des allocations familiales, les statuts peuvent prévoir " l'octroi de certaines primes, notamment de primes de naissance ou d'allaitement, ou l'octroi d'autres avantages faits aux familles."

Il fallut tenir compte de cet état de chose au moment de généraliser les allocations familiales et c'est notamment pourquoi l'article 50 de la loi du 4 août 1930 autorisa les caisses libres et spéciales en boni de compensation primaire à conserver la moitié de celui-ci, d'abord pour alimenter leur fonds de prévision, ensuite pour verser des suppléments d'allocations, des primes de naissance ou d'allaitement "ou d'autres avantages d'ordre familial". L'article 51 fit des parents pauvres des travailleurs occupés par les membres de la Caisse auxiliaire en privant celle-ci de la totalité de ses excédents éventuels.

La formule était un compromis entre ceux qui regrettaient le nivellement des allocations vers le bas résultant de leur extension à tout le pays et les partisans d'une compensation nationale intégrale propre à éviter "la création de caisses dans tous les milieux à faibles charges familiales" diminuant ainsi le total des bonis à répartir par la Caisse nationale (1).

La loi du 4 août 1930 fut plus explicite que la loi du 14 avril 1928 sur le chapitre de la réglementation des oeuvres annexes, car elle

(1) G. HEYMAN, op. cit., p. 90.

prévoyait en son article 11 que le second des trois règlements annexés aux statuts "détermine les allocations familiales et primes ainsi que, le cas échéant, les autres avantages dont bénéficieront les travailleurs desservis par la caisse. Ce règlement énonce en même temps les conditions auxquelles les allocations, primes et autres avantages seront octroyés."

On semble s'être souvenu de l'objection des tenants de la compensation intégrale quand la crise des années 30 eut mis la Caisse nationale en déficit, puisque l'arrêté royal du 16 janvier 1935, pour en augmenter les ressources, limita le demi-boni à conserver par les caisses à 25 % de la somme qu'elles avaient à payer en allocations.

Sans doute l'article 36 de la loi avait-il autorisé les caisses à réduire les allocations en cas d'insuffisance de recettes, mais le rapport au Roi sur l'arrêté précité fit remarquer qu'il n'était ni juste ni admissible "que les enfants desservis par certaines caisses de compensation continuent, peut-être indéfiniment, à ne bénéficier que d'allocations réduites."

L'arrêté royal du 30 mars 1936 inséra dans la loi du 4 août 1930 un article 50bis prescrivant aux caisses d'utiliser dans les deux ans la part de boni destinée à l'octroi d'avantages familiaux, "faute de quoi les fonds dont il s'agit seront versés à la Caisse nationale". Toutefois, sur avis de la Commission des allocations familiales, le Ministre put accorder un délai plus long dans des cas particuliers, "notamment en vue de permettre à une caisse primaire de créer une oeuvre d'intérêt familial dont la réalisation réclamerait des ressources accumulées pendant un temps relativement prolongé."

L'article 23, 1° (ancien article 8 de la loi du 4 août 1930) résultant de l'arrêté royal du 19 décembre 1939 spécifia qu' "Indépendamment de la distribution d'allocations familiales, l'association en cause ne peut avoir pour objet que l'attribution de primes de naissance ou d'allaitement ou l'octroi d'autres avantages destinés à améliorer la situation matérielle des familles".

L'article 27 de l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 abaissa à 12,5 % le plafond fixé par l'arrêté royal du 16 janvier 1935 au quart de la somme des allocations familiales, mais sans plus parler de la moitié de l'excédent comme première limite; par contre, toutes les caisses indistinctement se virent allouer une subvention égale à 4 % (réduite à 3 % à

partir de juillet 1946) de la somme des allocations dues et des cotisations "capitatives" devenues fictives (1), si bien que les caisses en mali purent elles aussi avoir leurs oeuvres annexes.

L'article 17 de l'arrêté-loi du 21 août 1946 intercala un article 73quater dans les lois coordonnées, disant que, "outre l'octroi des allocations familiales et de naissance, d'autres allocations ou avantages d'ordre familial peuvent être rendus obligatoires par le Roi après consultation de la Commission des allocations familiales."

L'article 8 de l'arrêté loi du 28 février 1947 acheva de réparer l'injustice commise à l'origine envers les attributaires de la Caisse auxiliaire en incluant celle-ci parmi les caisses autorisées à conserver une partie de leur boni.

La loi du 27 mars 1951 modifia sensiblement le régime des avantages familiaux.

Son article 48 remplaçant l'article 108 des lois coordonnées (ancien article 50) établit la compensation nationale intégrale en assurant à chaque caisse une subvention égale à 3 % de la somme des allocations familiales, de naissance "et autres avantages d'ordre familial légalement obligatoires" et du montant des cotisations, sans que cette subvention puisse être inférieure à 7 % des cotisations, mais remit la Caisse auxiliaire en état d'infériorité à l'égard des autres caisses en limitant sa subvention à 1% des allocations et des cotisations, sans minimum.

La même disposition précisa que "Cette subvention est utilisée exclusivement pour octroyer..."

- " a) des suppléments aux allocations familiales et de naissance et autres avantages d'ordre familial légalement obligatoires;
- " b) des avantages d'ordre familial autorisés par le Ministre après consultation de la Commission des allocations familiales."

Ce qui fut confirmé par l'article 16 de la même loi remplaçant le 1° de l'article 23 des lois coordonnées : "L'association ne peut avoir pour objet que la distribution d'allocations familiales et de naissance et autres avantages d'ordre familial légalement obligatoires ainsi que l'octroi :

./.

(1) Cft p. 4.

- " a) de suppléments aux allocations et autres avantages d'ordre familial légalement obligatoires;
- " b) d'avantages d'ordre familial autorisés par le ministre après consultation de la Commission des allocations familiales."

L'arrêté royal du 10 septembre 1951 remit toutes les caisses sur un pied d'égalité en fixant à 1 % de la somme des allocations, avantages familiaux obligatoires et cotisations la subvention à verser "à chaque caisse primaire, y compris la caisse auxiliaire... sans que cette subvention puisse être inférieure à 2,35 % du montant des dites cotisations."

L'arrêté ministériel du 28 mars 1952, pris en exécution de l'article 108 des lois coordonnées, autorisa les caisses à accorder les avantages d'ordre familial suivants :

- " 1° des allocations spéciales en faveur des enfants bénéficiaires :
 - " a) à l'occasion de certaines fêtes, notamment le nouvel-an, Pâques, la Saint Nicolas et Noël;
 - " b) à l'occasion de certains anniversaires de naissance;
- " 2° des allocations spéciales aux bénéficiaires de l'allocation de la mère au foyer qui ont au moins trois enfants à charge;
- " 3° l'organisation de services d'ordre familial rendus par des assistantes sociales;
- " 4° des primes pour consultations prénatales et des primes d'allaitement;
- " 5° la prise en charge des frais d'envoi d'allocations par assignations postales."

Il ajouta que le maintien des avantages assurés par les caisses à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté et qui n'y étaient pas repris était subordonné "dans chaque cas particulier" à une autorisation du ministre, donnée après avis de la Commission des allocations familiales.

En fait, ces avantages furent reconduits en bloc de 1952 à 1954. La circulaire ministérielle du 30 décembre 1954 en régla l'octroi pour la première fois en des termes qui montrent à quel point ils étaient déjà menacés :

- " La distribution de layettes demeure autorisée, à condition toutefois que les intéressés aient le choix entre la layette et sa valeur en espèces...
- " L'envoi d'enfants en colonies de jour, de cure, de vacances reste autorisé,

" à la condition de laisser aux parents le choix de l'institution.
" Les caisses ne sont pas autorisées à créer de nouveaux homes de vacances
" pour enfants", mais peuvent maintenir temporairement les homes existants.
" Les interventions exceptionnelles en espèces ou en nature ne sont autori-
" sées que si leur caractère est effectivement exceptionnel et que leur
" octroi est réglementé de telle sorte que l'impartialité soit assurée dans
" leur attribution...", sans que leur coût total puisse dépasser 5 % du
budget des avantages d'ordre familial, le règlement devant les prévoir clai-
rement avec "la voie à suivre pour y avoir recours" et la décision incom-
bant, sur le vu d'un rapport, soit à un collège restreint, soit au Conseil
d'administration de la caisse, le tout assorti d'un certain nombre de for-
malités destinées à permettre le contrôle.

E n f i n, " l' o c t r o i de primes de scolarité, de primes aux études et de
" primes d'apprentissage est autorisée provisoirement, en ce sens que cette
" autorisation est susceptible d'être retirée à chaque échéance trimestri-
" elle..."

Les avantages d'ordre familial furent supprimés par l'arrêté royal
du 10 avril 1957 dont l'article 1er remplaça comme suit l'article 23, 1°,
des lois coordonnées :

" 1° L'association ne peut avoir pour objet que la distribution d'allocations
" familiales et de naissance", tandis que l'article 23 excluait de l'ar-
" ticle 108 des mêmes lois les dispositions concernant la subvention destinée
à ces avantages ainsi que leurs modalités d'octroi.

°°

Dans la conférence de presse qu'il donna au moment de la publica-
tion de l'arrêté royal du 10 avril 1957, le ministre commenta comme ceci la
suppression des avantages d'ordre familial : "L'utilisation que les caisses
" libres ont fait de ces fonds dans le passé a donné lieu à de nombreux
" abus. Sans doute est-ce pour ce motif que les représentants des organisa-
" tions syndicales à la commission mixte ont proposé à l'unanimité leur
" suppression, tandis que les représentants des employeurs eux-mêmes ont
" admis qu'ils soient réduits de moitié. Seule la Ligue des Familles nom-
" breuses en a demandé le maintien intégral."

°/°

Pour répondre à l'objet de cette étude sur ce point comme sur les autres, il est nécessaire d'indiquer, sans entrer dans le détail, comment on en est venu là.

L'exposé qui précède montre que les caisses eurent la libre disposition de leurs ressources pour avantages d'ordre familial jusqu'en 1951, pourvu que le règlement relatif à l'octroi de ces avantages eût été approuvé par la commission des allocations familiales.

De 1930 à 1946, l'utilisation de ces fonds par chaque caisse en conformité de son règlement ne fut guère contrôlée par l'autorité responsable, soucieuse apparemment de laisser subsister le climat de liberté dans lequel les oeuvres annexes s'étaient développées avant la généralisation des allocations familiales.

Quand les allocations familiales furent devenues un secteur de la sécurité sociale des travailleurs, alimenté par une fraction des cotisations globales versées par les entreprises, les bénéficiaires du régime perdirent tout motif de tenir ses prestations pour une libéralité. Or, c'est à ce moment que les caisses reçurent toutes les moyens de distribuer librement des avantages d'ordre familial et que le budget assigné à cette fin passa de 40 millions en 1944 à 194 millions en 1945, puis à 400 millions en 1947.

Dès 1946, le contrôle de l'utilisation de ces sommes considérables avait été confié par le Ministre à la Caisse nationale; mais une telle garantie n'était rien à côté du rôle que les organisations de travailleurs jouaient désormais dans la gestion de la sécurité sociale sous tous ses autres aspects. Le fait est que les organismes primaires, exclusivement dirigés par les employeurs, auraient apaisé bien des méfiances en cédant spontanément une part de leurs responsabilités sur un point aussi délicat, et sauvé peut-être ainsi une institution à laquelle les milieux patronaux étaient fort attachés.

Quoi qu'il en soit, la Caisse nationale formula par circulaire du 11 août 1948, des directives évidemment inspirées des premiers résultats de son contrôle et dont voici quelques passages significatifs :

- " 1° le choix des avantages extra-légaux doit être basé sur le critère de leur utilité sociale;
- " 2° cette utilité doit être considérée dans le domaine familial;

" 3° les avantages choisis doivent être accessibles à la généralité des
" attributaires.
" ...; il faut éviter d'organiser des oeuvres annexes qui feraient double
" emploi avec des institutions existantes."

Les fonds pour avantages d'ordre familial ne peuvent "servir di-
" rectement ou indirectement à des fins étrangères à l'intérêt familial des
" attributaires. Cela pourra être le cas chaque fois qu'une caisse octroie
" des indemnités forfaitaires, pour des services rendus à ses attributaires,
" à des organismes qui constituent des complexes sociaux ou, simplement, qui
" ne desservent pas exclusivement les attributaires de la caisse.
" Il ne peut être admis en tout cas qu'une caisse fasse des avances de fonds
" à de telles institutions sans justification valable et complète des avanta-
" ges concrets que les attributaires en retirent étant donné que ces sommes
" seraient en fait soustraites à leur destination normale pour une période
" plus ou moins longue.
" ... il faut éviter de consacrer une part importante des fonds à des oeuvres
" qui, par leur nature même, ne sont accessibles qu'à une faible minorité des
" familles attributaires.
" Si une oeuvre, ayant ce caractère, absorberait la quasi totalité des ressour-
" ces d'une caisse, on pourrait reprocher à celle-ci de priver délibérément
" la majorité des attributaires de tout avantage supplémentaire.
" Les interventions à titre exceptionnel en faveur d'attributaires déterminés,
" par exemple, doivent garder leur caractère exceptionnel et être accordées
" suivant des critères valables pour tous.
" Il est...indispensable de porter les conditions d'octroi des avantages
" extra-légaux, non seulement à la connaissance des affiliés (c'est-à-dire
" des employeurs), mais aussi à celle des attributaires.
" Il ne peut en aucun cas être question de confier une mission de contrôle
" aux infirmières visiteuses...
" Enfin, les frais d'administration proprement dits entraînés par la gestion
" des oeuvres annexes ne peuvent dépasser 2 % des fonds pour avantages d'or-
" dre familial, sauf exception à justifier.

De 1949 à 1952, l'utilisation des fonds pour avantages familiaux
par les caisses fut éprement critiquée au Parlement à l'occasion de la dis-
cussion du budget du Département du Travail et de la Prévoyance sociale.

On peut dire qu'essentiellement ces réquisitoires traduisaient l'inquiétude de voir l'emploi des sommes importantes, provenant des cotisations de sécurité sociale, laissé en fait à la discrétion des caisses et parfois même d'employeurs affiliés pour leur personnel. Bien entendu, si les cas d'espèce abondamment cités à l'appui traduisaient un climat général pour les uns, ils étaient tenus par les autres pour de regrettables exceptions exploitées à des fins politiques (1). Mais le fait est qu'aucun parti, qu'aucune organisation professionnelle ne prit vigoureusement la défense des "oeuvres annexes" devant ces attaques répétées.

C'est sans doute en partie pour atténuer ce malaise que l'arrêté royal du 10 septembre 1951, pris en exécution de la loi du 27 mars 1951, réduisit à 1 % de la somme des cotisations et des allocations la subvention de chaque caisse, ce qui en ramena le total annuel à 130 millions en moyenne. En outre, l'octroi des avantages étant soumis à l'autorisation du Ministre sur consultation de la Commission des allocations familiales (art. 103, 3ème alinéa), on a vu plus haut la suite que donnèrent à cette disposition l'arrêté ministériel du 28 mars 1952 et la circulaire ministérielle du 30 décembre 1954.

Avant de proposer cette circulaire au Ministre, la Commission des allocations familiales fit établir un relevé des avantages distribués par les caisses en 1953. Il paraît intéressant de donner ici la synthèse de cet inventaire pour qu'on sache de quelle manière les fonds pour avantages familiaux étaient utilisés trois ans avant leur suppression.

1° Supplément aux allocations familiales et de naissance (art. 108, a).

suppléments d'allocations de naissance :	6.535	3,16 %
allocations familiales extra-légales :	8.552	4,13 %
suppléments d'allocations d'orphelins :	250	0,12 %
	<u>15.337</u>	<u>7,41 %</u>

./.

(1) " Quand les abus sont portés devant le Parlement, la prudence conseille de se méfier. Les parlementaires sont parfois animés d'autres préoccupations que celle de la bonne marche du régime des allocations familiales." R.P. FALLON, Les deux régimes d'allocations familiales, Louvain, Ed. de la Soc. d'Etudes morales, sociales et juridiques, 1952, p. 18.

2° Avantages autorisés par l'arrêté ministériel du 28 mars 1952 (art. 108, b)

primes d'habillement ou d'anniversaire :	30.426	11,70 %
primes de consultation prénatale et d'allaitement :	9.090	4,39 %
suppléments à la mère au foyer qui a trois enfants à charge :	10.328	4,99 %
allocations spéciales à certaines fêtes légales :	13.546	1,71 %
assistantes sociales :	15.685	7,58 %
frais d'assignations postales :	6.025	2,98 %
	<u>75.100</u>	<u>36,28 %</u>

3° Avantages autorisés à partir de 1955 par la circulaire ministérielle du 30 décembre 1954.

layettes :	32.016	15,47 %
envoi d'enfants en colonies de cure ou de vacances :	35.737	17,27 %
primes de scolarité	}	10,76 %
primes d'études		
primes d'apprentissage		
secours exceptionnels	10.430	5,04 %
	<u>100.443</u>	<u>48,54 %</u>

4° Avantages supprimés à partir de 1955 par la circulaire du 30 décembre 1954.

indemnités de décès, aide à l'achat d'habitations à bon marché, interventions dans des frais médicaux, suppléments d'allocations aux familles nombreuses, etc...	16.200	7,77 %
--	--------	--------

<u>Récapitulation</u> :	1°	15.337	7,41 %
	2°	75.100	36,28 %
	3°	100.443	48,54 %
	4°	16.200	7,77 %
		<u>207.180 (1)</u>	<u>100 %</u>

Ce relevé montre que 70 % des fonds mis à la disposition des caisses étaient consacrés à des avantages accordés automatiquement, le reste se répartissant comme suit :

./.

(1) Montant supérieur de 82 millions aux ressources de 1953; les caisses utilisaient leurs réserves.

- assistantes sociales :	7,58 %
- envoi d'enfants en colonies :	17,27 %
- secours exceptionnels :	5,04 %
	<hr/>
	29,89 %

Une telle répartition était beaucoup de sa valeur à l'argument selon lequel il importait de conserver, à côté des prestations légales, un moyen propre à "humaniser" le régime en résolvant les cas d'espèce que la loi ne pouvait prévoir. Ce principe peu contestable en théorie se fût renforcé du poids des faits si les caisses l'avaient généralement appliqué, en donnant aux travailleurs les garanties d'objectivité indispensables, au lieu de marquer elles-mêmes, dans le choix qui leur était laissé, une préférence pour des "primes" et des "suppléments" divers. Sans doute ces prestations offraient-elles l'avantage d'être aisément attribuables, sans discussion possible sinon sur leur principe même; mais elles étaient par contre aux avantages d'ordre familial le caractère spécifique qui était leur raison d'être.

Plus encore : le fait que ces prestations automatiques n'étaient pas toutes distribuées par toutes les caisses, sans qu'on aperçût les motifs pour lesquels tel ou tel travailleur dût en recevoir certaines ou être privé d'autres au hasard de ses emplois, augmentait la tentation de les généraliser comme le furent d'ailleurs les allocations de naissance dès 1942. On remarquera sur ce point, et ceci servira de conclusion, que la forte augmentation des allocations de naissance et la création des suppléments aux allocations ordinaires en fonction de l'âge décidées par l'arrêté royal du 10 avril 1957 qui supprima en même temps les avantages familiaux "recouvreront" à elles seules des avantages automatiques intervenant pour 48 % dans le budget des oeuvres annexes en 1955 : suppléments d'allocations de naissance, primes d'habillement ou d'anniversaire, primes d'allaitement, allocations spéciales à certaines fêtes légales, layettes, primes de scolarité ou d'apprentissage - avec cette différence essentielle que tous les attributaires du régime en furent désormais assurés.

Notons enfin que, dans le secteur des non-salariés, l'article 193 de l'arrêté royal organique du 22 décembre 1938 autorisa les caisses et les sections mutuelles à imposer à leurs membres, moyennant l'accord des deux

tiers d'entre eux, le versement de cotisations supplémentaires en vue de l'octroi d'avantages complémentaires énumérés à l'article 56, 1° : complément d'allocations familiales, primes de naissance ou d'allaitement, service d'infirmières visiteuses, organisation de vacances au grand air pour les enfants. Mais cette faculté ne fut pas utilisée.

°°

Allocation de la mère au foyer.

Signalons tout d'abord que dans les premiers temps, une allocation fut parfois versée pour la femme du travailleur (1).

L'allocation de la mère au foyer apparut et se développa dans le régime des allocations familiales d'une manière assez particulière, puisque son principe même ne fut discuté au Parlement qu'en 1956-57 alors qu'elle avait été créée comme telle par l'arrêté du Régent du 10 décembre 1949 et absorbait le dixième des ressources de la Caisse nationale au moment de sa suppression.

Dans l'immédiat après-guerre, le gouvernement avait subsidié les principales denrées alimentaires pour éviter une hausse des prix qui eût compromis sa politique des salaires. On s'avisait ensuite que ce système profitait aussi bien à des consommateurs qui n'en avaient nul besoin. Les subsides furent donc supprimés et, pour compenser l'effet de cette mesure sur le budget des salariés "économiquement faibles", l'arrêté du Régent du 22 juillet 1947 accorda un subside compensatoire de 714 frs par an pour chaque membre du ménage de certaines catégories de travailleurs et de bénéficiaires des prestations sociales, dont les ressources ne pouvaient dépasser le plafond de 72.000 frs par an, plus 4.000 frs par personne à charge.

L'arrêté du Régent du 6 juillet 1948 modifia cette formule en accordant une allocation mensuelle de 100 frs, ou de 4 frs par jour, par enfant et pour la mère ou la personne qui les élève.

On a vu à propos des avantages d'ordre familial que l'arrêté-loi du 21 août 1946 avait inséré dans les lois coordonnées un article 73 quater autorisant le Roi à rendre obligatoire l'octroi d'autres allocations (que

(1) Le "Crédit anversoïis" donnait vers 1925 90 frs par mois pour la femme des employés de cadre et 70 frs pour celle des autres (V. FALLON, Les allocations familiales en Belgique et en France, p. 27.)

les allocations familiales et de naissance) ou avantages d'ordre familial, après consultation de la Commission des allocations familiales. Cette disposition permet de créer l'allocation de la mère au foyer sans légiférer.

" Considérant que dans l'intérêt des familles et dans un but d'unification
" et de simplification de la réglementation en vigueur, il y a lieu d'incor-
" porer aux allocations familiales les allocations compensatoires payées aux
" bénéficiaires d'allocations familiales et de remplacer par une allocation
" de même nature l'allocation compensatoire payée à la mère qui élève ses
" enfants", l'arrêté du Régent du 10 décembre 1949 augmenta les taux des
allocations familiales (en rognant d'ailleurs 25 frs sur celui des deux pre-
miers enfants) (1) et décida en son article 6 : "Une allocation supplémen-
" re dite "allocation de la mère au foyer" est octroyée à la mère élevant un
" ou plusieurs enfants bénéficiaires d'allocations familiales (pour salariés),
" pour autant qu'elle reste au foyer et n'exerce aucune activité profession-
" nelle lucrative." Le même article fixa le taux mensuel à 100 frs, ou 4 frs
par jour, et ajouta : "Cette allocation est payée dans les mêmes conditions
que les allocations familiales".

Les mères travailleuses avaient bénéficié parallèlement d'une augmentation de salaire de 100 frs par mois ou de 0,25 frs de l'heure. Mais l'arrêté précité retirait implicitement l'allocation compensatoire à la personne élevant les enfants d'un salarié sans être leur mère et il accordait un avantage supplémentaire aux mères de familles aisées restant au foyer.

Cette transformation du subside destiné à l'origine à la personne adulte faisant partie du ménage en allocation réservée à la mère des enfants en fonction de ceux-ci se poursuivit par l'arrêté royal du 16 mai 1951 dont l'article 4 fixa le taux mensuel de l'allocation de la mère au foyer à 100frs pour le premier enfant et à 50 frs pour chacun des suivants, "élevé par la mère". Ceci revenait à reporter sur la tête du premier enfant l'allocation unique de 100 frs attribuée d'abord à la mère des enfants, quel que fût leur nombre en y ajoutant un supplément de 50 frs par enfant à partir du deuxième.

Dernière étape de cette évolution, le Ministre autorisa le 27 janvier 1957 la Caisse nationale à utiliser son fonds de réserve au versement

./.

(1) L'arrêté du Régent du 21 novembre 1948 avait déjà introduit cette différence dans les allocations compensatoires.

d'un supplément exceptionnel à l'allocation de la mère au foyer de 50 frs pour le deuxième enfant, de 75 frs pour le troisième, de 100 frs pour le quatrième et de 125 frs pour chacun des enfants suivants. Dans sa proposition, la Caisse nationale avait clairement défini son but : "Cette mesure
" présenterait l'avantage d'établir pour l'allocation de la mère au foyer
" une gradation sensiblement égale à celle que le législateur a voulue pour
" les allocations familiales. Actuellement, c'est pour le premier enfant
" que la mère touche le plus, ce qui ne paraît nullement indiqué."

L'allocation de la mère au foyer avait été financée jusque là par des ressources permanentes provenant de la cotisation patronale d'un et demi pour cent des salaires destinée au Fonds national d'aide au rééquipement ménager, qui avait été créé en 1945 et supprimé en 1950, et du subside de l'Etat de 600 millions versé en contrepartie du coût des allocations compensatoires aux familles.

On n'en pouvait dire autant d'une amélioration de la trésorerie de la Caisse nationale due au versement anticipé des cotisations de sécurité sociale par les employeurs, et qui ne pourrait couvrir la dépense nouvelle pendant beaucoup plus d'un an. Aussi le Ministre eût-il soin de préciser dans sa réponse à la Caisse nationale : "Je tiens à souligner que votre déci-
" sion ne vaut que pour l'année 1957, uniquement et doit être considérée
" comme une allocation exceptionnelle, rendue possible par l'accroissement
" des réserves. Votre décision n'a donc aucune influence sur le barème lé-
" gal existant qui reste inchangé."

Evidemment destinée, dans l'esprit de ses promoteurs, à consolider l'allocation de la mère au foyer, cette mesure improvisée lui fut en fin de compte fatale quand l'épuisement des réserves mit en cause devant l'opinion le principe même d'une prestation nouvelle qui avait été insinuée dans le système sans intervention du pouvoir législatif.

En effet, que ce fût dans le débat qui suivit une interpellation
" sur la suppression de la prime de la mère au foyer". Le 25 mai 1955, ou lors des travaux préparatoires au vote de la loi du 17 mai 1956 majorant temporairement d'un demi pour cent la cotisation patronale de sécurité sociale afin de reprendre le paiement du supplément à l'allocation de la mère au foyer durant trois mois (arrêté royal du 3 juin 1956), partisans et

adversaires de celle-ci s'affrontèrent au Parlement avec une conviction qui démontra au moins que le corps par essence le plus représentatif de la nation était profondément divisé sur cette formule. Or, si l'on peut attribuer au désir de l'améliorer toutes les controverses que suscitent les modalités d'application d'une prestation sociale, il est difficile de garder cet optimisme quand son principe lui-même est mis fermement en cause dans de telles conditions.

Le mouvement ainsi déclenché eut son épilogue à la commission mixte chargée d'étudier la réforme des allocations familiales, où les représentants des employeurs et de la Fédération générale du Travail se prononcèrent pour la suppression de l'allocation de la mère au foyer, la Confédération des syndicats chrétiens, la Centrale générale des syndicats libéraux et la Ligue des Familles nombreuses défendant au contraire le maintien de cet avantage tout en reconnaissant que ses conditions d'octroi devaient être amendées.

En supprimant notamment l'article 73quater précité des lois coordonnées, l'article 30 de l'arrêté royal du 10 avril 1957 ôta toute base légale à l'octroi d'allocations autres que les allocations familiales et de naissance. Le même arrêté porta les allocations ordinaires, d'orphelin et pour enfants d'invalides à des montants supérieurs à la somme de leurs taux anciens et du barème légal de l'allocation de la mère au foyer, de telle manière que le supplément de ressources que celui-ci assurait à 529.000 familles à fin 1956 leur fût maintenu et attribué en même temps aux 198.000 autres.

°°°

Il est impossible de faire dans le cadre de cette étude l'histoire, même sommaire, des controverses que suscita l'allocation de la mère au foyer en Belgique. On tâchera de donner par quelques brèves citations une idée des mobiles qui inspirèrent ses promoteurs, des arguments de ses adversaires et de l'évolution du débat.

Dès 1945, la Ligue des Familles nombreuses, estimant que "le système" en vigueur laisse subsister un pénible écart entre la condition des familles où la femme travaille au dehors et celle des foyers où la mère se "consacre à son ménage et à l'éducation de ses enfants", prononçait : "Le remède souverain consiste à fournir à la mère au foyer une allocation suffisante pour combler l'écart moyen entre le rendement économique de son activité

./.

" au foyer et la somme que lui rapporterait son travail au dehors". L'exemple français était évidemment invoqué (1).

L'une des résolutions clôturant le congrès de 1947 de la Confédération des syndicats chrétiens déclara "qu'on doit donner à la femme la
" possibilité de remplir sa tâche d'épouse et de mère et qu'on même temps
" on doit reconnaître la valeur économique de son travail au foyer par le
" paiement d'une allocation substantielle pour la mère au foyer d'abord et,
" dans toute la mesure du possible, pour l'épouse au foyer."

Du côté socialiste, l'allocation de la mère au foyer eut tout d'abord aussi, non seulement ses partisans, mais ses promoteurs qui surent se faire entendre à certains échelons : fin 1945, le Conseil général du Parti socialiste admit le principe de cette allocation (toutefois sans confirmation par un congrès) et le Comité national des Femmes prévoyantes socialistes commença par voir les choses de cette manière : "Un grand nombre de femmes
" mariées souhaitent pouvoir se consacrer entièrement à la mission de ménagère et de mère. En les mettant à même de réaliser ce vœu, on contribue à
" la solution du grave problème de la natalité..". Si bien que le congrès international de la Famille et de la Population tenu à Bruxelles en 1946 vit deux dames parlementaires, une sociale chrétienne, l'autre socialiste, parfaitement d'accord à ce propos.

Chose remarquable, la réaction vint tout d'abord des femmes. Une commission d'études désignée par le Comité national des Femmes belges lui remit en janvier 1948 un rapport défavorable souvent cité depuis et dont il semble que voici le passage essentiel : "En pratique, aucun des buts poursuivis ne sera atteint. Quels seraient en effet les bénéficiaires de la réforme ? D'abord les femmes qui n'ont jamais travaillé au dehors, qui n'ont pas de raisons de le faire, qui ne peuvent ou ne veulent pas le faire; et ce ne sont pas forcément les meilleures ménagères ou les meilleures mères... Ce seront ensuite les très nombreuses travailleuses non déclarées : femmes de ménage, lingères, tricoteuses, couturières, modistes, dactylos... dont la plupart combinent à merveille leur double tâche et dont peu auront le scrupule de refuser la prime qu'on leur offrira... Quant aux ouvrières ou aux employées qui sont obligées de travailler toute une

./.

(1) Ligue des Familles nombreuses, La Sécurité sociale et les allocations familiales, Bruxelles, 1945, p. 57 à 63.

" journée pour rendre les ressources familiales suffisantes, l'allocation
" ne sera jamais assez "compensatoire" pour qu'elles puissent abandonner
" leur travail; elles seront indirectement déconsidérées et indirectement
" pénalisées alors qu'elles seules sont vraiment intéressantes et que pour
" elles seules se pose le douloureux dilemme de l'abandon du foyer ou de la misère."

En 1950, les guildes de coopératrices estiment qu' "il n'y a pas
" lieu d'établir une différence selon que la mère se livre ou non à des oc-
" cupations lucratives, car cette distinction équivaut à un impôt supplémén-
" taire déguisé, ouvre la voie à l'arbitraire et aux abus." (1) et elles
" proposent en 1952 l'octroi d'une allocation maternelle réservée aux familles
à faible revenu, que la mère travaille ou non. L'idée n'était pas nouvelle :
en 1926 et en 1930, des parlementaires socialistes avaient proposé l'octroi
de 30 frs à toutes les mères. Elle fut reprise en 1949 du même côté, puis
en 1956 par la F.G.T.B. à la commission mixte.

Estimant que "Le travail de la femme mariée, fort répandu de nos jours, est
également, tout au moins dans son organisation actuelle, un élément ne favo-
risant pas la natalité", le Conseil supérieur de la Famille propose en 1953
dans un rapport sur les problèmes de la dénatalité que les allocations
soient doublées pour les familles ne jouissant que d'un seul revenu profes-
sionnel dans le chef des époux, et que l'allocation de la mère au foyer soit
en conséquence supprimée. Une note de minorité objecte toutefois que,
" si un régime différentiel des allocations familiales doit être instauré,
" il doit varier suivant le montant global des ressources du ménage, c'est-
" à-dire compte tenu des revenus des époux, quelle que soit la nature ou
" l'origine de ces revenus."

Le congrès de 1955 de la Confédération des syndicats chrétiens
demande "le maintien de l'allocation tant extraordinaire qu'ordinaire à la
" mère au foyer, à moins qu'il ne soit possible de réaliser un système
" accordant des avantages au moins équivalents aux mères qui bénéficient
" actuellement de ces allocations". Cette résolution fut commentée comme
suit dans la revue d'étude de cette organisation : "Parmi ces autres systèmes
" possibles, le plus intéressant est, semble-t-il, celui qui consisterait
" à établir un double barème d'allocations familiales, l'un pour les familles

./.

(1) Cft Mme F. HEYMANN-COULON, L'allocation de la mère au foyer. Bruxelles, Ed.
"Entre nous", s.d., p. 4.

" à revenu unique, l'autre pour celles qui disposent de plus d'un revenu.
" Sur le plan des principes, cette formule se justifie mieux, parce qu'elle
" met l'accent sur la question des revenus plus que sur la présence de la
" mère au foyer." (1).

De son côté, au terme d'un plaidoyer pour l'allocation de la mère au foyer, "solution la plus adéquate" et "mesure essentielle de la politique sociale", la Ligue des Familles nombreuses admettait que "Certaines difficultés d'application - dont nous ne nions pas la matérialité - devront faire l'objet d'une recherche consciencieuse en vue d'asseoir l'institution de l'allocation de la mère au foyer sur une organisation administrative efficace." (2)

Ainsi donc, des deux organisations précédemment acquises sans réserve à la prestation nouvelle, l'une semblait admettre l'idée d'une formule de rechange et l'autre la nécessité d'une sérieuse mise au point, après cinq années de distribution. C'est que l'expérience avait confirmé la prévision suivante formulée par un dirigeant de caisse d'allocations familiales en 1947 : "Cette question fait peu de progrès en raison de la difficulté de distinguer sans arbitraire les cas où la femme est privée de salaire ou d'autres revenus personnels, du fait qu'elle reste au foyer. En effet, la variété des activités rémunératrices des femmes mariées restant à leur foyer est très grande et l'on ne dispose pas d'éléments appréciatifs suffisants." (3)

C'est à définir ceux-ci à l'usage des caisses d'allocations familiales que s'étaient employées les circulaires ministérielles du 10 mai 1952 et du 25 février 1955, en fondant les règles suivantes sur le membre de phrase "et n'exerce aucune activité professionnelle lucrative" de l'arrêté royal du 10 décembre 1949 :

" L'activité professionnelle lucrative salariée de la mère ne fait pas
" obstacle à l'octroi de l'allocation de la mère au foyer, pour chaque mois
" au cours duquel elle s'étend sur moins de 12 heures, à condition qu'elle ne

./.

-
- (1) G. DE BROECK : La Réforme des allocations familiales. "C.S.C.", XI-XII 1956, p. 410.
(2) Ligue des Familles nombreuses : Le fondement de l'allocation de la mère au foyer. Bruxelles, 1955, p. 31.
(3) P. THION, cité par Mme F. HEYMANN-COULON, op. cit., p. 59.

" donne pas lieu à une rémunération ou à un gain égal ou supérieur à 150
" francs...
" Les minima de 12 heures et de 150 francs dont question ci-dessus sont à
" considérer comme atteints si l'intéressée aide (c'est-à-dire assiste ou
" supplée) un travailleur salarié dans l'exercice de sa profession, alors
" même que ce dernier seul perçoit la rémunération.
" L'activité de la mère doit être considérée comme faisant obstacle à
" l'octroi de l'allocation de la mère au foyer si l'intéressée est assujet-
" tie à la loi du 10 juin 1937 sur les allocations familiales aux non-sala-
" riés, sauf si c'est à titre d'"ancien"..."

Créateur de l'allocation de la mère au foyer, le pouvoir exécutif se devait d'assurer le respect des limites assignées par lui-même, à peine de voir cet avantage progressivement étendu à toutes les familles. Or, il tombe sous le sens que de telles conditions étaient souvent invérifiables, sauf à développer un appareil de contrôle disproportionné aux sommes à verser. A la différence de principe créée entre familles à salaire unique et familles à double activité professionnelle, sans égard aux revenus, s'en ajouta ainsi une autre de fait entre femmes exerçant une activité contrôlable ou non.

A l'inverse, on ne put résister aux demandes de certaines catégories de femmes qui élevaient des enfants de salarié sans être leur mère. S'ajoutèrent donc à celle-ci, "compte tenu du point de vue social" : la marâtre, l'adoptante, l'épouse de l'adoptant, l'épouse du tuteur officiel, la grand-mère et aussi l'épouse du travailleur assumant la charge principale d'enfants abandonnés, orphelins, etc, grâce aux circulaires ministérielles des 10 mai 1952, 25 février et 4 août 1955. Visiblement, on n'avait pas mesuré la portée de l'emploi du mot "mère" dans le texte initial.

Enfin, voici ce que fit la circulaire ministérielle du 10 mai 1952 d'une troisième condition de l'arrêté royal du 10 décembre 1949 : "Les
" mots "élève un ou plusieurs enfants" ne requièrent pas que la mère suppor-
" te en fait la charge des enfants. Il n'est pas nécessaire que la mère
" s'occupe personnellement des soins à donner aux enfants, ou de leur éduca-
" tion ou de leur instruction; la présence constante de l'enfant au foyer
" n'est pas requise, en ce sens que le fait qu'il serait placé comme inter-
" ne dans une institution d'enseignement n'est pas un obstacle à l'octroi
" de cette allocation."

C'est ainsi qu'un avantage réservé en principe à la mère élevant un ou plusieurs enfants sans exercer d'activité professionnelle lucrative fut accordé à d'autres femmes qu'aux mères, à des mères n'élevant guère leurs enfants et à des mères qui exerçaient une activité lucrative. Dans les deux premiers cas, il s'agit d'extensions plus ou moins fondées de l'autorité même responsable de la définition initiale; dans le dernier, de fraudes incontrôlables en raison de la nature des activités.

La dégradation progressive du climat dans lequel était née l'allocation de la mère au foyer a été décrite avec concision par un dirigeant de la Fédération des Industries de Belgique :

" Si cette institution fut accueillie avec faveur, il y a quelques années,
" il faut bien constater qu'elle est aujourd'hui devenue un sujet de divi-
" sion de l'opinion. Et en effet, des principes qui avaient été admis quasi
" unanimement il y a sept ans, se sont révélés à la pratique beaucoup plus
" discutables : sous prétexte de rétablir une égalité, on en est arrivé à
" créer des inégalités beaucoup plus choquantes.
" Au surplus, il est impossible de déterminer avec précision les
" conditions d'octroi et d'en assurer le contrôle." (1)

On connaît la suite.

ooooOoooo

(1) R. DE STAMBOE : La réforme des allocations familiales. "Revue belge de sécurité sociale", p. 385. L'auteur s'exprime à titre personnel.

T A U X.

Le barème des allocations familiales pour salariés fut progressif en fonction du rang de naissance des enfants jusqu'au quatrième enfant dès la loi du 14 avril 1928, puis jusqu'au cinquième depuis la loi du 4 août 1930, mais cette progression décrut au fur et à mesure que les sommes attribuées augmentaient.

L'arrêté royal du 10 avril 1957 ajouta aux taux ordinaires un complément en fonction de l'âge des enfants, à l'exclusion de l'enfant unique et du cadet de chaque famille.

Les allocations majorées d'orphelin instituées par l'arrêté-loi du 22 août 1946 et les allocations pour enfants d'invalides instituées par l'arrêté-loi du 28 février 1947 n'étaient pas progressives en fonction du rang à l'origine. L'arrêté du Régent du 10 décembre 1949 introduisit un palier de 25 frs entre les deux premiers enfants et les enfants suivants.

Fixée à un montant minimum lors de sa généralisation par l'arrêté du 10 février 1942, l'allocation de naissance devint dégressive avec l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944; depuis lors, le taux réservé à la première naissance est double du taux affecté aux naissances suivantes.

Il n'existe pas d'autres variations par profession que les différences sensibles qui séparent les barèmes des agents des services publics, des salariés et des indépendants.

Il n'y a pas de variations régionales ni de variations par rapport aux salaires. Un certain nombre de communes versent cependant des suppléments d'allocations à leurs administrés.

La valeur réelle des allocations, stagnante et parfois même en recul jusqu'à l'organisation de la sécurité sociale en 1944, a fortement augmenté depuis lors, sauf pour les indépendants.

Pour les salariés et conséquemment pour les agents des services publics, il est question de majorer le taux des allocations ordinaires à partir du troisième ou du quatrième enfant et aussi d'étendre l'octroi des

suppléments en fonction de l'âge aux orphelins et aux enfants d'invalides.

On recherche toujours la formule qui rapprocherait des taux des salariés le barème des allocations ordinaires aux indépendants sans exiger d'eux un trop grand effort financier.

°°

Variations selon le rang.

Avant que la loi du 14 avril 1928 n'en eût consacré le principe, les caisses de compensation distribuaient déjà des allocations à un barème progressif par nombre d'enfants, généralement de 10 frs par mois pour le premier enfant, 20 frs pour le deuxième, 30 frs pour le troisième et 40 frs pour chacun des enfants suivants.

Le R.P. FALLON cite le barème de la Caisse de l'industrie textile de Verviers, créée le 31 décembre 1924, comme étant le plus élevé de ceux appliqués dans l'industrie : 30 frs pour le premier enfant, 45 frs pour le deuxième, 60 frs pour le troisième, 75 frs pour chacun des suivants. Le même auteur signale qu'à sa connaissance seul le barème du "Boerenbond" était indéfiniment progressif : 20 frs pour le premier enfant, et 10 frs de plus que ce taux de base cumulés pour chaque enfant suivant. Les charbonnages ne donnaient rien pour le premier enfant (1).

La première des propositions de loi (31 janvier 1924) qui devaient conduire à la loi du 14 avril 1928 prévoyait une allocation mensuelle de 10 frs par enfant. La dévaluation de la monnaie amena le gouvernement à déposer un amendement pour majorer ce montant en introduisant une progression par rang : 15 frs pour le premier enfant, 20 frs pour le deuxième, 30 frs pour le troisième et 40 frs pour chacun des suivants. "Le taux différentiel est introduit dans le débat, et il n'est plus personne qui s'en écartera", constate M. BASYN après avoir estimé qu'avec cet amendement on inaugurerait "un nouveau système d'allocations à la fois équitable et plus conforme au but visé par la loi : avantager les familles nombreuses" (2).

./.

(1) op. cit., p. 28 - 29.

(2) op. cit., p. 43

M. CARTON de WIART déclara le 22 juin 1927 à la Chambre :

" J'approuve complètement l'idée de la progression d'après le nombre d'en-
" fants. En effet, s'il est possible d'économiser sur le salaire de quoi
" élever un ou deux enfants, cela devient difficile, voire impossible au-delà.
" Pour les deux premiers enfants, l'allocation joue un rôle d'appoint. Pour
" les suivants, elle devient une vraie nécessité" (1).

La formule résultait d'un compromis, car il ne manquait pas de
partisans d'un barème obligatoire limité aux troisièmes enfants et aux en-
fants suivants; telle fut l'opinion de la Commission du Sénat, qui trouva un
écho dans le rapport au Roi sur le projet de loi : "Puisque l'ouvrier n'a
" généralement d'autre ressource que son salaire et que personne ne lui
" conteste le droit de fonder un foyer, le moins qu'on puisse réclamer pour
" lui est un salaire minimum lui permettant de pourvoir, même dans les con-
" jonctures actuelles, à l'entretien d'un ou deux enfants... C'est donc dans
" son travail et son salaire, et non pas dans des allocations supplémentaires
" qui ne lui sont pas dues en stricte justice, que l'ouvrier normal doit
" trouver ce minimum de ressources" (2).

Simple rappel du principe catholique du salaire familial, car le
rapporteur convenait aussitôt, et que les circonstances économiques empê-
chaient de poursuivre cet idéal, et qu'on ne pouvait "faire abstraction du
" fait que beaucoup de caisses de compensation allouent un subside au premier
" enfant. Les contraindre indirectement à supprimer ces subsides, en augmen-
" tant les sommes à verser à partir du 3ème enfant, équivaldrait à exclure
" des caisses de compensation environ 40 % des familles ouvrières. Les deux
" tiers seront exclus si l'on n'intervient qu'à partir du 3ème enfant" (3).

Bien plus que le jeu des théories, c'est l'octroi d'allocations aux
premiers enfants par les caisses préexistantes qui détermina. selon toute
vraisemblance le choix du barème progressif suivant pour la loi du 14 avril
1928 :

./.

(1) Annales parlementaires, p. I.809.

(2) Rapport au Roi, p. 13.

(3) Ibid. p. 14.

Rang	Taux	Progression
1er enfant	15	
2e "	20	0,33
3e "	40	1,67
enfants suivants	80	4,33

Le fait qu'il s'agissait d'un barème minimum permettait cependant aux caisses d'accentuer encore cette progression en faveur des familles nombreuses et, bien plus, une autre disposition donnait le moyen de revenir sur le compromis : "Le Roi peut, néanmoins, permettre aux caisses de compensation " pour allocations familiales d'adopter un autre barème, pourvu que la charge qui en résulte ne soit pas inférieure à celle qu'entraînerait l'application du barème déterminé ci-dessus" (art. 3, 2ème alinéa). Sans qu'il fût lié par leur avis, le Roi devait toutefois consulter au préalable la Commission des allocations familiales, "les groupements professionnels auxquels appartiennent les travailleurs intéressés" et la Ligue des Familles nombreuses (art. 3, 3e alinéa).

°°

Le projet de loi portant généralisation des allocations familiales déposé le 10 décembre 1929 et qui allait devenir la loi du 4 août 1930 avait prévu le barème suivant :

Rang	Taux	Progression
1er enfant	15	
2e "	20	0,33
3e "	40	1,67
4e "	60	3,-
5e "	80	4,33
enfants suivants	100	5,67

mais la commission de la Chambre ayant fait remarquer que les familles de quatre enfants bénéficiaires de la loi du 14 avril 1928 seraient lésées par cette réduction d'un quart du taux du quatrième enfant, le gouvernement

./.

proposa de fixer celui-ci à 70 frs, renonça à un sixième taux et reporta ces 100 frs sur le cinquième, en faisant valoir qu'il traitait ainsi encore plus favorablement les familles nombreuses. Ceci portait l'écart séparant le premier taux du cinquième de 4,33 à 5,67 (1).

Bien que le rapporteur s'en fût félicité (2), ce barème ne fut pas adopté sans controverse suscitée par deux amendements visant, l'un à supprimer les allocations aux deux premiers enfants pour majorer d'autant les taux suivants, l'autre à doter les enfants de salariés du même barème que les enfants des agents de l'Etat, soit :

Rang	Taux	Progression.
1er enfant	30	
2e "	50	0,67
3e "	110	2,67
4e "	150	4,-
enfants suivants	200	5,67

A côté de considérations natalistes qui trouveront leur place dans le chapitre suivant, le Ministre combattit la première tendance en invoquant les précédents du régime libre et de la loi du 14 avril 1928 :
" ...jusqu'ici on paye des allocations familiales pour le premier et le second enfant dans toute l'industrie privée, à quelques exceptions près.
" Peut-on demander de supprimer ce qui existe à cet égard ? ... la loi de 1928 prévoit les allocations familiales au premier et au second enfant.
" Il faut donc les maintenir" (3).

A l'orateur qui défendait le second amendement en invoquant l'équité ("Le trésor public est alimenté par les industriels et les contribuables. Or, vous donnez aux fonctionnaires un barème supérieur à celui des

./.

- (1) Pour faciliter la comparaison en évitant de multiplier les tableaux fragmentaires on donne en p. 118 toute l'évolution du barème des allocations ordinaires par rang d'âge avec l'indice de progression de ces taux, de 1931 à 1953.
- (2) " Ce barème tient équitablement compte des considérations émises de part et d'autre. D'un autre côté, son allure présente une progressivité parfaitement régulière" - Rapport sur le projet, séance du 20 mars 1930, p. 25.
- (3) Annales parlementaires, pp. 2256-57 - Séance du 25 juin 1930.

ouvriers de l'industrie privée" (1), le Ministre répondit, non pas sur le principe, mais que cette égalisation exigerait une augmentation de près d'un quart des cotisations patronales.

La progression du barème des agents de l'Etat étant supérieure, du premier au quatrième enfant, à celle du barème proposé par le gouvernement, il se pourrait que cet amendement ait été principalement inspiré par le fait que l'Etat accordait pour le premier enfant un taux double du taux prévu dans le projet. La gauche socialiste insista en tout cas pour que cette allocation fût augmentée : "C'est une profonde erreur, à mon sens, de ne pas
" accorder une sérieuse allocation pour le premier enfant... Je connais
" assez la vie de la famille ouvrière pour pouvoir affirmer que c'est sur-
" tout quand le jeune ménage se crée que ses besoins sont les plus
" grands" (2). Et d'invoquer une résolution du congrès démocrate-chrétien de 1927 fixant à 30 frs au minimum l'allocation pour le premier enfant (3).

L'article 18 de la loi du 4 août 1930 reprit à peu près textuellement l'article 3 de la loi du 14 avril 1928, ce qui n'avait pas manqué de susciter également quelque inquiétude du côté socialiste, en raison de la faculté laissée au Roi d'autoriser les caisses à adopter un autre barème que le barème minimum prévu, pourvu que la charge totale n'en fût pas inférieure à celui-ci. Mais alors qu'un sénateur avait pu, sans être contredit, conclure de l'article 3 de la future loi du 14 avril 1928 : "Il (le Roi) pourra
" donc éventuellement supprimer l'allocation au premier enfant ou au second
" enfant" (4), le Ministre fit valoir auprès du même que le texte correspondant de l'article 18 ne signifiait pas qu'on pût "supprimer une catégorie de bénéficiaires" (5), mais seulement réduire ou augmenter chaque taux.

°°

Plusieurs des participants à ces débats avaient craint que la crise économique imminente ne compromît l'équilibre financier du nouveau régime. On leur avait répondu que les allocations viendraient alors à point nommé; c'était oublier un peu qu'en vertu de l'article 36 de la loi du 4 août 1930, les caisses n'étaient pas tenues de répartir en allocations

(1) Annales parlementaires, p. 2.317 - Séance du 27 juin 1930

(2) Ibid. p. 2.321 - Séance du 27 juin 1930.

(3) Ibid. p. 2.322.

(4) Ibid. p. 272 - Séance du 18 janvier 1928.

(5) Ibid. p. 1.328 - Séance du 9 juillet 1930.

familiales une somme supérieure au total des cotisations augmenté éventuellement de l'intervention de la Caisse nationale. Dans ce cas, la caisse pouvait réduire proportionnellement son barème d'allocations dans la mesure nécessaire pour que cette limite ne fût pas dépassée.

Il est vrai que l'article 52, après avoir fixé à trente millions la subvention de l'Etat à la Caisse nationale, en réservait le bénéfice aux troisièmes enfants et aux enfants suivants desservis, tout d'abord par les caisses qui restaient en déficit après intervention de la compensation nationale, puis, en cas d'excédent, par l'ensemble des caisses proportionnellement aux minima prévus par l'article 18.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 14 août 1933 nous renseigne sur les premières années d'application de la loi à cet égard :

" Pendant les exercices 1931 et 1932, le législateur n'a point eu à envisager, de ce chef, l'intervention financière de l'Etat, et aucun crédit n'a été inscrit non plus au budget de 1933. Toutefois, pendant cette année, les ressources de la Caisse nationale ont sensiblement baissé. Cette situation est due notamment à la crise économique qui a fait diminuer dans des proportions considérables le nombre des cotisations des employeurs..."

Pour adapter le régime aux circonstances, l'arrêté royal du 16 janvier 1935 prit trois mesures drastiques : diminution des allocations, pour "tenir compte de la baisse importante subie par le nombre-indice des prix de détail depuis le mois d'août 1930"; diminution corrélative des cotisations pour "alléger dans toute la mesure du possible les charges qui pèsent sur l'industrie"; limitation des excédents de compensation primaire conservés par les caisses : 25 % du montant des allocations, afin de permettre à la Caisse nationale d'assurer le paiement des minima légaux d'allocations par toutes les caisses en déficit sans que celles-ci recourent plus longtemps à l'article 36 (1).

C'est le ramaniement du barème des allocations qui doit nous retenir davantage ici. Le rapport au Roi poursuivait sur ce point :

" Les allocations familiales ayant essentiellement pour objet d'aider les travailleurs à procurer à leurs enfants ce dont ceux-ci ont besoin pour vivre, il est naturel que les taux de ces libéralités subissent une réduction lorsque le coût de la vie vient à diminuer."

(1) Sur ce dernier point, cft supra p. 77.

Le législateur de 1930 avait pourtant constaté que le montant de ces "libéralités" était fort insuffisant. Mais voici mieux : "Cette réduction doit-elle s'opérer dans une proportion égale sur toutes les allocations ?
" Tel n'est pas notre avis. Il importe en effet, de ne pas perdre de vue que, normalement, la rémunération des travailleurs est suffisante pour leur permettre d'élever convenablement un ou deux enfants et que leurs charges de famille ne deviennent vraiment lourdes qu'à mesure que s'élève le nombre de bouches à nourrir. C'est pour ce motif que la réduction des taux d'allocation prévue par le projet d'arrêté s'atténue très sensiblement à partir du troisième enfant".

C'était modifier le rapport établi par le barème de la loi du 4 août 1930 entre les différents types de familles, car on ne sache pas que la baisse de l'index ait pu influencer à ce point leur budget : les taux des deux premiers enfants étaient ainsi tous deux réduits de 40 %; celui du troisième ne l'était que de 20 %; les taux des quatrième et cinquième enfants subissaient une amputation symbolique de 7 et de 5 %.

°°.

La situation déficitaire de la Caisse nationale, qui l'avait mise dans l'impossibilité d'assurer, "peut-être indéfiniment", le paiement des minima légaux d'allocation à tous les enfants, fut d'assez courte durée. Contrastant avec le pessimisme du texte précédant l'arrêté du 16 janvier 1935, le rapport au Roi sur l'arrêté royal du 30 mars 1936 se félicite de ce que la réduction qu'il fallut ainsi faire subir pendant trois trimestres de 1934 aux allocations réparties "par quelques caisses de compensation" n'eût pas dépassé 3 % pour deux de ces trimestres et 10 % pour le dernier.

Aussi, l'article 18 nouveau décide-t-il que "le nouveau barème pourra subir des majorations à mesure que s'élèvera l'index des prix de détail, de manière à revenir aux taux minima d'allocation fixés en 1930, si l'index des prix de détail dépasse 800." L'article 18ter prévoit dans ce but deux barèmes-paliers qui seront vite dépassés, tout en augmentant déjà d'un franc le taux mensuel du premier enfant et de 0,50 frs le taux du deuxième.

Pour l'utilisation de la subvention de l'Etat, l'article 52 nouveau donne priorité à certaines catégories de jeunes frères et soeurs du

./.

travailleur et d'orphelins, sur les troisièmes enfants et les enfants suivants.

La loi du 28 juillet 1936 rétablit l'allocation du premier enfant à 15 frs et porta les taux suivants au-delà du barème initial, accentuant ainsi la progression qui passa de 5,37 à 7 pour le cinquième taux. Les paliers prévus par l'arrêté précédent furent ajustés en fonction de tranches de l'index.

Les deux premiers d'entre eux furent appliqués par les arrêtés royaux des 30 juin 1937 et 26 janvier 1938. Les arrêtés des 26 mai 1941 et 22 juin 1942 allèrent au-delà du troisième. Avant l'organisation de la sécurité sociale, la progression du premier au cinquième taux se situait à 5,09.

Le rapport au Régent sur l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 organisant la sécurité sociale lui assigne entre autres objets celui "de majorer les allocations familiales attribuées aux travailleurs salariés", vu "l'insuffisance du salaire relativement aux charges d'enfants, qui rend si difficile la vie des familles nombreuses."

Ce dernier membre de phrase consacrait la défaite des partisans d'un taux unique qui eût été de 155 frs, mais la Ligue des Familles nombreuses s'en prévalut pour critiquer néanmoins le barème fixé par l'arrêté du Régent du 29 décembre 1944 : 115 frs pour chacun des deux premiers enfants (la progression du premier au deuxième taux ainsi abandonnée ne fut reprise que treize ans plus tard); 160 frs pour le troisième; 210 frs pour le quatrième; 300 frs pour chacun des suivants.

Prononçant que "Tout cela va à fausser le sens et la portée des deux lois fondamentales qui ont étendu le bienfait des allocations familiales à tous les chefs de famille, salariés et non-salariés, et à détourner de leur destination première les ressources prévues avant tout pour les familles nombreuses" (1), la Ligue fit notamment ressortir que le taux du premier enfant était quadruplé et celui du deuxième plus que doublé tandis que le taux du cinquième enfant n'était majoré que de 77 %; elle évalua à 50 % des ressources du nouveau régime le coût des allocations pour les deux premiers

(1) op. cit., p. 17.

enfants alors que celles-ci absorbaient 38 % du budget précédent; enfin, elle compara la progression ancienne du premier au cinquième taux, qui était de 5 depuis 1942, à la progression de 1,6 résultant du barème en vigueur à partir du 1er janvier 1945, pour conclure finalement : "Aussi le gouvernement a-t-il été bien inspiré lorsque, en décembre dernier, il a écarté les projets de barèmes à taux uniforme et a maintenu un barème progressif. Ce qu'on doit regretter, c'est qu'il ait admis le même taux pour les deux premiers et qu'il se soit arrêté pour les suivants à une progressivité insuffisante" (1). Et de souhaiter une progression d'au moins 2 du premier taux au cinquième, point tellement supérieure, en fin de compte, à celle du barème adopté.

C'est que l'augmentation même des allocations ne pouvait être négligée pour apprécier la tension du barème, celle-ci étant normalement appelée à décroître dans la mesure où les sommes attribuées pour les enfants des derniers rangs se rapprochaient du coût d'entretien. Et de fait, de 1945 à 1957, sous des gouvernements de toutes nuances, la tension du premier au cinquième taux diminua encore sensiblement : de 1,6 en 1945, elle passa à 1,5 en 1946 (arrêté-loi du 22 août 1946), puis à 1,2 en 1950 et enfin à 0,8 en 1957.

Il faut toutefois noter que le barème en vigueur à partir du 1er janvier 1950 résultait de l'incorporation dans les allocations familiales, par l'arrêté du Régent du 10 décembre 1949, de l'allocation compensatoire à la hausse du coût de la vie, qui était de 100 frs par enfant (2). Si cette somme n'avait été amputée alors de 25 frs. pour le taux des deux premiers enfants, la tension du premier au cinquième enfant aurait été réduite à 1, au lieu de 1,2.

°°

Le barème actuel a été obtenu en deux étapes. L'arrêté royal du 10 avril 1957 fixa d'abord les taux suivants : 425 frs pour les deux premiers enfants, 500 frs pour le troisième, 575 frs pour le quatrième et 745 frs pour chacun des enfants suivants; l'arrêté royal du 19 février 1958 les majora de 25 frs à partir du deuxième enfant. De 0,75 où elle était descendue, la

./.

(1) op. cit., p. 28.

(2) Cft p. 86-87.

progression du premier au cinquième taux se stabilisa ainsi à 0,80.

Comme ce fut le cas pour les allocations compensatoires, c'est l'incorporation de l'allocation de la mère au foyer dans les allocations familiales (1) qui motiva essentiellement cette nouvelle réduction de la tension des taux ordinaires. Le fait que le barème de l'allocation de la mère au foyer était dégressif (100 frs pour le premier enfant et 50 frs pour chacun des suivants) augmenta même la difficulté car il fallut ajouter au deuxième taux la somme nécessaire pour éviter une chute du premier au deuxième enfant.

D'autre part, en majorant le premier taux de 10 frs, on sacrifiait au principe suivant ; "la nouvelle formule doit valoir un supplément de ressources à chaque famille, même s'il ne peut être qu'assez faible dans certains cas" (2), et en majorant de 20 frs le troisième taux, on favorisait un peu les familles moyennes, "étape indispensable vers les familles nombreuses" (2).

L'application de l'arrêté royal du 10 avril 1957 ayant laissé un excédent, celui-ci fut également partagé entre tous les taux, sauf le premier, de telle manière que non seulement chaque famille, mais aussi chaque enfant considéré en fonction de son rang retirât quelque avantage de la réforme, dans une mesure d'ailleurs inégale qui apparaît en dernière colonne du tableau récapitulatif de cet exposé :

Rang	Taux précédents	Mère au foyer	Total	A.R. du 10.4.57	Différence	A.R. du 19.2.58	Différence totale	%
1er enfant	315	100	415	425	+ 10	425	+ 10	2,4
2e "	315	50	365	425	+ 60	450	+ 85	23,3
3e "	430	50	480	500	+ 20	525	+ 45	9,4
4e "	525	50	575	575	0	600	+ 25	4,3
enfants suiv.	695	50	745	745	0	770	+ 25	3,4
5 enfants	2.260	300	2.580	2.670	+ 90	2.770	190	7,4

./.

(1) Cft p. 89

(2) Conférence de presse donnée par le Ministre.

Tel fut le résultat des retouches apportées au barème des allocations ordinaires pour les familles qui, dans la proportion de 74 %, bénéficiaient précédemment de l'allocation de la mère au foyer. Pour les autres, le gain fut évidemment plus substantiel et il alla davantage aux premiers et deuxièmes enfants, toujours pour la même raison

Rang	Taux précédents	A.R. du 19.2.58	Différence	%
1er enfant	315	425	+ 110	34,9
2e "	315	450	+ 135	42,9
3e "	450	525	+ 95	22,1
4e "	525	600	+ 75	14,3
enfants suiv.	695	770	+ 75	10,8
5 enfants	2.260	2.770	490	21,5

Mais si les défenseurs de l'allocation de la mère au foyer ne virent logiquement dans la nouvelle formule que la distribution inéquitable d'une partie des ressources supplémentaires apportées au régime par la loi du 12 mars 1957, elle fut pour ses auteurs le seul moyen de réparer "l'injustice" commise depuis sept ans envers cette seconde catégorie de travailleurs, "car il est bien évident que l'allocation de la mère au foyer n'a pu suffire" à décider une seule mère à abandonner son activité professionnelle, mais "est venue grossir le revenu des ménages à salaire unique, alors que celui-ci n'était pas nécessairement inférieur au "double revenu" d'un manoeuvre "et d'une ouvrière d'usine par exemple" (1).

La résorption de cette prestation dans les taux ordinaires fit donc que le remaniement de ce barème en fonction du rang eut peu de portée pour les 296.000 familles d'un seul enfant et de plus de trois enfants qui bénéficiaient précédemment de l'allocation de la mère au foyer; s'il intéressa davantage les 207.000 familles de deux et de trois enfants qui étaient dans le même cas et plus encore les 173.000 familles qui ne bénéficiaient pas de l'allocation de la mère au foyer, soit au total 390.000 familles sur 676.000 (56 %), c'est tout de même l'octroi de suppléments importants en fonction de l'âge des enfants qui constitua l'essentiel de la réforme pour l'ensemble des familles, sauf celles d'un enfant; on y viendra plus loin.

Ces suppléments furent réservés aux allocations ordinaires, mais l'incorporation de l'allocation de la mère au foyer dans le barème des

(1) Conférence de presse donnée par le Ministre. Cft supra p. 90 - 94.

enfants d'invalides et dans le barème supérieur des orphelins ainsi que la majoration corrélatrice du barème intermédiaire des orphelins eurent pour conséquence d'améliorer aussi l'ensemble de ces taux pour les 46.000 familles attributaires :

Enfants d'invalides.

Rang	Taux précédents	Mère au foyer	Total	A.R. du 10.4.57 et 19.2.58	Différence	%
1er enfant	630	100	730	765	+ 35	4,8
2e "	630	50	680	765	+ 85	12,5
enfants suiv.	660	50	710	785	+ 75	10,6

Les pourcentages de majoration pour les familles qui ne bénéficiaient pas de l'allocation de la mère au foyer sont de 21,4 % (1er et 2ème enfant) et de 18,9% (enfants suivants).

Taux intermédiaires d'orphelins (1)

Rang	Taux précédents	A.R. du 10.4.57 et du 19.2.58	Différence	%
1er enfant	775	910	+ 135	17,4
2e "	775	910	+ 135	17,4
enfants suivants	800	925	+ 125	15,6

Taux majorés d'orphelins (2).

Rang	Taux précédents	Mère au foyer	Total	A.R. du 10.4.57 et 19.2.58	Différence	%
1er enfant	1.015	100	1.115	1.150	+ 35	3,1
2e "	1.015	50	1.065	1.150	+ 85	8,-
enfants suiv.	1.040	50	1.090	1.165	+ 75	6,9

Les pourcentages de majoration pour les orphelins de père et de mère sont de 13,3 % (1er et 2ème enfants) et de 12 % (enfants suivants).

- (1) attribués aux orphelins de mère, ou de père quand la mère exerce une activité lucrative, ce qui excluait toute possibilité d'octroi de l'allocation de la mère au foyer.
- (2) aux orphelins de père dont la mère n'exerce pas d'activité lucrative (ce qui entraîne l'octroi de l'allocation de la mère au foyer) ainsi qu'aux orphelins de père et de mère.

Les organisations patronales et syndicales, la Ligue des Familles nombreuses ainsi que les deux Conseils économiques flamand et wallon firent à la Commission mixte pour la réforme des allocations familiales aux salariés des propositions de barèmes d'allocations ordinaires qui traduisent leurs tendances à l'égard de la progression des taux en fonction du rang. Signalons tout d'abord que les représentants des employeurs préconisèrent la suppression de l'allocation pour l'enfant unique âgé de plus de six ans, en faisant valoir que ce pourrait être un élément favorable à la natalité; mais cette idée, qui ressuscitait une question tranchée aux origines de la loi, n'obtint aucune audience des autres délégations, peu soucieuses de libérer ainsi une partie des ressources du régime en lésant une forte minorité de familles à l'âge de l'enfant qui nécessitait précisément, de l'avis général, une première majoration.

Barèmes proposés par les organisations représentées à la Commission mixte

Rang	Employeurs	C.S.C.(1)	F.G.T.B.(2)	C.G.S.L.(3)	L.F.N. (4)	Conseils économiques (5)	
1er enfant	315	315	315	375	315	315	
2e "	515	400	315	400	315	600	
3e "	750	800	525	450	525	1.000	
4e "	800	-	600	625	695	-	
5e "	900	-	-	750	750	-	
		T.1er-5e : 1,9	T.1er-3e:1,5	T.1er-4e:0,9	T.1er-5e :1	T.1er-5e:1,4	T.1er-3e 2,2

Cette comparaison permet de dégager quelques points de convergence :

- 1° statu quo pour le taux du premier enfant, sauf pour les syndicats libéraux;
- 2° augmentation du taux du deuxième enfant, sauf pour la F.G.F.B. et la Ligue des Familles nombreuses qui s'en tiennent à la parité pour les deux premiers enfants;
- 3° augmentation du taux du troisième enfant, qui recueille l'unanimité, mais est d'importance inégale : faible pour les syndicats libéraux, forte pour

(1) Confédération des Syndicats chrétiens,
 (2) Fédération générale du Travail de Belgique.
 (3) Centrale générale des Syndicats libéraux.
 (4) Ligue des Familles nombreuses.
 (5) Conseils économiques flamand et wallon.

les employeurs, la F.G.T.B. et la Ligue des Familles nombreuses, massive pour les syndicats chrétiens et les deux Conseils économiques;

4° trois organisations stoppent le barème au troisième ou au quatrième enfant et les autres ne proposent plus que des majorations plus faibles en raison de la progression donnée au taux précédent, sauf les employeurs, qui remontent du quatrième au cinquième taux (comme le faisait le barème en vigueur) :

Cette analyse donne à conclure que la Commission mixte était favorable, sauf la F.G.T.B. et les syndicats libéraux, à un barème de tension plus marquée que celui en vigueur au moment de ses travaux, mais dont la progression eût débuté généralement dès le deuxième taux et en tout cas au troisième pour s'arrêter au quatrième ou bien décroître, à une exception près. Faute de pouvoir établir entre les six propositions une moyenne qui serait arbitraire, cette orientation donne un élément de comparaison à intercaler entre l'ancien et le nouveau barème (cft p. 118).

Celui qui résulte des arrêtés royaux des 10 avril 1957 et 19 février 1958 marque pour la première fois depuis la guerre une légère progression du premier au deuxième taux, mais un tassement aux troisième et quatrième taux dû à l'augmentation de l'allocation au premier enfant pour la raison déjà exposée. Ce sont eux qui, en bonne logique, devraient être surtout augmentés, plutôt que le cinquième si l'on voulait tenir exactement compte des vues de la Commission mixte. On reviendra sur celles-ci dans le chapitre suivant.

°°

L'exposé des motifs du projet qui allait devenir la loi du 10 juin 1937 étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non-salariés rapporte qu'il fut tout d'abord question de limiter l'octroi des allocations à ceux dont les revenus ne dépassaient pas une certaine limite; "Après mûr examen", le gouvernement y renonça, "d'abord afin de ne pas faire oeuvre disparate. La solution en question "a, en effet, été écartée par la loi du 4 août 1930... Or, nombre de " salariés réalisent des gains importants... La seconde raison est d'ordre

./.

" psychologique : il importe, à notre avis, que les allocations familiales
" ne soient entachées d'aucun caractère d'assistance proprement dite, de
" bienfaisance, de charité... Cette raison a été considérée comme pé-
" remptoire pour les salariés. Elle n'est certes pas d'une importance
" moindre pour les non-salariés." Troisième motif : les personnes à re-
" venus élevés sont généralement âgées et sans jeunes enfants, ce qui ré-
" duira d'autant la charge des cotisations pour les autres assujettis.
Dernière considération, qui témoigne de quelque candeur : "Personne n'est
obligé de toucher en fait les allocations familiales auxquelles il a
droit."

L'article 3, 2d alinéa, de la loi précisant que "Les allocations
seront octroyées à partir du premier enfant", l'exposé des motifs argumente
contre la tendance qui s'était déjà manifestée lors des travaux préparatoi-
res aux lois relatives aux salariés : "Il ne semble pas admissible de ne
" les attribuer qu'à partir du troisième enfant. Pour s'en convaincre, il
" suffit de considérer que les familles à un ou deux enfants constituent
" l'immense majorité. Imagine-t-on ces familles payant des cotisations
" et ne recevant aucune allocation ?... Cette solution ayant été écartée
" en ce qui concerne les salariés, doit l'être à plus forte raison en ce
" qui concerne les non-salariés."

La volonté d'imiter aussi l'exemple du régime des salariés pour
le montant même des allocations apparaît nettement dans l'exposé des motifs
de la loi du 10 juin 1937 et dans les rapports au Roi sur les arrêtés des
22 décembre 1938 et 2 septembre 1939, mais son expression est chaque fois
assortie de telles réserves sur la capacité contributive des indépendants
qu'on peut se demander si la préoccupation essentielle ne fut pas à l'épo-
que de faire admettre aux intéressés le principe du système au prix de
promesses contradictoires qui ont posé depuis lors en termes insolubles
le problème de l'amélioration du régime. Qu'on en juge :

" Nous estimons que les taux des cotisations doivent être modérés. La
" modération s'impose ici d'une manière d'autant plus stricte qu'en fait
" des versements peu élevés permettront d'atteindre le but que nous pour-
" suivons et qui consiste, non pas, certes, à décharger entièrement le
" chef de famille des frais d'entretien de ses enfants, ce qui serait dé-
" raisonnable autant que néfaste, mais de l'aider dans une certaine mesure

" par l'octroi d'allocations ayant le caractère d'un simple appoint." (1)

La législateur regarda comme tel le montant des allocations attribuées à l'époque aux salariés puisque l'article 3, premier alinéa, décide : "Les caisses et sections mutuelles d'allocations familiales octroieront des allocations au moins égales ou équivalentes à celles dont les travailleurs jouissent aux termes de la loi du 4 août 1930." L'exposé des motifs explique que "L'expression "équivalente" permettra, le cas échéant, d'en fixer les taux d'après une base autre que celle du mois" - ce que fit l'arrêté organique du 22 décembre 1938.

Or, celui-ci fixa le premier barème, non pas aux taux en vigueur pour les salariés à ce moment, mais à ceux qui leur avaient été appliqués du 1^{er} juillet 1936 au 30 juin 1937 (2) et même, l'insuffisance des recettes contraignit la Caisse mutuelle nationale à user de l'article 132 de l'arrêté organique pour réduire de 30 % en 1938 et de 50 % pour le premier semestre de 1941 ces allocations déjà inférieures à celles des salariés.

Le rapport au Roi sur l'arrêté du 2 septembre 1937 révèle l'embarras où la promesse imprudente de la loi de cadre mettait le gouvernement, mais n'en confirme pas moins l'autre engagement qui l'empêchait de la tenir : "Nous nous rendons parfaitement compte... de la très grande difficulté qu'il y aura à assurer l'équilibre financier du régime prévu par les textes proposés, ce, en raison de l'inéluctable nécessité de procurer aux employeurs et aux travailleurs indépendants des allocations familiales au moins égales ou équivalentes à celles dont jouissent les travailleurs salariés, tout en ne les obligeant à payer que des cotisations extrêmement modérées, voire insignifiantes."

Fort heureusement, il y avait, et il y a encore, l'article 10 de la loi ("La présente loi sera mise en application par paliers à partir du 1^{er} janvier 1938") pour justifier "une marche prudemment progressive" vers l'égalisation, comme le fit ce même rapport sur l'arrêté royal du 2 septembre 1939. Pourtant, la Commission du Sénat avait été très nette dans son rapport sur le projet de loi à propos de l'article 3 : "En résumé, les minima d'allocations pour non-salariés suivront, en toute hypothèse, le sort des minima d'allocations pour non-salariés." Malgré quoi l'article 3 resta une clause de style.

./.

(1) Exposé des motifs de la loi du 10 juin 1937.

(2) Cft le tableau donnant l'évolution des barèmes p. II8.

En négligeant les réductions temporaires du début, la comparaison des sommes allouées à une famille de cinq enfants par les deux régimes depuis 1938 montre que la différence initiale, d'abord assez faible, s'accroît déjà pendant la guerre pour se faire considérable par la suite en raison des augmentations du barème des salariés dont les allocations étaient devenues une branche de la sécurité sociale. L'ajustement des cotisations des non-salariés par l'arrêté du Régent du 7 septembre 1946, puis par l'arrêté royal du 4 juillet 1953, ainsi que l'octroi par l'Etat d'un subside annuel plus efficace à la Caisse mutuelle nationale à partir de 1952, avaient finalement permis d'entrevoir l'égalisation, du moins pour les familles nombreuses, quand un nouveau progrès du secteur des salariés en 1957 vint tout remettre en question.

Périodes		Famille de cinq enfants		%
Salariés	Non-salariés	Salariés	Non-salariés	
I.1.1938 - 31.3.1941	1938 - 30.6.1946	326,60	) 295	90,3
I.4.1941 - 30.6.1942		422,75		68,8
I.7.1942 - 31.12.1944		472,50		62,4
I.1.1945 - 30.9.1945		200,-		32,8
I.10.1945 - 30.6.1946		1.085,-		27,2
I.7.1946 - 30.6.1947	I.7.1946 - 31.12.1950	1.300,-	) 580	41,6
I.7.1947 - 31.12.1949		1.500		38,2
I.1.1950 - 30.4.1951	I.1.1951 - 31.12.1951	1.770	) 700	35,5
I.5.1951 - 30.9.1951		2.170		700
I.10.1951 - 31.3.1957	I.1.1952 - 30.6.1953	) 2.280	780	34,2
	I.7.1953 - 30.6.1958		1.460	64,-
Depuis le I.4.1957	Depuis le I.7.1958	) 2.770	1.460	52,7
			1.610	50,2

Encore s'agit-il ici d'un type de famille favorisé par l'avance donnée au dernier taux sur les premiers à partir de 1953 dans l'espoir de rattraper au moins pour eux le barème des salariés.

Sur ce point, le régime des non-salariés a subi en effet une évolution fort différente de son aîné. D'abord beaucoup plus forte de 1938 à 1946 (7 contre 5,45 et finalement 1,57), la tension de son barème fut alignée sur celle des salariés par l'arrêté du Régent du 7 septembre

1946 qui quintupla le premier taux, tripla le deuxième, doubla le troisième et n'augmenta les deux derniers que de 61 et 63 %. Mais, sept ans plus tard, l'arrêté royal du 4 juillet 1953 majorait de moitié les deux premiers taux en doublant les autres, ce qui porta la progression du premier au cinquième taux à 2,4 au lieu de 1,2. Enfin, au moment où le barème des salariés en est à une tension de 0,8, l'arrêté royal du 27 septembre 1958 a porté celle du barème des indépendants à 2,8, tout en recréant une progression du premier au deuxième taux comme c'est de nouveau le cas depuis le 1er avril 1957 pour les salariés.

De tout quoi il résulte que les allocations pour les deux premiers enfants de non-salarié représentent maintenant 35,3 % et 37,8 % des allocations de salarié tandis que cette proportion atteint 73,3 et 74 % pour les quatrième et cinquième enfants (1). Sur les 262.000 familles qui relèvent de la loi du 10 juin 1937, 195.000 ont moins de trois enfants et 29.000 plus de trois enfants. Pour les trois quarts des attributaires, les paliers prévus par l'article 10 de la loi se sont donc faits singulièrement abrupts pour faciliter l'ascension d'un dixième d'entre elles.

Ceci en fonction d'un principe couramment invoqué : la progression des taux ayant pour but de réduire l'amputation, progressive également, des revenus du travailleur qui a plusieurs enfants, elle doit être d'autant plus forte que l'écart séparant les allocations du coût de l'entretien des enfants est plus grand. Transposée du régime des salariés, qui ne financent pas directement leurs allocations, à celui des indépendants, cette règle a pour conséquence peu logique d'éviter aux assujettis sans enfants une augmentation de leur contribution à une loi de solidarité, sous forme de majoration de cotisation, pour en reporter la charge, par l'accentuation de la tension du barème des allocations, sur les assujettis qui ont tout de même un ou deux enfants, au profit de ceux qui en ont davantage.

C'est pourquoi la Commission "pour l'étude et l'amélioration du régime des allocations familiales aux travailleurs non-salariés" chargée en octobre 1956 par le gouvernement de trouver surtout le moyen d'augmenter

./.

(1) On l'a donnée taux par taux en page 53.

les allocations, écarta une proposition venue des organisations de classes moyennes et d'agriculteurs et qui avait eu aussi ses partisans à la Commission mixte pour la réforme des allocations aux salariés (1) : la suppression de l'allocation à l'enfant resté unique, susceptible de libérer une part des ressources du régime évaluée à 46 % pour d'autres fins, notamment l'égalisation des taux ordinaires de salariés et de non-salariés.

Cette mesure aurait en effet décuplé la charge des familles d'un enfant dans la première catégorie (mille frs de cotisation - 900 frs d'allocation par semestre) et, quel que fût leur degré d'aisance, fait perdre 900 frs aux familles d'un enfant appartenant aux autres catégories, dont les cotisations sont inférieures à ce taux. Les mêmes organisations soutenant qu'une majoration de l'ordre de 25 % des cotisations serait insupportable pour l'ensemble des non-salariés, leur position revenait à faire peser sur les 82.000 familles d'un enfant resté unique, soit 9 % des assujettis, une charge beaucoup plus lourde que celle jugée par elles excessive pour les 573.000 indépendants sans enfant.

Le souci de tenir compte de ce que les non-salariés compensent individuellement cotisations et allocations au premier stade inspira à une partie de la Commission un barème dont le premier taux correspondait à la cotisation envisagée pour la deuxième catégorie "de telle manière que, parmi les assujettis qui ont un enfant, seuls les membres de la nouvelle première catégorie aient encore à contribuer notablement au régime". Ce premier taux et conséquemment le deuxième laissent, dans le plan de financement adopté, de quoi porter les quatrième et cinquième taux au niveau du barème des salariés avant que celui-ci n'eût été majoré par l'arrêté du 10 avril 1957.

Faisant valoir que le barème des salariés en vigueur avant le 1er avril 1957 n'avait plus qu'un intérêt historique, l'autre partie de la Commission estima qu'il importait surtout d'égaliser les allocations des deux secteurs à partir du troisième enfant et, à défaut, à partir du quatrième, en vertu du principe : "aussi longtemps que les ressources sont insuffisantes pour réaliser l'égalisation complète, il faut aider davantage les familles qui en ont le plus besoin."

./.

(1) Cft p. 108.

Voici ces deux propositions, comparées au barème en vigueur au moment où la Commission remit son rapport; la comparaison des taux actuels à ce barème montre que c'est la seconde formule qui inspira la dernière modification, financée exclusivement par une augmentation du subside de l'Etat.

Rang	Avant le 1.7.1958 (A)	Propo- sition I (B)	% B/A	Proposi- tion II (C)	% C/A	Depuis le 1.7.1958 (D)	% D/A
1er enfant	150	210	+ 40	195	+ 30	150	
2e "	150	210	+ 40	195	+ 30	170	+ 13,3
3e "	270	330	+ 40,7	440	+ 63	310	+ 11,0
4e "	380	525	+ 38,2	575	+ 51,3	440	+ 15,7
5e "	510	695	+ 36,3	745	+ 46	570	+ 11,7
5 enfants	1.460	2.020	+ 38,4	2.150	+ 47,26	1.640	+ 12,3

On a vu dans le chapitre III (Champ d'application, p. 44-45) que le "relèvement des taux d'allocations familiales en faveur des orphelins" promis par l'arrêté royal du 7 septembre 1946 se fit en trois étapes : l'arrêté royal du 3 avril 1952 attribua aux orphelins de non-salariés le barème des allocations ordinaires de salariés; l'arrêté royal du 21 août 1954 leur donna le barème intermédiaire des orphelins de salariés et enfin l'arrêté royal du 24 juillet 1956 amena ces taux au barème supérieur en vigueur à ce moment dans le régime des salariés. L'égalité ainsi obtenue pour une catégorie de bénéficiaires limitée (5.500), mais socialement des plus intéressantes, fut de courte durée : le 1er avril 1957, le secteur des salariés distança de nouveau sur ce point les indépendants.

Non seulement la Commission pour la réforme des allocations aux non-salariés a souhaité que cet écart fût rapidement comblé (il n'en coûterait que sept millions), mais elle a aussi préconisé l'octroi de taux intermédiaires identiques à ceux des salariés aux veuves exerçant une profession sans être remariées ni établies en ménage. On a vu que la Caisse mutuelle nationale assure déjà cet avantage aux intéressées qui appartiennent aux deux dernières catégories de cotisants, par des compléments aux allocations ordinaires versés à la charge de son fonds de réserve (cft p. 45).

Evolution du barème des allocations d'orphelin.

Rang	1952 - 30.6.1954	1.7.1954 - 30.6.1956	Depuis le 1.7.1956	Salariés	%
1er enfant	315	780	1.015	1.150	+ 13,3
2e "	315	780	1.015	1.150	
3e "	430	800	1.040	1.165	+ 12,-
4e "	525	800	1.040		
enfants suiv.	695	800	1.040		

Enfin, en triplant presque les taux d'allocation de naissance du secteur salarié, l'arrêté royal du 10 avril 1957 distança considérablement la seule prestation des non-salariés qui avait été fixée dès sa création en 1950 au même niveau que la prestation correspondante de l'autre régime. Aussi la Commission précitée demanda-t-elle que cette égalité fût rétablie, mais par une augmentation particulière du subside de l'Etat, "tout effort sur le plan d'une politique nataliste devant, à son avis, être assumé par la communauté." On reviendra là-dessus dans le chapitre suivant.(1).

Allocations de naissance.

	Non-salariés	Salariés	%
1ère naissance	1.800	5.000	+ 177,7
naissance suivante	900	2.500	+ 177,7
naissance posthume d'un 1er enfant	3.600	5.000	+ 38,8
naissance posthume d'un enfant suivant	1.800	2.500	+ 38,8

..

On a déjà vu, que dans les premières années des allocations familiales, l'Etat ne fut pas en reste sur l'initiative privée puisque, sitôt après l'armistice du 11 novembre 1918, il allouait 0,50 frs par jour et par enfant à ses agents, limité en cela par certaines communes (cft p. 47). Des majorations successives conduisirent au barème suivant en 1925 : 30 frs pour les deux premiers enfants, 40 frs pour le troisième et 50 frs pour les suivants. A quoi il faut ajouter 250 frs par naissance, avantage généralisé à ce montant en 1941 seulement pour les salariés. Il n'est pas

(1) Cft p. 136 - 138 et 147.

sans intérêt non plus de citer le barème spécial des magistrats : 70 frs pour le troisième enfant, 90 frs pour le quatrième, 100 frs pour les enfants suivants - porté à 140, 180 et 200 frs en 1928.

L'article 14 de la loi du 14 août 1930 appliqua celle-ci à l'Etat, aux provinces et aux communes, mais en n'imposant par son article 18 que des taux minimums, si bien que le barème supérieur alloué par l'Etat évolua indépendamment du régime général jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dans les années 30, les réductions opérées sur les deux premiers taux sans toucher aux suivants (1) portèrent la tension de ce barème jusqu'à 19 alors que la tension du barème des salariés ne dépassa pas 9,5 durant cette période de crise économique.

L'article 13 de l'arrêté du Régent du 30 juin 1946 portant statut pécuniaire du personnel rétribué de l'Etat lia les allocations attribuées par celui-ci aux taux du régime général, mais avec un supplément de 100 frs par enfant.

L'article 2 de l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 augmenta cette somme en marquant une légère progression des deux premiers enfants au cinquième (1) et en décidant aussi que les suppléments ainsi obtenus seraient " majorés ou réduits dans la même mesure que les traitements du personnel " des administrations de l'Etat, par référence à l'index moyen des prix de " détail du Royaume", ce qui explique leurs quatre augmentations depuis lors. Ils représentent maintenant 31 % de l'allocation pour le premier enfant et 19,2 % de l'allocation pour le cinquième, de sorte que la tension du barème global des allocations aux agents de l'Etat et des provinces est de 0,65 pour 0,80 en régime général.

./.

(1) Cft p.119 le tableau de l'évolution de ce barème de 1925 à 1957.

SALARIES.

Périodes	1er enfant		2ème enfant	
du 1.1.1931 au 31.12.1934 (A.R. du 14.5.32)	15	20		0,33
du 1.1.1935 au 30.6.1936 (A.R. du 16.1.1935)	9	12		0,33
du 1.7.1936 au 30.6.1937 (Loi du 28.7.36)	15	25		0,67
du 1.7.1937 au 31.12.1937 (A.R. du 30.6.37)	18,75	30		0,60
du 1.1.1938 au 31.3.1941 (A.R. du 26.1.38)	20,60	35		0,70
du 1.4.1941 au 30.6.1942 (Arrêté du 26.5.41)	28,75	50		0,74
du 1.7.1942 au 31.12.1944 (Arrêté du 22.6.42)	28,75	50		0,74
du 1.1.1945 au 30.9.1945 (Arr.Rgt du 29.12.44)	115	115		
du 1.10.1945 au 30.6.1946 (A.L. du 23.11.45)	140	140		
du 1.7.1946 au 30.6.1947 (A.L. du 22.8.46)	170	170		
du 1.7.1947 au 31.12.1949 (Arr.Rgt du 7.10.47)	200	200		
du 1.1.1950 au 30.6.1951 (Arr.Rgt du 10.12.49)	275	275		
du 1.5.1951 au 30.6.1951 (A.R. du 16.5.51)	300	300		
depuis le 1er octobre 1951 (A.R. du 27.10.51)	315	315		
1er avril 1957 (A.R. du 10.4.1957)	425	450		0,06

NON-SALARIES.

Périodes	1er enfant		2ème enfant	
de 1938 au 30.6.1946 (A.R.O. du 22.12.38)	15	25		0,67
du 1.7.1946 au 31.12.1950 (Arr.Rgt du 7.9.46)	75	75		
du 1.1.1951 au 31.12.1951 (A.R. du 9.1.51)	90	90		
du 1.1.1952 au 30.6.1953 (A.R. du 3.4.52)	100	100		
du 1.7.1953 au 30.6.1958 (A.R. du 4.7.53)	150	150		
à partir du 1.7.1958 (A.R. du 27.9.58)	150	170		0,13

ORDINAIRES EN FONCTION DU RANG.

3ème enfant		4ème enfant		enfants suivants	
40	1,67	70	3,67	100	5,67
32	2,56	65	6,23	95	9,56
50	2,33	85	4,67	120	7,-
53	1,83	86	3,59	121	5,45
58	1,81	89	3,32	124	5,02
81,25	1,83	113,75	3,13	150	4,22
31,25	1,83	137,50	3,78	175	5,09
160	0,39	210	0,83	300	1,61
195	0,39	250	0,78	360	1,57
230	0,35	300	0,76	430	1,53
270	0,35	350	0,75	500	1,50
370	0,35	450	0,64	600	1,18
410	0,37	500	0,67	600	1,20
430	0,37	525	0,67	695	1,21
525	0,24	600	0,41	770	0,81

3ème enfant		4ème enfant		enfants suivants	
50	2,33	85	4,67	120	7,-
100	0,33	140	0,87	190	1,53
120	0,33	170	0,89	230	1,56
135	0,35	190	0,90	255	1,55
270	0,80	380	1,53	510	2,40
310	1,07	440	1,93	570	2,80

PROGRESSION DES ALLOCATIONS ORDINAIRES EN FONCTION DU RANG.

	1er enfant	2e enfant	T. 1er-2e	3e enfant	T. 1er-3e	4e enfant	T. 1er-4e	enf. suiv.	T. 1er au 5e
I925	30	30		40	0,33	50	0,67	50	0,67
I926	30	50	0,67	80	1,67	100	2,33	100	2,33
I928	30	50	0,67	110	2,67	140	3,67	150	4,-
I929	30	50	0,67	110	2,67	150	4,-	200	5,67
I933	10	15	0,5	100	9,-	150	14,-	200	19,-
I938	20	60	2,-	100	4,50	165	7,25	220	10,-
I941	60	100	0,67	160	1,67	230	2,83	300	4,-
A. I.I.46	240	240		295	0,23	370	0,46	460	0,92
B. I.7.46	270	270		330	0,22	400	0,48	530	0,96
B. I.7.47	300	300		370	0,23	450	0,50	600	1,-
B. I.I.50	375	375		470	0,25	550	0,47	700	0,87
A. I.4.50	390	390		488	0,25	572	0,47	730	0,87
AB. I.5.51	420	420		533	0,27	628	0,50	796	0,90
B. I.10.51	435	435		553	0,27	653	0,50	831	0,91
A. I.5.56	441	441		559	0,27	659	0,49	838	0,90
A. I.2.57	444	444		562	0,27	662	0,49	841	0,89
B. I.4.57	554	579 (1)	0,05	657 (1)	0,19	737 (1)	0,33	916 (1)	0,65
A. I.II.57	557	582 (1)	0,04	660 (1)	0,18	740 (1)	0,33	919 (1)	0,65

A. augmentation du barème des allocations familiales (loi du 4 août 1930).

B. augmentation des suppléments accordés au personnel de l'Etat (Arrêté du Régent du 20 juin 1946 - art. 13).

(1) non compris les suppléments en fonction de l'âge alloués par l'arrêté royal du 10 avril 1957.

SALARIES (30.9.1958)

REPARTITION DES FAMILLES SELON LE NOMBRE D'ENFANTS ET DES ENFANTS SELON LEUR RANG.

Allocations ordinaires.

Familles ayant à charge	Nombre	%	Rang des enfants	Nombre	%
1 enfant	327.901	49,7	1ers enfants	659.656	51,6
2 enfants	180.194	27,3	2èmes "	331.755	25,9
3 "	78.822	12,-	3èmes "	151.561	11,9
4 "	33.861	5,9	4èmes "	72.739	5,7
5 " et plus	33.878	5,1	5èmes " et suivants	62.956	4,9
	659.656	100,-		1.278.667	100,-

Allocations d'invalides

Familles ayant à charge	Nombre	%	Rang des enfants	Nombre	%
1 enfant	11.734	50,6	1ers enfants	23.200	48,2
2 enfants	5.232	22,5	2èmes "	11.466	23,8
3 "	2.741	11,8	3èmes "	6.234	12,9
4 "	1.594	6,9	4èmes "	3.493	7,2
5 " et plus	1.899	8,2	5èmes " et suivants	3.783	7,9
	23.200	100,-		48.176	100,-

Allocations d'orphelin (taux simples, intermédiaires et supérieurs).

Familles ayant à charge	Nombre	%	Rang des enfants	Nombre	%
1 enfant	20.095	67,2	1ers enfants	29.901	64,2
2 enfants	5.980	20,-	2èmes "	9.806	21,-
3 "	2.102	7,-	3èmes "	3.826	8,2
4 "	975	3,3	4èmes "	1.724	3,7
5 " et plus	749	2,5	5èmes " et suivants	1.334	2,9
	29.901	100,-		46.591	100,-

NON-SALARIES (31.12.1957)

REPARTITION DES FAMILLES SELON LE NOMBRE D'ENFANTS ET DES ENFANTS SELON LEUR RANG.

Allocations ordinaires.

Familles ayant à charge	Nombre	%	Rang des enfants	Nombre	%
1 enfant	110.025	45,6	1ers enfants	241.199	50,1
2 enfants	70.759	29,3	2èmes "	131.174	27,2
3 "	33.053	13,7	3èmes "	60.415	12,6
4 "	15.354	6,4	4èmes "	27.362	5,7
5 " et plus	12.008	5,-	5èmes " et suivants	21.392	4,4
	241.199	100,-		481.542	100,-

Allocations d'orphelins (taux majorés)

Familles ayant à charge	Nombre	%	Rang des enfants	Nombre	%
1 enfant	2.289	67,6	1ers enfants	3.385	63,4
2 enfants	591	17,4	2èmes "	1.096	20,5
3 "	294	8,7	3èmes "	505	9,5
4 "	134	4,-	4èmes "	211	3,9
5 " et plus	77	2,3	5èmes " et suivants	146	2,7
	3.385	100,-		5.343	100,-

Variations selon l'âge.

L'idée d'une modalisation des allocations familiales en fonction de l'âge des enfants a sans doute été évoquée par plus d'un voicy longtemps, mais il semble que la Fédération générale du Travail fut la première, lors de son congrès de 1950, à mettre l'accent sur cette formule en souhaitant d'ailleurs qu'elle remplaçât la progression "selon le nombre". La Confédération des syndicats chrétiens se prononça en principe, à son congrès de 1953, pour un système de calcul des allocations suivant l'âge des enfants, mais sans demander l'application immédiate de cette réforme.

Le fait que toutes les organisations représentées à la Commission mixte lui ont réservé dans leur programme une place plus ou moins grande montre le chemin ainsi parcouru en quelques années. Le rapport de la Commission s'exprime comme suit à ce propos : "Les organisations représentées et les membres parlementaires se sont généralement prononcés en faveur d'une majoration selon l'âge de l'enfant, combinée avec une majoration de la progression actuelle selon le rang."

Mais il y eut des nuances, allant de la ferme résolution à l'approbation conditionnelle: si la Fédération générale du Travail insista "pour que l'on considère l'âge des enfants comme l'élément essentiel, son rang n'étant qu'accessoire pour la détermination du taux", la Confédération des syndicats chrétiens souhaita "que les recettes nouvelles annoncées par le gouvernement soient affectées uniquement à une augmentation selon le rang de l'enfant, la majoration selon l'âge, qu'elle approuve en principe, étant financée par la partie du coût des allocations d'orphelin et d'enfants d'invalides qui serait libérée par une augmentation du subside de l'Etat, et par le coût des œuvres annexes qui doivent être supprimées."

Pour les groupes d'âge, l'on fut unanime à proposer l'octroi d'un premier complément à six ans, moment où commence la scolarité, et à prévoir un deuxième complément, cette fois à des âges fort différents : neuf, onze, douze et même quatorze ans. Toutes les organisations, sauf les employeurs et la Confédération des syndicats chrétiens qui s'abstint de toute suggestion concrète sur ce chapitre, proposèrent aussi une troisième majoration à des âges en corrélation avec le début de l'étape précédente : douze, seize ou dix-huit ans.

Se rendant probablement compte qu'il n'était pas topique de renchérir sur la progression en fonction du rang en fixant les suppléments selon l'âge en pourcentage de ce barème, les employeurs et les deux Conseils économiques proposèrent des sommes non négligeables : 75 et 125 frs de plus que les taux de base à six et à douze ans (employeurs); 100, 200 et 300 frs à six, quatorze et dix-huit ans (Conseils économiques). Les autres organisations s'en tinrent à des pourcentages, de l'ordre de 10, 15 et 20 % pour les trois étapes, si bien que ces majorations restaient symboliques pour les premiers enfants qui eussent fait l'objet à seize ans, par exemple, de l'octroi d'une somme moindre qu'un cinquième enfant à six ans. Ceci donne à conclure que les adhésions à la nouvelle formule étaient de portée fort différente, visant les unes à instituer une progression en fonction de l'âge des enfants indépendante de leur rang et les autres à sauvegarder avant tout la progression des taux en fonction du rang.

°°

Les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 10 avril 1957 remplaçant les articles 40 et 42, alinéa 1er, des lois coordonnées eurent notamment pour effet de compléter le barème en fonction du rang de l'enfant par des suppléments en fonction de l'âge, de 100 frs de six à dix ans et de 175 frs après dix ans, sauf pour le premier enfant, c'est-à-dire en fait les enfants uniques et le cadet de chaque famille.

Sur ce dernier point, telle est en effet la portée de la phrase suivante du dernier alinéa de l'article 40 nouveau : "Les suppléments d'allocation en fonction de l'âge prévus dans le présent article et dans l'article 42 sont octroyés dans l'ordre inverse du rang de naissance", disposition destinée à assurer le bénéfice de ces majorations aux familles plus rapidement que si c'avait été l'aîné, comme premier enfant, qui en eût été privé.

Les montants accordés étaient supérieurs à ce qu'avait prévu la Commission mixte dans son ensemble. Toutefois, en excluant un enfant par famille, la mesure contrevenait au principe même des compléments selon l'âge, ainsi que l'eût fait (davantage sans doute) leur fixation en pourcentage des taux progressifs selon le rang, puisqu'elle marquait elle aussi une progression du premier taux aux taux suivants.

./.

Mais l'incorporation de l'allocation de la mère au foyer, de 100 frs pour le premier enfant, dans les allocations familiales avait eu pour résultat de majorer assez fortement le premier taux du barème par rang pour les familles qui ne bénéficiaient pas de cet avantage alors que la Commission, si elle avait refusé d'admettre la suppression de l'allocation pour l'enfant resté unique, n'en avait pas moins estimé presque unanimement que le premier taux ne devait pas être augmenté; cette circonstance ne peut être omise pour l'explication de ce qui précède.

Il faut y ajouter que, faute de ressources suffisantes, l'attribution des suppléments en fonction de l'âge à tous les enfants en aurait réduit le montant de moitié; or, l'exemple de l'allocation de la mère au foyer montrait toute la fragilité d'une prestation fixée à des taux symboliques, quand ses conditions d'octroi sont plus complexes que celles des allocations ordinaires.

Aux défenseurs des familles nombreuses qui lui reprochaient d'avoir sacrifié celles-ci dans la réforme opérée par l'arrêté du 10 avril 1957, le gouvernement fit valoir que la nouvelle formule complétait la progressivité des taux selon le rang : "... l'aîné d'une famille de cinq " enfants aura presque toujours six ans et ce sera généralement le cas aussi " pour l'aîné d'une famille de quatre enfants... De la sorte, la majora- " tion de 100 frs due pour cet aîné, une fois âgé de six ans, viendra com- " pléter la progressivité selon le rang. On peut donc parler avec raison " d'une combinaison des majorations par âge avec le rang, qui développe " tous ses effets au fur et à mesure que les enfants grandissent." (1)

Le tableau ci-dessous montre les corrections que les suppléments de 100 et de 175 frs apportent à la progression du barème en fonction du rang. Leur imputation aux taux par rang est bien entendu théorique, vu la règle d'inversion destinée à permettre leur octroi dès que l'aîné atteint l'âge voulu.

./.

(1) Conférence de presse donnée par le Ministre.

Rang	Taux	%	Avec le supplément en fonction de l'âge			
			de 6 à 10 ans	%	Après dix ans	%
1er enfant	425		425		425	
2e "	450	6	550	29	625	47
3e "	525	24	625	47	700	65
4e "	600	41	700	65	775	82
5e "	770	81	870	105	945	122

Si l'octroi des majorations fixes selon l'âge à partir du deuxième enfant a accentué davantage (et pour cause) la tension du barème pour les familles moyennes de deux et de trois enfants que pour les familles nombreuses; on doit tenir compte aussi de ce que les sommes de 870 et de 945 frs tendent à rapprocher l'allocation pour un cinquième enfant âgé de plus de six ans du coût moyen d'entretien d'un enfant évalué par diverses enquêtes, ce qui justifie bien mieux qu'en 1950 une tension de 1,2 du premier au cinquième taux. A noter d'ailleurs que ces chiffres dépassent le barème des allocations pour enfants d'invalides et atteignent au moins les trois quarts des allocations d'orphelin aux taux supérieurs.

Aussi, la Ligue des Familles nombreuses a-t-elle inscrit l'octroi des suppléments en fonction de l'âge pour ces catégories d'attributaires dans son programme de revendications.

Voici la répartition par groupe d'âge des enfants de salariés bénéficiaires d'allocations ordinaires selon qu'elles sont ou non majorées de ces compléments (31.9.1958) :

Age	Total	Avec compléments	%	Sans complément	%
Jusqu'à 6 ans	526.865				
De 6 à 10 ans		196.390	62,-	120.532	38,-
De 10 à 14 ans		174.948	61,9	107.536	38,1
De 14 à 21 ans					
- étudiants	749.802	81.202	60,7	52.512	39,3
- apprentis		5.177	67,1	2.541	32,9
- incapables		782	55,4	629	44,6
- jeunes filles ménagères		5.155	96,3	200	3,7
après 21 ans (incapables)		671	30,5	1.527	69,5
	1.278.667	464.325	61,9	285.477	38,1

°°°
Evolution des barèmes et de leur pouvoir d'achat.

Les tableaux suivants donneront à qui le désire le moyen d'étudier dans le détail l'évolution des barèmes de toutes les prestations des deux régimes belges d'allocations familiales pour salariés et non-salariés ainsi que de la valeur réelle de ces avantages en fonction de l'indice des prix de détail, sauf durant la seconde guerre mondiale où celui-ci ne fut pas établi.

Les colonnes intitulées "Progression réelle du taux" donnent le rapport entre celui-ci et l'index au début et à la fin de la période durant laquelle ce taux a été en vigueur. C'est ainsi par exemple que, de 1931 à 1934, la valeur de l'allocation pour un seul enfant de salarié (15 frs) a augmenté de 29 % puisque l'index était descendu de 116 à 90 points durant la même période (cft tableau I). Quant on eût abaissé ce taux à 9 frs à partir du 1er janvier 1935 alors que l'index était à 88, sa valeur ne représentait plus que 79 % de celle qu'il avait eue à son point de départ en 1931.

Les colonnes intitulées "Perte ou gain" indiquent le résultat de la dernière modification du taux par rapport à la valeur qu'il avait acquise avant cette modification. Pour reprendre l'exemple de notre allocation ordinaire pour un seul enfant de salarié, sa diminution à 9 frs à partir du 1er janvier 1935 représentait une perte de 39 % par rapport à la valeur qu'il avait acquise à fin 1934, ce pourcentage étant obtenu en ramenant à 100 les 129 % de 1934.

Ces deux méthodes permettent d'apprécier correctement les progrès réels d'un secteur social où la moindre variation de taux a toujours suscité, on a pu s'en rendre compte, d'inépuisables controverses entre champions qui se gardaient de quitter le terrain le plus favorable à leur thèse. Il faut évidemment se borner ici à dégager quelques conclusions générales.

°°°
Le barème des allocations ordinaires de salariés, le plus ancien de tous et qui absorbe la majeure partie des ressources du régime, mérite cependant un bref examen.

On voit tout d'abord qu'en vingt-huit ans la valeur réelle de ses taux a septuplé pour les familles d'un et de deux enfants, quintuplé pour les familles de trois enfants, augmenté de deux fois et demi pour les familles de quatre enfants et triplé pour celles de cinq enfants - progression dont il a été rendu suffisamment compte à propos des variations selon le rang.

Ce résultat d'ensemble n'a pas été acquis par des progrès constants : il y eut plusieurs périodes de stagnation et même de régression. Stagnation de 1931 à 1934, régression du 1er janvier 1935 au 30 juin 1936, stagnation encore, sinon recul, durant toute la guerre.

Les trois années qui suivirent celle-ci furent l'étape capitale pour le régime; quatre majorations du 1er janvier 1945 au 1er juillet 1947 amenèrent l'allocation pour une famille d'un enfant au quadruple et demi de sa valeur de 1931 et la somme attribuée à une famille de cinq enfants, au double de la valeur de 1931. Du 1er janvier 1948 au 31 décembre 1949, l'octroi à la plupart des familles d'une allocation compensatoire à la hausse du coût de la vie de 100 frs par enfant (cft p. 86) porta cet écart au sextuple pour un enfant et au double et demi pour cinq enfants. Quant aux familles bénéficiaires de l'allocation compensatoire pour la mère au foyer, elles atteignirent ainsi huit fois et demi la valeur de l'allocation de 1931 pour un enfant et 2,74 fois cette valeur pour cinq enfants.

Du 1er janvier 1950 au 30 avril 1951, l'incorporation de l'allocation compensatoire par enfant dans les allocations ordinaires à raison de 75 frs seulement pour les deux premiers taux, au lieu de 100 frs entraîna une perte allant de 6 à 8 % pour les familles d'un et de deux enfants et de 2 à 5 % pour les autres.

Cette anomalie fut réparée en mai, puis en octobre 1951, mais une hausse de l'index de plus de quarante points survenue dans l'intervalle empêcha le barème, avec ou sans l'allocation de la mère au foyer, de recouvrer sa valeur de 1948, sauf pour les familles de trois enfants et plus bénéficiaires de l'allocation de la mère au foyer. De 1951 à mars 1957, une nouvelle hausse de vingt-cinq points n'améliora pas les choses; seules les familles de quatre enfants et plus bénéficiaires de l'allocation de la mère au foyer se retrouvèrent au début de 1957 au même point qu'en 1948.

L'incorporation de l'allocation de la mère au foyer dans les allocations familiales par l'arrêté royal du 10 avril 1957 apporta aux 26 % des familles qui n'en bénéficiaient pas précédemment des majorations plus substantielles qu'aux autres, mais il faut aussi tenir compte de l'octroi des compléments en fonction de l'âge pour apprécier l'effet de la réforme dans son ensemble. Comme ils ont introduit une grande variété dans les sommes attribuées à chaque famille de plus d'un enfant, on a pris deux situations extrêmes pour permettre la comparaison. La moins favorable : aucun enfant n'est âgé de plus de six ans. La plus favorable : tous les enfants, sauf un éventuellement, sont âgés de plus de dix ans. Ce sont évidemment les cas les moins nombreux, la plupart des familles de plus d'un enfant se situant entre ces deux limites.

Avec ou sans les suppléments en fonction de l'âge, les arrêtés royaux des 10 avril 1957 et 19 février 1958 portèrent la valeur des allocations versées à toutes les familles de plus d'un enfant au delà de ce qu'elle fut, et en 1948, et en 1951.

Quant aux familles d'un enfant, exclues des majorations selon l'âge, c'est chez elles que se marque le plus fort écart dans l'augmentation du taux selon qu'elles recevaient ou non précédemment l'allocation de la mère au foyer (double pour le premier enfant) : 2 % seulement dans le premier cas et 35 % dans le second (1). De sorte que seules les familles d'un enfant dont la mère n'exerce pas d'activité lucrative n'ont pas retrouvé la valeur de leurs prestations de 1948, ni même de 1951.

Les avantages attribués à l'ensemble des familles de travailleurs actifs furent ainsi réellement et sensiblement améliorés à deux reprises : surtout de 1945 à 1948 et aussi en 1957-58. Dans l'intervalle, si l'on tient compte des allocations compensatoires (dont procédèrent la majoration de taux intervenue en 1950 et la création de l'allocation de la mère au foyer au même moment), la valeur du barème ordinaire avec ou sans l'allocation de la mère au foyer décru généralement, avec un sursaut en 1951.

L'arrêté du 10 avril 1957 supprima en outre définitivement toute possibilité de dévaluation sérieuse des prestations du régime en décidant

./.

(1) Cft p. 105-106.

que "Les taux des allocations familiales et de naissance sont majorés de 5 " p.c. lorsque l'indice des prix de détail atteint 110 points (1). Une " nouvelle majoration de 5 p.c. est appliquée pour toute hausse de l'indice " atteignant 5 p.c. par rapport au chiffre de l'indice qui devait entraîner " la majoration précédente" (article II, insérant un article 7^{obis} dans les lois coordonnées. Le même mécanisme est prévu pour le cas où l'indice des prix de détail descendrait en-dessous de 100 points).

°°

De 1930 à 1946, les travailleurs malades ou accidentés eurent droit aux allocations familiales à des conditions d'ailleurs variables.(2) En 1947, la création d'un barème spécial pour les enfants d'invalides porta en deux étapes la valeur des sommes attribuées en 1946 à près du quadruple pour un enfant et à plus de deux fois et demi cette valeur pour trois enfants (cft tableau II). En 1948, l'octroi d'allocations compensatoires à la hausse du coût de la vie pour les enfants et pour la mère restant au foyer constitua un nouveau progrès, identique à celui du barème ordinaire.

L'incorporation de ces allocations compensatoires dans les taux majorés, de la manière déjà décrite à propos des taux simples, marqua en 1950, pour ce barème également, un recul que les majorations de 1951 ne purent compenser.

Les arrêtés des 10 avril 1957 et 13 février 1958 obtinrent ce résultat et au delà, sauf pour les familles d'un seul enfant dont la mère reste au foyer.

Le même schéma se reproduit pour les allocations d'orphelins, qui ne retrouvèrent cependant pas en 1957 leur valeur de 1948. Pour la compréhension du tableau III, il faut se souvenir que les conditions d'octroi du barème intermédiaire excluent toute possibilité de droit à l'allocation de la mère au foyer (3).

°°

./.

(1) Soit 460,7 points sur la base 1936/1938.

(2) Cft p. 34 et 35.

(3) Cft p. 107.

Le tableau IV témoigne des difficultés de mise en train du régime des non-salariés : appliquée en 1938 aux seuls employeurs, à 70 % du barème d'allocations prévu, la loi du 10 juin 1937 fut suspendue pour les années 1939 et 1940 par l'arrêté des Secrétaires généraux du 9 octobre 1940; réduites de moitié pour le premier semestre de 1941, les allocations furent enfin distribuées aux taux pleins à partir du 1er juillet 1941.

En quintuplant les cotisations des quatre premières catégories, l'arrêté du Régent du 7 septembre 1946 donna de quoi tripler en moyenne les allocations.

Deux majorations, de 20 % en 1951 et de 10 % en 1952, compensèrent la hausse de l'index en maintenant la valeur du barème à son niveau de 1946.

En augmentant de moitié les premier et deuxième taux et en doublant les taux suivants, l'arrêté royal du 4 juillet 1953 valorisa les allocations, par rapport à 1938, de deux fois et demi à une fois un quart pour les familles de un à cinq enfants.

L'arrêté royal du 27 septembre 1958 rétablit les allocations à leur valeur de 1953 pour les seules familles de plus de deux enfants, si l'on tient compte de la hausse de l'index.

Ainsi donc, après avoir marqué en 1946 et en 1953 certains progrès qui ne furent d'ailleurs pas comparables à ceux du barème des salariés, les allocations ordinaires aux non-salariés sont depuis lors en recul pour les trois quarts des attributaires, et elles piétinent pour les autres.

Le barème majoré des allocations d'orphelins contraste avec ce médiocre résultat, mais il ne concerne que quelques milliers d'enfants. En trois étapes, de 1952 à 1956, sa valeur de 1951 fut décuplée pour les familles de moins de quatre enfants, octuplée pour celles de quatre enfants et septuplée pour celles de cinq enfants (tableau V).

°°°

Enfin, la confrontation dans un dernier tableau (VI) du barème des allocations de naissance dans les deux régimes montre que l'augmentation de l'indice des prix a réduit cette prestation d'un cinquième de sa valeur depuis 1950 pour les non-salariés, mais que la forte majoration intervenue en 1957 chez les salariés a doublé pour eux la valeur de l'allocation de naissance par rapport à juillet 1947.

SALARIES

Index Base 1936/1938		Périodes et dispositions légalés	Famille d'un enfant		
			Taux	Progression réelle du taux	Perte ou Gain
janv. 1931	116	du I.I.1931 au 31.12.1934	15	100	-
déc. 1934	90	(A.R. du 14.5.1932)	-	129	-
janv. 1935	88	du I.I.1935 au 30.6.1936	9	79	- 39 %
juin 1936	93	(A.R. du 16.I.1935)	-	75	-
juil. 1936	93	du I.7.1936 au 30.6.1937	15	125	+ 66 %
juin 1937	100	(Loi du 23.7.1936)	-	116	-
juil. 1937	102	du I.7.1937 au 31.12.1937	18.75	142	+ 22 %
déc. 1937	104	(A.R. du 30.6.1937)	-	140	-
janv. 1938	105	du I.I.1938 au 31.3.1941	20.60	152	+ 9 %
	(1)	(A.R. du 26.1.1938)			
		du 1.4.1941 au 30.6.1942	28.75	-	-
		(Arrêté du 26.5.1941)			
		du 1.7.1942 au 31.12.1944	28.75	-	-
		(Arrêté du 22.6.1942)			
		du 1.1.1945 au 30.9.1945	115	-	-
		(arr. Rgt du 29.12.1944)			
		du 1.10.1945 au 30.6.1946	140	-	-
		(A.L. du 23.11.1945)			
		du 1.7.1946 au 31.12.1946	170		
déc. 1946	333	(A.L. du 22.8.1946)		395	
janv. 1947	333	du 1.1.1947 au 30.6.1947	170	395	-
juin 1947	334	A.L. du 28.2.1947	-	394	-
juil. 1947	338	du 1.7.1947 au 31.12.1947	200	458	+ 16 %
déc. 1947	364	(Arr. Rgt du 7.10.1947)	-	425	-
janv. 1948	366	du 1.1.1948 au 31.12.1949	200)	634	+ 99 %
		(Arr. Rgt du 6.7.1948)	+100) A		
		allocation com_ensatoire		619	
déc. 1949	375	par enfant		845	
janv. 1948	366		200)		
		y compris allocation comp.	+200) B		
déc. 1949	375	pour la mère au foyer		825	

(1) Il n'a pas été établi d'indices des prix de détail pour la période s'étendant du 1er mai au 31 juillet 1946

(A) Pour les familles dont la mère ne reste pas au foyer

(B) Pour les familles dont la mère reste au foyer

Evolution du barème mensuel des allocations familiales et du pouvoir d'achat qu'il représente.

Taux ORDINAIRES

Famille de un à cinq enfants.

Famille de deux enfants			Famille de trois enfants		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
35	100	-	75	100	-
-	129	-	-	129	-
21	79	- 39 %	53	93	- 28 %
-	75	-	-	88	-
40	113	+ 91 %	90	150	+ 70 %
-	133	-	-	139	-
48.75	158	+ 19 %	101.75	154	+ 11 %
-	155	-	-	151	-
55.60	175	+ 13 %	113.60	167	+ 11 %
78.75	-	-	160	-	-
78.75	-	-	160	-	-
230	-	-	390	-	-
280	-	-	475	-	-
340	-	-	570	-	-
-	338	-	-	265	-
340	338	-	570	265	-
-	337	-	-	264	-
400	392	+ 16 %	670	307	+ 16 %
-	364	-	-	285	-
400)	513	+ 49 %	670)	410	+ 44 %
+ 300) A	530	-	+ 300) A	400	-
400)	634	+ 74 %	670)	452	+ 59 %
+ 300) B	619	-	+ 400) B	441	-

TABIEAU I.

Famille de quatre enfants			Famille de cinq enfants		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
115	100	-	215	100	-
-	129	-	-	129	-
118	107	- 17 %	213	115	- 11 %
-	101	-	-	103	-
175	151	+ 50 %	295	150	+ 39 %
-	140	-	-	140	-
187.75	147	+ 5 %	308.75	143	+ 3 %
-	144	-	-	141	-
202.60	154	+ 7 %	326.60	147	+ 5 %
278.75	-	-	428.75	-	-
297.50	-	-	472.50	-	-
600	-	-	900	-	-
725	-	-	1.085	-	-
870	209	-	1.300	185	-
870	209	-	1.300	185	-
-	208	-	-	184	-
1.020	241	+ 16 %	1.520	213	+ 16 %
-	224	-	-	198	-
	310	+ 38 %		261	+ 32 %
+ 1.020) 467) A			+ 1.520) 500) A		
	303	-		255	-
	332	+ 48 %		274	+ 38 %
+ 1.020) 57) B			+ 1.520) 600) B		
	324	-		268	-

Index Base 1936/1938	Périodes et dispositions légales	Famille d'un enfant			
		Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	
janv. 1950 avr. 1951	373 413	du 1.1.1950 au 30.4.1951 (Arr. Rgt du 10.12.1949)	275 A	570 515	- 8 %
janv. 1950 avr. 1951	373 413	y compris l'allocation de la mère au foyer	375 B	777 702	- 6 %
mai 1951 sept. 1951	414 417	du 1.5.1951 au 30.9.1951 (A.R. du 16.5.1951)	300 A	560 556	+ 9 %
mai 1951 sept. 1951	414 417	y compris l'allocation de la mère au foyer	400 B	747 742	+ 6 %
oct. 1951 mars 1957	419 444	du 1.10.1951 au 30.3.1957 (A.R. du 27.10.1951)	315 A	581 548	+ 4 %
oct. 1951 mars 1957	419 444	y compris l'allocation de la mère au foyer	415 B	766 723	+ 3 %
avr. 1957	444	1er avril 1957 (A.R. des 10.4.1957 et 17.2.1958) sans supplément en fonction de l'âge	425 A et B	740	A + 35 % B + 2 %
déc. 1958	455			722	
avr. 1957	444	y compris les suppléments en fonction de l'âge (taux maximum)			
déc. 1958	455				

- (A) Pour les familles dont la mère ne reste pas au foyer.
(B) Pour les familles dont la mère reste au foyer.

Famille de deux enfants			Famille de trois enfants		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
550 A	489 442	- 8 %	920 A	381 344	- 5 %
650 B	577 521	- 7 %	I.020 B	423 382	- 4 %
600 A	480 477	+ 9 %	I.010 A	377 374	+ 10 %
750 B	600 596	+ 15 %	I.210 B	452 449	+ 18 %
630 A	498 470	+ 4 %	I.060 A	391 369	+ 4 %
780 B	617 582	+ 4 %	I.260 B	465 439	+ 4 %
875 A et B	653	A + 39 % B + 12 %	I.400 A et B	488	A + 32 % B + 12 %
I.050 A et B	637 784	A + 67 % B + 35 %	I.750 A et B	476 610	A + 65 % B + 39 %
	765			595	

Famille de quatre enfants

Famille de cinq enfants

Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
I.370 A	294 265	- 3 %	I.970 A	250 226	- 2 %
I.470 B	315 285	- 3 %	2.070 B	263 237	- 2 %
I.510 A	292 290	+ 10 %	2.170 A	248 246	+ 10 %
I.760 B	340 338	+ 19 %	2.470 B	282 280	+ 19 %
I.585 A	303 286	+ 1 %	2.280 A	258 243	+ 5 %
I.835 B	350 331	+ 4 %	2.580 B	292 275	+ 4 %
2.000 A et B	360	A + 26 % B + 9 %	2.770 A et B	295	A + 21 % B + 7 %
	352			288	
2.525 A et B	454	A + 52 % B + 37 %	3.470 A et B	370	A + 52 % B + 35 %
	443			361	

SALARIES.

Evolution du barème mensuel des allocations

Taux majorés pour

Index Base 1936/1938		Périodes et dispositions légalés	Famille d'un enfant		
			Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
janv. 1931	116	du 1.1.1931 au 31.12.1934 (A.R. du 11.5.1932)	15	100	(Octroi des
déc. 1946	333	du 1.7.1946 au 31.12.1946 (A.L. du 22.3.1946)	170	395	
janv. 1947	333	du 1.1.1947 au 30.6.1947	430	999	+ 153 %
juin 1947	334	(A.L. du 28.2.1947)		996	
juil. 1947	338	du 1.7.1947 au 31.12.1947	500	1.144	+ 15 %
déc. 1947	364	(Arr. Rgt du 7.10.1947)		1.062	
janv. 1948	366	du 1.1.1948 au 31.12.1949 (Arr. Rgt du 6.7.1948)	500)	1.268	+ 19 %
déc. 1949	375	allocation compensatoire par enfant	+ 100) A	1.237	
janv. 1948	366			1.479	+ 39 %
déc. 1949	375	y compris alloc. comp. pour la mère au foyer	500) + 200) B	1.444	
janv. 1950	373	du 1.1.1950 au 30.4.1951	575 A	1.192	- 4 %
avr. 1951	413	(Arr. Rgt du 10.12.1949)		1.077	
janv. 1950	373	y compris l'allocation de la mère au foyer	675 B	1.399	- 3 %
avr. 1951	413			1.264	
mai 1951	414	du 1.5.1951 au 30.9.1951	630 A	1.177	+ 9 %
sept. 1951	417	(A.R. du 16.5.1951)		1.168	
mai 1951	414	y compris l'allocation de la mère au foyer	730 B	1.364	+ 8 %
sept. 1951	417			1.354	
oct. 1951	419	du 1.10.1951 au 30.3.1957	630 A	1.163	
mars 1957	444	(A.R. du 27.10.1951)		1.097	
oct. 1951	419	y compris l'allocation de la mère au foyer	730 B	1.347	
mars 1957	444			1.271	
avr. 1957	444	1er avril 1957 (A.R. du 10.4.1957 et 19.2.58)	765 A et B	1.332	A + 21 %
déc. 1958	455	famille bénéficiant précé- demment de l'allocation de la mère au foyer		1.300	B + 5 %

(A) Pour les familles dont la mère ne reste pas au foyer.

(B) Pour les familles dont la mère reste au foyer.

TABIEAU II.

familiales et du pouvoir d'achat qu'il représente.

enfants d'INVALIDES.

Famille de deux enfants			Famille de trois enfants		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
35	100		75	100	
taux ordinaires de 1931 à 1946)					
340	338		570	265	
860	856 853	+ 153 %	1.290	599 597	+ 126 %
1.000	981 910	+ 15 %	1.500	686 637	+ 15 %
1.000) + 200) A	1.087	+ 19 %	1.500) + 300) A	761	+ 19 %
1.000) + 300) B	1.061 1.177	+ 29 %	1.500) + 400) B	712 803	+ 26 %
1.150 A	1.149			781	
	1.022 923	- 4 %	1.750 A	726 655	- 2 %
1.250 B	1.111 1.003	- 3 %	1.850 B	767 693	- 2 %
1.260 A	1.009 1.001	+ 9 %	1.920 A	717 712	+ 9 %
1.410 B	1.129 1.121	+ 13 %	2.120 B	792 786	+ 14 %
1.260 A	997 940		1.920 A	709 669	
1.410 B	1.115 1.053		2.120 B	783 738	
1.530 A et B	1.112	A + 21 %	2.315 A et B	806	A + 20 %
		B + 8 %			B + 9 %
	1.114			787	

SALARIES.

Base Index Base 1936/1938	Périodes et dispositions légalés	Taux intermédiaire		
		Famille d'un enfant.		
		Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
janv. 1931	II6 du 1.1.1931 au 31.12.1934 (A.R. du 14.5.1932)	15	100	
	du 1.10.1945 au 30.6.1946 (A.L. du 23.11.1945)	140		
août 1946 déc. 1946	319 333 du 1.7.1946 au 31.12.1946 (A.L. du 22.8.1946)	600	1.455 1.393	
janv. 1947 juin 1947	333 334 du 1.1.1947 au 30.6.1947 (A.L. du 28.2.1947)	600	1.393 1.389	
juil. 1947 déc. 1947	338 364 du 1.7.1947 au 31.12.1947 (Arr. Rgt du 7.10.1947)	700	1.602 1.487	+ 15 %
janv. 1948	366 du 1.1.1948 au 31.12.1949 (Arr. Rgt du 6.7.1948)	700)	1.690	+ 14 %
déc. 1949 janv. 1948	375 366 allocation compensatoire par enfant	+ 100) A	1.650	
déc. 1949	375 y compris allocation comp. pour la mère au foyer			
janv. 1950 avr. 1951	373 413 du 1.1.1950 au 30.4.1951 (Arr. Rgt du 10.12.1949)	775 A	1.608 1.451	- 3 %
janv. 1950 avr. 1951	373 413 y compris l'allocation de la mère au foyer			
mai 1951 sept. 1951	414 417 du 1.5.1951 au 30.9.1951 (A.R. du 16.5.1951)	775 A	1.448 1.437	
mai 1951 sept. 1951	414 417 y compris l'allocation de la mère au foyer			
oct. 1951 mars 1957	419 444 du 1.10.1951 au 30.3.1957 (A.R. du 27.10.1951)	775 A	1.430 1.350	
oct. 1951 mars 1957	419 444 y compris l'allocation de la mère au foyer			
avr. 1957	444 1er avril 57 (A.R. du 10. 4.1957 et du 19.2.1958)	910	1.585	+ 17 %
déc. 1958	455 familles bénéficiant précé- demment de l'allocation de la mère au foyer		1.547	

(A) Pour les familles sans mère au foyer.

(B) Pour les familles dont la mère reste au foyer.

Evolution du barème mensuel des allocations familiales et du pouvoir d'achat qu'il représente.

Taux majorés d' ORPHELINS.

Taux supérieur			Taux intermédiaires		
Famille d'un enfant			Famille de trois enfants		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
15	100		75	100	
(Octroi des taux ordinaires de 1931 à 1946)					
140			475		
800	1.940 1.857		1.800	873 836	
800	1.857 1.852		1.800	836 833	
940	2.151 1.997	+ 16 %	2.100	961 892	+ 15 %
	2.197	+ 10 %		1.014	+ 14 %
+ 940) 100) A	2.145 2.409	+ 21 %	+ 2.100) 300) A	990	
+ 940) 200) B	2.351				
1.015 A	2.104 1.900	- 2 %	2.350 A	974 880	- 2 %
1.115 B	2.312 2.088	- 2 %			
1.015 A	1.896 1.882		2.350 A	878 872	
1.115 B	2.083 2.068				
1.015 A	1.873 1.768		2.350 A	867 819	
1.115 B	2.058 1.942				
1.150 A et B	2.093	A + 13 %	2.745	956	+ 17 %
		B + 3 %			
	1.955			933	

TABLEAU III.

Taux supérieurs

Famille de trois enfants

Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
75	100	
475		
2.400	I.164 I.115	
2.400	I.115 I.111	
2.820	I.290 I.198	+ 16 %
2.820) + 300) A	I.318 I.287 I.361	+ 10 % + 14 %
2.820) + 400) B	I.328	
3.070 A	I.273 I.150	- 1 %
3.170 B	I.314 I.187	- 1 %
3.070 A	I.147 I.139	
3.270 B	I.222 I.213	+ 3 %
3.070 A	I.133 I.069	
3.270 B	I.207 I.139	
3.465 A et B	I.207	A + 13 % B + 6 %
	I.178	

NON-SALARIES.

Evolution du barème mensuel des allocations

Taux

Familles de un

Index Base 1936/1938	Périodes et dispositions légalés	Famille d' un enfant			Famille de 2 enfants		
		Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain
	<u>de 1938 au 30.6.1946.</u>						
janv. 1938	I05 Taux prévus initialement	15	100	-	40	100	-
	Taux appliqués en fait						
janv. 1938	I05 du 1.1.1938 au 31.12.1938	10.50	70	- 30 %	28	70	- 30 %
déc. 1938	I06		69			69	
janv. 1939	I06 du 1.1.1939 au 31.12.1940	-	-	- 100 %	-	-	- 100 %
	(1) du 1.1.1941 au 30.6.1941	7.50	-	-	20	-	-
	<u>du 1.7.1941 au 30.6.1946</u>	15	-	-	40	-	-
août 1946	319 du 1.7.1946 au 31.12.1950	75	165	-	150	123	-
déc. 1950	384	-	137	-	-	103	-
janv. 1951	389 du 1.1.1951 au 31.12.1951	90	162	+ 18 %	180	121	+ 18 %
déc. 1951	422	-	149	-	-	112	-
janv. 1952	424 du 1.1.1952 au 30.6.1953	100	165	+ 11 %	200	124	+ 11 %
juin 1953	414	-	169	-	-	127	-
juil. 1953	414 du 1.7.1953 au 30.6.1958	150	254	+ 50 %	300	190	+ 50 %
juin 1958	454	-	231	-	-	173	-
juil. 1958	453 à partir du 1.7.1958	150	232	-	320	185	+ 7 %
déc. 1958	455	-	231	-	-	185	-

(1) Il n'a pas été établi d'indice des prix de détail pour la période s'étendant du 1er mai 1940 au 31 juillet 1946.

TABLEAU IV.

familiales et du pouvoir d'achat qu'il représente.

ORDINAIRES.

à cinq enfants.

Famille de 3 enfants			Famille de 4 enfants			Famille de 5 enfants		
Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain
90	100	-	175	100	-	295	100	-
63	70	- 30 %	122.50	70	- 30 %	206.50	70	- 30 %
-	69	-	-	69	-	-	69	-
-	-	- 100 %	-	-	- 100 %	-	-	- 100 %
45	-	-	87.50	-	-	117.50	-	-
90	-	-	175	-	-	295	-	-
250	91	-	390	73	-	580	65	-
-	76	-	-	61	-	-	54	-
300	90	+ 18 %	470	72	+ 19 %	700	61	+ 19 %
-	83	-	-	67	-	-	59	-
335	92	+ 11 %	525	74	+ 11 %	780	65	+ 11 %
-	94	-	-	76	-	-	67	-
570	161	+ 70 %	950	138	+ 81 %	1.460	126	+ 87 %
-	146	-	-	125	-	-	115	-
630	162	+ 11 %	1.070	142	+ 14 %	1.640	129	+ 12 %
-	162	-	-	141	-	-	128	-

NON-SALARIES.

Evolution du barème mensuel des allocations.

ALLOCATIONS
Familles de un

Index Base 1936/1938	Périodes et dispositions légales	Famille d' un enfant			Famille de 2 enfants			
		Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	
De 1938 au 31 décembre 1951, les orphelins ont bénéficié d'allocations aux taux								
janv. 1951	339	du 1.1.1951 au 31.12.1951	90	162	-	180	121	-
déc. 1951	422				119	-	-	112
janv. 1952	424	du 1.1.1952 au 30.6.1954	315	520	+ 24,9 %	630	390	+ 24,9 %
juin 1954	424			-	520	-	-	390
juil. 1954	422	du 1.7.1954 au 30.6.1956	780	1.294	+ 14,9 %	1.560	970	+ 14,9 %
juin 1956	434			-	1.258	-	-	943
juil. 1956	434	à partir du 1.7.1956	1.015	1.637	+ 30 %	2.050	1.228	+ 30 %
déc. 1958	455			-	1.561	-	-	1.171

familiales et du pouvoir d'achat qu'il représente.

d' ORPHELINS.
à cinq enfants.

Famille de 3 enfants			Famille de 4 enfants			Famille de 5 enfants		
Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou Gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progres- sion réelle du taux	Perte ou gain
ordinaires (voir tableau précédent)								
300	90	-	470	72	-	700	64	-
-	83	-	-	67	-	-	59	-
1.060	292	+ 252 %	1.585	224	+ 236 %	2.289	191	+ 225 %
-	292	-	-	224	-	-	191	-
2.360	652	+ 124 %	3.160	449	+ 100 %	3.960	334	+ 75 %
-	634	-	-	437	-	-	325	-
3.070	825	+ 30 %	4.110	568	+ 30 %	5.150	422	+ 30 %
-	787	-	-	512	-	-	403	-

EVOLUTION DU PAREME DES ALLOCATIONS DE

SALARIES.

Base Index 1936/1938		Périodes et dispositions légales	Première naissance		
			Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
(1)		du 1.1.1945 au 30.9.1945 (Arr. Rgt du 29.12.1944)	1.000		
		du 1.10.1945 au 30.6.1946 (A.L. du 23.11.1945)	1.200		
août 1946	319	du 1.7.1946 au 30.6.1947 (A.L. du 22.8.1946)	align="center">1.500	100	
juin 1947	334			96	
juil. 1947	338	du 1.7.1947 au 31.3.1957 (Arr. Rgt du 7.10.1947)	align="center">1.800	113	+ 19 %
mars 1957	444			86	
avr. 1957	444	à partir du 1.4.1957 (A.R. du 10.4.1957)	align="center">5.000	239	+ 178 %
déc. 1958	455			234	

NON-SALARIES.

Base index 1936/1938		Périodes	Première naissance	
			Taux	Régression réelle du taux
janv. 1950	373	depuis le 1.1.1950	1.800	100
déc. 1958	455		82	

(1) Il n'a pas été établi d'indice des prix de détail pour la période s'étendant du 1er mai 1940 au 31 juillet 1946.

TABIEAU VI.

NAISSANCE ET DU POUVOIR D'ACHAT QU'IL REPRESENTE.

Naissance suivante			Naissance posthume (1er enfant)			Naissance posthume (enfant suivant)		
Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain	Taux	Progression réelle du taux	Perte ou gain
500			1.000			500		
600			1.200			600		
750	100 96		3.000	100 96		1.500	100 96	
900	113 86	+ 19 %	3.600	113 86	+ 19 %	1.800	113 86	+ 19 %
2.500	239 234	+ 178 %	5.000	120 117	+ 39 %	2.500	120 117	+ 39 %

Naissance suivante		Naissance posthume (1er enfant)		Naissance posthume (enfant suivant)	
Taux	Régression réelle du taux	Taux	Régression réelle du taux	Taux	Régression réelle du taux
900	100 82	3.600	100 82	1.800	100 82

INFLUENCE DE LA POLITIQUE NATALISTE.

Apparemment, la loi du 14 avril 1928 n'eut pas d'autre but que d'étendre une initiative des provinces et de quelques communes en obligeant tous les adjudicataires de travaux publics à faire partie d'une caisse d'allocations familiales pour leur personnel; en fait, elle était pour ses promoteurs une étape vers la généralisation. Le principal d'entre eux définit clairement le but qu'il assignait aux allocations familiales dans une préface au commentaire de cette loi établi par M. J. BASYN en 1929.

" Sans ces allocations, l'existence des familles nombreuses, dans la
" classe des employés et dans celle des ouvriers, risque de devenir un pro-
" blème très redoutable. Tel qu'il est aujourd'hui fixé en Belgique, dans
" la plupart des métiers, le salaire suffit généralement pour permettre au
" travailleur de vivre d'une vie sortable et même d'entretenir une femme
" et un ou deux enfants. Mais dès que le nombre des enfants augmente, les
" charges de la nourriture, du logement et du vêtement, celles des études
" et de l'éducation auxquelles doit faire face le "prolétaire" sont bientôt
" hors de proportion avec le gain normal que lui assure son labeur. La
" santé et la moralité des enfants en souffrent. Quant à la mère de famil-
" le, à qui les moralistes et les économistes recommandent la loi sacrée de
" la natalité, cette rupture d'équilibre entre les charges et les ressour-
" ces du ménage vient ajouter, à tous les sacrifices que représentent pour
" elle l'enfantement et l'allaitement, le souci angoissant du pain quoti-
" dien. Pour lui permettre d'accomplir dignement sa tâche, dont la société
" et la nation recueillent les avantages, la formule de l'allocation fami-
" liale - s'ajoutant au salaire du chef de famille d'après une progression
" qui s'élève à mesure qu'augmente le nombre des enfants, - est une admira-
" ble formule de protection et de salut."

Bien qu'il évoque de manière incidente "la loi sacrée de la natalité", recommandée heureusement aux mères de familles par les moralistes et par les économistes tout à la fois, ce texte montre que les allocations

familiales étaient avant tout, sinon exclusivement, destinées à aider les salariés à supporter les frais d'entretien et d'éducation de leurs enfants, pour les auteurs des deux propositions d'où allait sortir la première loi belge sur les allocations familiales. Aussi y eut-il dès alors des partisans d'une généralisation immédiate, dont "les plus ardents... furent les socialistes" (1); ceux-ci obtinrent finalement une extension du projet initial, qui en fit l'embryon de la loi du 4 août 1930.

L'exposé des motifs du projet de loi portant généralisation des allocations aux salariés déposé le 10 décembre 1929 à la Chambre admit d'abord sans réserve "l'utilité sociale des allocations familiales" en mettant en vedette la citation précédente; mais il leur assigna ensuite un second objectif, plus important aux yeux du Ministre :

" Mais les allocations familiales ne se recommandent pas seulement du point
" de vue social. Pour ma part, j'estime qu'elles ont une portée plus haute
" encore.
" Autrefois, le phénomène de la dénatalité apparaissait, somme toute, comme
" assez anodin. On ne connaissait guère qu'un seul pays qui eût à en souffrir
" gravement. Aujourd'hui la situation a bien changé. La plupart des
" nations sont atteintes et malheureusement notre population, sans être
" au nombre des plus touchées, est loin d'être indemne...
" A quoi bon ! dirent les esprits chagrins; la dénatalité est due à des
" causes multiples et profondes, que chacun connaît, mais sur lesquelles on
" n'a guère de prise. L'observation est juste. Ne perdons pas de vue, ce-
" pendant, que les causes auxquelles je fais allusion, n'exercent qu'une in-
" fluence relative. Que l'une ou l'autre circonstance favorable les con-
" trarie et, dans bien des cas, elles se trouvent, dans une large mesure,
" neutralisées. A cet égard, on ne saurait trop louer tout ce qui tend à
" honorer, à encourager, à aider les familles nombreuses. Toute mesure
" prise ou susceptible d'être prise dans ce domaine constitue une défense
" contre la dépopulation qui nous guette. Mais la plus efficace des défen-
" ses est, à coup sûr, une loi rendant obligatoire l'octroi d'allocations
" familiales. La France en fournit une preuve qui me paraît péremptoire.

./.

(1) Cft J. BASYN, op. cit., p. 6.

" Depuis que les caisses de compensation pour allocations familiales ont
" commencé à s'y développer, il est certain que la situation démographique
" de cette nation s'est sensiblement améliorée, en ce sens que la diminu-
" tion du nombre des naissances y apparaît aujourd'hui relativement lente,
" notablement plus lente que dans certains autres pays, autrefois des plus
" prolifiques. Ce précédent est de nature à nous rassurer."

Si le gouvernement n'avait voulu négliger aucun atout en juxtaposant en termes conciliables ces deux conceptions du rôle des allocations familiales dans l'exposé des motifs du projet qui allait devenir la loi du 4 août 1930, les débats parlementaires durent le décevoir sur ce point car ils ne tardèrent pas à opposer ceux qui croyaient à la vertu nataliste des allocations familiales à ceux qui n'y croyaient pas ou que cette promotion laissait indifférents.

Le Ministre ayant largement développé l'argumentation précitée dans son discours introductif à la Chambre, il fut contredit par des interrupteurs qui doutèrent successivement de la réalité du mal (1), de l'efficacité du remède prescrit (2) et enfin de la pureté des intentions gouvernementales (3).

Tout en admettant que "le malheur de la dénatalité chez nous ne peut justifier un régime de faveur", un député de l'arrondissement de Verriers objecta que la généralisation réduirait les allocations pour les travailleurs de cette région de 40 à 15 frs pour le premier enfant, par exemple, à cotisations patronales égales (4). Comme c'est un déficit de naissances qui permettait et motivait tout ensemble ce barème plus élevé, la remarque était de nature à affaiblir sérieusement la valeur "nataliste" du projet.

Un autre député fit état de ce que les cotisations fixes prévues pour tout le pays représentaient, en pourcentage des salaires, le double de la cotisation réclamée à ses membres par une caisse de l'industrie textile "fonctionnant précisément dans les Flandres, où la natalité est la plus forte." Partant du principe que "Dans l'application des allocations

./.

-
- (1) "Vous croyez donc que le mal est si grand que cela ? Vous estimez que nous ne sommes pas assez nombreux sur notre petit coin de terre ?" (Annales, séance du 19 juin 1930, p. 2.174)
- (2) "Et vous croyez que vous améliorez la situation des familles ouvrières en leur accordant une allocation de 25 frs quand un enfant vient à naître ?" (*ibid.*)
- (3) "Ayez beaucoup d'enfants, il y aura beaucoup de chômeurs et vous aurez des ouvriers au rabais" (*ibid.*)
- (4) Annales, séance du 18 juin 1930, p. 2.148-9.

familiales, il faut autant que possible rester dans les limites des intérêts de chaque industrie", parmi lesquels figurait pour lui la natalité de la région où l'industrie était installée, il aurait "préféré voir introduire dans la loi un système de cotisation basé sur les salaires et à compensation interprofessionnelle et régionale" (1). C'était, pour un motif inverse, la formulation en thèse du point de vue précédent, à qui fut opposé, faute de mieux, le premier moyen de la justification du projet : "Comme dans toute loi sociale, comme dans toute oeuvre sociale, il faut accepter ici une large idée de solidarité." (2)

Après avoir constaté que la Chambre allait voter le projet à une forte majorité "pour des raisons profondément divergentes", le dernier orateur de la gauche socialiste rejeta catégoriquement l'idée que les allocations familiales dussent constituer un encouragement à la natalité en favorisant les familles nombreuses : "...pour nous, la famille nombreuse est un fait social; nous ne croyons pas que ce soit un idéal. Il est vrai... que nous constatons depuis quelque temps dans notre pays, surtout dans la partie wallonne, un fléchissement assez inquiétant de la natalité... je crois cependant que nous restons malgré tout un des pays qui possèdent la plus forte densité de population... l'honorable Ministre était mieux inspiré hier quand ... il disait : "qu'on trouve que la famille nombreuse est un bien ou non, il faut l'aider". Ici, nous sommes d'accord." (3)

Ces réserves détournèrent visiblement le Ministre d'insister encore sur un but qui n'était pas celui de tous, car il ne fit plus que l'effleurer lorsqu'il intervint pour la dernière fois dans la discussion générale avec tout le loisir laissé aux membres du gouvernement. Encore fut-ce en des termes qui empêchent de tenir ce rappel pour une confirmation du principal motif du projet :

" La distribution d'allocations familiales présente également un intérêt spécial pour la collectivité, en tant qu'elle constitue un remède contre la dénatalité et la dépopulation. Vu notre situation démographique encore relativement satisfaisante, ce point de vue n'apparaît cependant pas, à l'heure qu'il est, comme extrêmement important. Son importance

(1) Annales, séance du 20 juin 1930, p. 2.200.

(2) Ibid. p. 2.186.

(3) Ibid. p. 2.200-2.201.

" s'accroîtrait considérablement si le danger de voir notre pays se dépeupler
" positivement devenait plus éminent (sic). Par là même que les allocations
" familiales présentent actuellement beaucoup moins d'intérêt pour la collec-
" tivité que pour les employeurs, il est naturel que la participation pécu-
" niaire de l'Etat soit beaucoup moins importante que celle de ces der-
" niers" (1).

L'idée qu'il incombait à l'Etat de financer les allocations fami-
liales dans la mesure où grandit le péril de la dénatalité allait trouver
vingt sept ans plus tard, on le notera dès ici, un écho affaibli à la Com-
mission mixte de réforme des allocations aux salariés : "Si toutes les or-
" ganisations représentées ont estimé qu'une bonne politique familiale con-
" tribue ipso facto à la natalité, la plupart d'entre elles ont demandé que
" le coût de toute mesure spécifiquement nataliste soit supporté uniquement
" par l'Etat" (2).

Au cours de la discussion des articles du projet, un député se
prononça implicitement en faveur de la multiplication des familles petites
et moyennes, alors que l'argumentation initiale du gouvernement axait sur
les familles nombreuses la lutte contre la dénatalité : "... dans notre
" pays, c'est par milliers que l'on compte les ménages sans enfants. A
" notre avis, ce sont ces ménages qu'il faut toucher; ces foyers conscients
" ne veulent pas qu'avec l'enfant la misère entre en souveraine chez eux...
" Le barème du gouvernement ne peut les atteindre tant que les taux d'allo-
" cation resteront tels quels. Pour un enfant, ils accordent la ridicule
" indemnité de 50 centimes-papier par jour; pour deux enfants, 1 fr. 16 c.
" papier par jour; pour trois enfants, 2 frs 50 c. papier par jour. On
" conviendra tout de même que ce n'est pas de cette façon que la natalité,
" dans notre pays, fera d'énormes progrès et nous dirons bientôt que dans
" certaines contrées du pays la régression s'affirmera avant longtemps"(3).

Rejetant les demandes d'augmentation des taux prévus pour les
premiers enfants afin de sauvegarder l'économie financière du projet, mais
s'opposant aussi à ce que ces allocations soient supprimées(4), le Ministre
fut amené pour ce dernier motif à rendre leur importance à tous les types

./.

- (1) Annales, séance du 20 juin 1930, p. 2.206
- (2) Rapport de la Commission mixte.
- (3) Annales, séance du 25 juin 1930, p. 2.252.
- (4) Cf p. 99.

de famille sur la plan de la natalité : "... en Belgique nous ne nous trou-
" vons pas seulement devant un problème des familles nombreuses, mais nous
" nous trouvons en même temps devant un problème de la famille tout court,
" Il suffit d'examiner la situation navrante dans laquelle notre pays se
" trouve au point de vue de la natalité pour s'en rendre compte... La
" conclusion, c'est qu'il ne faut pas supprimer les allocations au premier
" et au second enfant puisque ces allocations, même modestes, peuvent ren-
" dre service aux petites familles" (1).

L'examen du projet par le Sénat dégagaa des positions identiques, soutenues par les mêmes arguments. Il est toutefois remarquable que devant cette assemblée le Ministre reprit sans concessions les deux motifs essentiels de l'exposé : "Le projet a pour but, avant tout, d'encourager la natalité et les familles nombreuses" (2).

°°

Autre différence : plusieurs sénateurs regrettèrent que les classes moyennes fussent exclues de la généralisation des allocations familiales. Se faisant "l'écho des plaintes et protestations de toute la classe moyenne et de nombre d'associations de familles nombreuses", le plus explicite d'entre eux invoqua l'exposé des motifs qui assignait pour but principal à la loi d' "arrêter le terrible fléau de la dénatalité, qui commence à sévir de façon effrayante dans notre pays", pour revendiquer une priorité sur ce point en faveur des travailleurs indépendants, "partie la plus saine de la population" à préserver d'abord "tout comme dans un incendie les pompiers s'efforcent d'abord de préserver les parties de constructions non encore atteintes" (3).

Tâche nationale, la lutte contre la dénatalité ne pouvait, pour le même, être financée par des cotisations, patronales pour les salariés et individuelles pour les non-salariés, mais par la collectivité tout entière :

./.

(1) Annales, séance du 25 juin 1930, p. 2.256. "... au point de vue démographique, cette allocation au premier enfant ouvre la voie à d'autres naissances", avait déjà fait remarquer à la séance précédente l'un des promoteurs de la loi du 11 avril 1928 (Ibid, séance du 20 juin 1930, p. 2.186)

(2) Annales, Sénat, séance du 8 juillet 1930, p. 1.293

(3) Ibid, p. 1.286.

" Si le fléau de la dénatalité qui nous menace est un fléau national, - et
" c'est bien le cas, - c'est la nation entière qui doit aider à le combattre,
" et cette lutte n'incombe pas à la seule industrie." D'ailleurs, l'Etat
s'étant adressé uniquement aux patrons, ceux-ci vont naturellement "recou-
vrer leurs cotisations en augmentant le prix de leurs produits; les consom-
mateurs paieront ce renchérissement, de sorte qu'il y aura ainsi une sorte
de contribution générale... Mais ce n'est pas tout de même la répartition
qui répond au devoir qui pèse sur la nation" (1).

Quel que fût son motif, la solution ainsi préconisée était la
seule à permettre l'octroi d'allocations égales à tous les Belges pour
leurs enfants. La Commission qui avait examiné le projet de loi la veille
en avait implicitement convenu en condamnant en ces termes l'idée d'une mitu-
alisation des charges familiales des non-salariés : "... on n'eut aucune poi-
" ne à leur démontrer que cette solution n'était pas viable. On aurait, en
" effet, pris d'une main ce que l'on donnait de l'autre et, ensuite, les co-
" tisations qu'il aurait fallu faire payer pour être en mesure de répartir
" les minima d'allocations prévus par le barème légal auraient été si élevées
" que finalement le fait d'être englobés dans le champ d'application de la
" loi aurait été pour la plupart des intéressés une charge... au lieu d'être
" une source de profit" (2).

Ainsi rebutés, les partisans de l'extension immédiate des alloca-
tions aux indépendants avaient donc opté pour un régime général financé par
l'Etat. Mais six ans plus tard, l'erreur était devenue vérité : l'exposé
des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 10 juin 1937 étan-
dant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non-sala-
riés estimait que "des versements peu élevés" des intéressés permettraient
d'aider les chefs de famille "par l'octroi d'allocations ayant le caractè-
re d'un simple appoint", et cela notamment pour combattre la dénatalité
comme il résulte de ces lignes : "...dernier argument : depuis le vote de
" la loi du 4 août 1930, la situation démographique de la Belgique s'est-
" elle améliorée ? Qu'on en juge : en 1930, le total des naissances s'éle-
" vait encore à 150.271. En 1935, il n'a plus atteint que le chiffre de

./.

(1) Annales, Sénat, séance du 8 juillet 1930, p. I.286.

(2) Rapport de la Commission du Sénat, séance du 4 juillet 1930, p. 5.

" 126.304. L'écart entre ces deux chiffres correspond à une perte moyenne " de 4.793 naissances par année."

Comme l'avait prédit la commission du Sénat en 1930, la formule consistant à "prendre d'une main ce qu'on donne de l'autre" ne réussit pas à assurer aux indépendants, de 1938 à 1944, "les minima d'allocations prévus par le barème légal" en faveur des salariés, ni les taux successifs fixés pour ceux-ci à partir de 1945-(1). Cette infériorité trop sensible réduisit forcément à peu de chose le rôle "nataliste" assigné au nouveau régime par le législateur de 1937 et donna quelque raison au parlementaire qui avait soutenu dès 1930 qu'une telle action, intéressant tout le pays, aurait dû être financée par l'Etat.

°°

Le financement de leurs allocations par les entreprises ne procura tout de même aux salariés que des sommes souvent qualifiées de dérisoires (2), jusqu'en 1946. Il est vrai que la généralisation avait nivelé vers le bas les barèmes plus élevés que les employeurs de régions à natalité faible pouvaient assurer à leur personnel, et absorbé progressivement pour la compensation nationale les surplus de "compensation primaire" d'abord laissés aux caisses de ces régions.

La structure démographique belge étant rien moins qu'homogène pour quelques décades encore, ce mécanisme lui-même empêcha de donner au régime des salariés quelque efficacité à cet égard quand l'organisation de la sécurité sociale le dota de ressources importantes qui furent à peu près uniformément distribuées.

Ce handicap fut relevé par la section du "Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays" (3) qui en étudia de 1950 à 1952 la situation démographique sans omettre l'action que les allocations familiales auraient pu et pourraient avoir sur elle.

Quant au passé, l'une des personnalités à qui la section avait fait appel concluait ainsi son rapport : "Nous avons vu que le système

°/°

(1) C'est p. 110 à 112.
(2) Lors du débat sur le projet de loi du 4 août 1930, un député souhaita au Ministre de devoir nourrir son premier enfant avec 15 frs par mois ! (Annales, p. 2.202).
(3) Créé par la loi du 3 mai 1948, ce Centre remit son rapport final à la Chambre le 21 avril 1950.

" de la loi de 1930, avec les caisses libres, permettait une certaine régio-
" nalisation. Le système d'une compensation nationale limitée agissait dans
" le même sens que celui des oeuvres annexes. Si en Flandre les familles
" nombreuses recevaient davantage - et c'est légitime - en Wallonie, des
" avantages supplémentaires ne pouvaient qu'encourager la natalité. En
" Belgique, avant la seconde guerre mondiale, ainsi qu'au lendemain de la
" guerre, on a accentué sans arrêt la compensation nationale, à l'occasion
" de la création de la sécurité sociale... Puisque les lois et les institu-
" tions sociales doivent s'adapter aux nécessités locales ou régionales, un
" système rigide d'allocations familiales ne répond pas aux vrais besoins
" des populations... Après vingt ans d'application, au lieu de se rappro-
" cher d'un système qui serait vraiment justifiable, sous l'angle de la doc-
" trine des allocations familiales, on s'en écarte toujours plus. Si elles
" restent un adjuvant certain, les allocations familiales s'éloignent ainsi
" de jour en jour de l'un de leurs objectifs spécifiques essentiels. A ce
" point de vue, elles sont en passe - si ce n'est déjà fait - de rater leur
" mission" (1).

Pour l'avenir, après avoir constaté que "L'inégalité de la nata-
lité en Belgique offre un aspect moins géographique que social", un autre
expert proposa, "afin de permettre la décentralisation en matière d'alloca-
tions familiales", de remplacer les caisses primaires par des caisses régio-
nales dont la compétence "serait déterminée territorialement de telle ma-
nière que l'étendue de la juridiction coïncide le plus exactement possible
avec un certain type d'activités industrielles, avec un certain mode d'habi-
tat et avec des conditions économiques données." Les fonds de sécurité so-
ciale destinés au régime seraient répartis entre ces caisses sur la base
du nombre d'enfants bénéficiaires recensés dans la région, mais le conseil
d'administration de chaque caisse, composé pour les deux tiers de représen-
tants des travailleurs, "déterminerait pour une période limitée à une ou
" plusieurs années, l'usage qu'il conviendrait de faire de ces fonds, en
" prenant en considération tous les éléments qui s'imposent : structure dé-
" mographique, conditions économiques, habitat, etc...; 90 % au plus de ce
" budget seraient réservés à l'octroi d'allocations familiales qui, selon

./.

(1) Chambre des Représentants, session 1957-1958, doc. 940, p. 64.

" l'orateur, pourraient être mais ne devraient pas être nécessairement
 " progressives; 10 % au moins seraient utilisés à des avantages spéciaux
 " déterminés d'après les mêmes éléments. Comme exemples, l'orateur cite
 " la création d'un home de vacances à la mer par une caisse wallonne et la
 " création de crèches dans une région où habitent de nombreuses mères tra-
 " vailleuses" (1).

Il fut assez largement tenu compte de ces points de vue dans les suggestions finales : "Parmi les remèdes envisagés, la section démographi-
 " que a étudié, avec la plus grande attention, l'organisation des alloca-
 " tions familiales. Cette question fait d'ailleurs l'objet d'un chapitre
 " spécial... En ce qui concerne l'organisation structurelle des caisses
 " d'allocations familiales, un système souple et décentralisé apparaît
 " souhaitable. Ce système pourrait être conçu en fonction de considéra-
 " tions économiques plutôt qu'ethniques. On pourrait cependant envisager
 " de fixer des allocations minima et maxima, de telle sorte que le Conseil
 " d'administration de la caisse régionale pourrait déterminer, entre ces
 " limites, le montant des allocations, d'après la situation propre de la
 " région... Une politique familiale énergique s'impose. Car, pour assurer
 " le seul maintien de la population, une moyenne de trois enfants par ménage
 " s'avère nécessaire ... Augmentation des prestations familiales, sur le
 " modèle du système français, en accentuant cependant les avantages consen-
 " tis en faveur du premier enfant" (2).

Les Considérations générales clôturant le rapport confirment ces conclusions : "La situation démographique inquiétante de tout le pays exige
 " une politique énergique revêtant en même temps un caractère familial et
 " un caractère nataliste.

" Dans le domaine de la démographie, se manifeste une différence
 " assez vive entre la situation de la Wallonie et celle de la Flandre.
 " On constate cependant que les deux régions ont une évolution parallèle
 " et que la courbe démographique flamande suit la courbe wallonne à trente
 " ans d'intervalle...

" Si, dans la démographie du pays, on peut constater une diversité
 " relativement grande, cette diversité se manifeste moins sur le plan

(1) Chambre des Représentants, session 1957-1958, doc. 240, p. 66-67.
 (2) Ibid. p. 79.

" flamand-wallon que sur le plan économique. Un système souple, en ce qui
" concerne les prestations familiales notamment, pourrait être envisagé
" avantageusement. De pareilles mesures devraient permettre à la législa-
" tion de concourir de façon plus efficace à la réalisation d'une démogra-
" phie saine dans le pays"(1).

En décembre 1952, le Comité d'étude des problèmes de la dénatalité en Belgique publia un rapport sur Le vieillissement de la population belge et le péril de la dénatalité dont le dernier chapitre était intitulé "Propositions concernant la mise en oeuvre d'une action tendant à enrayer la dénatalité". Après avoir recherché les dispositions les plus efficaces à cet égard du Code français de la Famille pour les transposer dans le régime belge d'allocations familiales, l'auteur admettait que celui-ci demeurât cependant uniforme pour tout le pays, "malgré les différences constatées dans les indices actuels de la dénatalité d'une région à l'autre et quitte à reconsidérer cet aspect particulier de la question" (2). Mesures préconisées : le triplement de l'allocation de naissance; le paiement des allocations familiales dès la conception (allocations prénatales); l'octroi des allocations jusqu'à l'âge de six ans seulement pour l'enfant unique. Toutefois, "Dans les régions ou localités où le défaut des naissances est particulièrement grave, le régime ainsi défini pourra être complété par un système de prêts au mariage organisé régionalement" (3). Sur un plan d'ailleurs étranger aux allocations familiales, cette proposition faisait écho à l'idée de modaliser celles-ci en fonction de la "diversité" démographique belge qu'avait retenue le Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays.

"Alerté par les réactions produites dans l'opinion publique" par les conclusions de ces deux rapports, le Comité interministériel de la Famille demanda au Conseil supérieur de la Famille "d'examiner le problème dans son ensemble et de lui communiquer son avis". Dans ce troisième rapport, remis à la fin de 1953, on lit d'abord que "les phénomènes dénoncés ne sont pas spécifiques à une région déterminée du pays, mais présentent réellement

(1) Chambre des Représentants, session 1957-1958, doc. 940, p. 80

(2) Bulletin mensuel du Centre d'Etudes et de Documentation sociales de la Province de Liège, mars 1953, p. 47

(3) Ibid. p. 51.

un caractère national" (1), puis que "si la dénatalité frappe la plupart des régions du pays, celles-ci en sont atteintes à des degrés différents. Cette remarque tend à justifier une action différentielle que l'Etat ne saurait entreprendre lui-même, obligé, comme il l'est, de prendre des mesures d'un caractère exclusivement national.

Aussi bien, par le jeu de la compensation des allocations familiales, les régions démographiques les plus faibles et qu'il importe précisément d'encourager, sont celles qui en bénéficient le moins.

Une large action tendant à compléter et à renforcer les mesures déjà citées pourrait, dans ces conditions, être entreprise par les pouvoirs provinciaux et communaux, qui proportionneraient leur effort aux conditions démographiques propres à la région contrôlée par eux" (2).

Le rapport s'en tenait là sur ce point, mais était plus explicite sur les "mesures d'un caractère exclusivement national" à prendre selon le Conseil supérieur de la Famille. S'agissant des allocations familiales, deux d'entre elles coïncidaient avec les suggestions du Comité d'étude des problèmes de la dénatalité : augmentation substantielle des allocations de naissance, qui "doivent être supportées par le budget de l'Etat"; dès la constatation de la grossesse, paiement des allocations à la charge de l'Etat. On n'oserait affirmer que les deux autres propositions furent exclusivement inspirées par le but assigné au Conseil : doublement des allocations "pour les familles qui ne jouissent que d'un seul revenu professionnel, dans le chef des époux", même si "Le travail de la femme marié, fort répandu de nos jours, est également, tout au moins dans son organisation actuelle, un élément ne favorisant pas la natalité" (3); octroi aux indépendants d'allocations égales à celles des salariés, "étant entendu que l'effort demandé aux intéressés sera analogue dans les deux secteurs" (4).

°°

./.

(1) Rapport sur les travaux du Conseil supérieur de la Famille concernant les problèmes de la dénatalité. Ministère de la Santé publique et de la Famille, 1953,

p. 2.

(2) Ibid., p. 9.

(3) Ibid., p. 3. Cft supra, p. 91.

(4) Ibid., p. 9.

Le Conseil économique wallon fut pour beaucoup dans cette convergence, lui qui avait attiré dès 1947 l'attention du gouvernement sur le problème de la dénatalité et organisé en 1950-1951, avec la collaboration d'instituts des provinces de Liège et du Hainaut, des journées d'études d'où était sorti précisément le Comité d'étude des problèmes de la dénatalité. Aussi fut-il très prompt à demander d'être entendu par la Commission mixte de réforme des allocations familiales aux salariés, à qui il s'adressa le 8 mai 1956 en ces termes dans un rapport retentissant : "... la natalité qui s'était légèrement redressée après 1945 est retombée aux niveaux d'avant-guerre. Et, cependant, nous avons consenti un effort financier considérable. Notre budget d'allocations familiales s'élevait à 2 milliards en 1945 et à 6.600 millions en 1954. Les taux d'allocations ont été doublés. Pourquoi la Belgique n'a-t-elle pas réussi à améliorer sa santé démographique ? Simplement parce que son système d'allocations familiales n'a pas été conçu en vue de favoriser la natalité." Ce document fut suivi d'un "plan de salut public pour conjurer la menace d'une décadence démographique" présenté au gouvernement le 10 juillet 1956 par une délégation du même Conseil économique, lequel trouva aussitôt appui auprès du Conseil économique flamand.

Vu ses rétroactes, cette campagne ne pouvait surprendre la Commission mixte. Non seulement elle reçut les délégués des différents Conseils économiques, mais elle consacra plusieurs de ses séances à l'examen de leurs suggestions et c'est en fait le plan d'ensemble du Conseil wallon qui lui servit de schéma de travail. Est-ce à dire que les grandes organisations d'employeurs et de travailleurs, dont les représentants formaient l'armature de la commission, étaient converties à l'idée de faire des allocations familiales un instrument de lutte contre la dénatalité ? Bien qu'un délégué patronal eût souligné que les propositions du Conseil économique wallon, dont la composition était "très semblable" à celle de la Commission mixte, avaient "déjà eu l'accord des organisations patronales et syndicales", le sentiment général fut plutôt qu'une réforme des allocations familiales exclusivement ou essentiellement inspirée par des préoccupations sociales ne pouvait avoir que d'heureux effets sur la natalité.

On en jugera par de brèves citations sur cet objet, extraites des notes des plus importantes délégations : pour la Fédération des Industries belges,

" La répartition des sommes consacrées aux travailleurs du chef des charges
" de famille doit être inspirée essentiellement par l'intérêt des familles...
" Il n'est pas douteux, d'ailleurs, qu'une telle politique familiales peut
" coïncider avec une politique de relèvement démographique"; pour la Confédé-
" ration des syndicats chrétiens, "Il importe cependant de souligner qu'une
" politique familiales adéquate doit nécessairement avoir une incidence fa-
" vorable sur l'évolution démographique". La Fédération générale du Travail
" reconnaît "cependant qu'une politique familiale bien comprise... n'est pas
" incompatible avec le souci d'apporter quelque contribution à une politique
" démographique", tandis que pour la Centrale des syndicats libéraux, "Ces
" aspirations d'ordre familial ne constituent toutefois pas la seule base
" de la réforme envisagée, mais sont ipso facto liées à des exigences socia-
" les, administratives et surtout démographiques". "Nous n'ignorons pas,
" déclare enfin la Ligue des Familles nombreuses, que dans l'opinion publi-
" que on met de plus en plus l'accent sur la nécessité d'une politique dé-
" mographique qui intéresse l'avenir du pays. Nous croyons que la commis-
" sion ne peut pas perdre de vue cette préoccupation qui est d'ailleurs par-
" faitement conciliable avec le principe de justice familiale."

Cette subordination systématique de la "préoccupation" nataliste au but social des allocations familiales contraste par trop avec les thèses du Conseil économique wallon pour qu'on ne doive conclure que celui-ci n'eut qu'apparemment l'audience de la Commission mixte, et avec lui tous les organismes qu'il avait inspirés ou dont il prenait la suite.

Il était d'ailleurs dans la logique des choses qu'après avoir eu soin de placer les deux objectifs au même niveau d'intérêt dans le début de son memorandum, le Conseil économique wallon s'étendit ensuite exclusivement sur le "marasme démographique" de la Wallonie, de la Flandre et de l'arrondissement de Bruxelles en préconisant comme autant de remèdes : un barème d'allocations ordinaires inspiré par l'idée que "la population belge ne pourra se renouveler intégralement que si la moyenne des enfants par famille atteint le nombre de trois"; un barème d'allocations de naissance (dont l'influence est "éminemment favorable sur la situation démographique") de 9.000 frs pour les trois premiers enfants et de 4.500 frs pour les suivants, payables pour moitié sous forme d'allocations prénatales dès le cinquième mois de grossesse; l'octroi de majorations en fonction de l'âge des enfants

aux familles bénéficiant d'un seul salaire annuel de 100.000 frs au maximum, plafond augmenté de 15.000 frs par enfant à charge, ou de deux salaires si celui de la mère ne dépasse pas 24.000 frs - combinaison qui avait pour but de conserver ce que l'allocation de la mère au foyer "avait de meilleur", celle-ci permettant "d'atteindre à une situation éminemment favorable au point de vue démographique". Quoique assorties de motivations d'ordre social, de telles justifications dans un tel contexte faisaient de ces suggestions autant de mesures spécifiquement natalistes (1).

Or, la Commission mixte, comme une première commission paritaire qui avait échoué dans cette tâche, avait à résoudre avant tout un problème financier posé en termes insolubles par les déclarations des 13 et 29 juillet 1955 puisqu'il s'agissait essentiellement d'améliorer le système des allocations familiales sans sortir du "cadre des ressources actuelles". C'est dire si le principe d'une prise en charge par l'Etat du coût de toute réforme à caractère démographique qui serait apportée aux allocations familiales prévalut aussitôt, de même qu'il fut envisagé de limiter au montant des allocations ordinaires l'intervention du secteur pour les orphelins et les enfants d'invalides, la différence entre ce barème et les taux majorés incombant à l'Etat (2). C'est dire aussi que la Commission mixte était d'autant plus portée à faire bon accueil aux représentants des Conseils économiques et à leur programme qu'elle pouvait espérer convaincre par eux l'Etat d'augmenter son aide au régime, mais qu'elle avait d'autant moins de motifs d'admettre, sans cette contrepartie, une "mobilisation nataliste" des allocations familiales qu'elle restait profondément convaincue de leur portée essentiellement sociale.

Elle n'était d'ailleurs pas plus près de la réussite que sa devancière quand la perspective d'une augmentation de la cotisation patronale supprima in extremis la difficulté, sans modifier pour autant sa position, définie comme suit dans son rapport conclusif du 22 mars 1957 :

./.

(1) S'y ajoutaient une majoration des allocations de non-salariés "dans la même mesure relative globale" que les allocations de salariés et un alignement du barème des agents de l'Etat sur celui des salariés.

(2) Cft supra, p. 40.

" Ces déclarations montrent que les organisations représentées ont
" toutes entendu mettre l'accent au départ sur la portée sociale des alloca-
" tions familiales et non sur leur intérêt du point de vue nataliste, bien
" qu'elles n'aient pas négligé pour autant la situation démographique du
" pays... Si toutes les organisations représentées ont estimé qu'une bonne
" politique familiale contribue ipso facto à la natalité, la plupart d'entre
" elles ont demandé que le coût de toute mesure spécifiquement nataliste
" soit supporté uniquement par l'Etat.

" Les représentants d'organisations d'employeurs ont cependant justi-
" fié par des préoccupations démographiques l'accentuation qu'ils ont propo-
" sée de la progression des taux d'allocations pour les 2ème et 3ème en-
" fants."

On a vu dans le chapitre des taux (1) qu'une autre proposition des
organisations d'employeurs, reprise des suggestions du Comité d'étude des
problèmes de la dénatalité, n'eut aucun succès auprès des autres délégations.
Voici ce qu'en dit le rapport final :

" Les représentants des employeurs ont proposé la suppression de
" l'allocation à l'enfant unique âgé de plus de six ans et ce, pour diverses
" raisons. Une des principales d'entre elles réside dans des préoccupations
" d'ordre nataliste.

" La question démographique est d'une importance telle, pour l'avenir
" et l'expansion du pays, qu'elle peut exercer une certaine pression indi-
" recte sur la liberté individuelle, pression que, dans l'intérêt général, la
" loi exerce d'ailleurs dans d'autres domaines."

Enfin, après avoir mentionné qu'une enquête de la Ligue des Familles
nombreuses avait évalué à 5.000 frs le coût moyen d'une naissance en 1956, le
rapport rappelait le principe, "énoncé par certains membres", que toute aug-
mentation des allocations de naissance devrait être financée par la collecti-
vité dans la mesure où elle aurait une portée nataliste.

./.

(1) Cft supra, p. 108.

On vit aussi reparaître en cours de travaux l'idée, déjà défendue en 1930 lors de la généralisation des allocations aux salariés (1), que la lutte contre la dénatalité étant une tâche nationale, elle devait être le fait de toutes les classes de la société et financée par la collectivité dans son ensemble. Consultée par la Commission mixte, l'Association économique flamande (2) préconisa en effet le financement par l'impôt d'allocations à un barème identique pour tous les Belges, quelle que fût leur profession, avec le but essentiel "de contribuer à une évolution démographique saine", les allocations familiales constituant "une compensation pour les services considérables rendus par les familles nombreuses à la communauté, sur le plan économique et social, voire même sur le plan de la défense nationale"; dès lors, "Logiquement, la cotisation destinée à l'octroi des allocations familiales doit être supportée par l'ensemble de la communauté".

Plusieurs des organisations représentées à la Commission mixte ou entendues par elle avaient ainsi évoqué par le biais démographique le sort à faire aux allocations des indépendants, soit pour les confondre, comme on vient de le voir, avec celles des salariés dans un but d'égalisation, soit pour payer de progrès plus modestes le maintien de l'autonomie de ce régime. Les employeurs agricoles prirent résolument ce second parti : reconnaissant "qu'une réforme dans ce domaine est souhaitable", ils se refusèrent à "une fusion pure et simple des deux régimes qui, par une prolétarianisation sur le plan social, conduirait à une étatisation sur le plan économique et, par voie de conséquence, à la disparition de la classe agricole. Celle-ci fera l'effort nécessaire en vue de lutter contre la dénatalité, mais parce que sa situation est différente de celle du monde des salariés, elle veut le faire en commun avec les autres couches de la population dont la situation est semblable à la sienne." Ceci dit pour "fixer l'attitude du monde agricole vis-à-vis du phénomène de la dénatalité, en corrélation avec une proposition formulée par la Fédération générale du Travail..."

Cette organisation s'était en effet prononcée également, dès la première commission paritaire, pour "la suppression de la cotisation pour les allocations familiales et le financement du régime entier par un impôt

(1) Cft p. 136 - 137.

(2) C'est-à-dire le "Vlaams Economisch Verbond", organisation patronale qui se distingue du Conseil économique flamand ("Economische Raad voor Vlaanderen").

spécial... direct qui ne pourrait frapper les revenus modestes", mais pour des motifs étrangers à toute préoccupation démographique : simplification de l'organisation administrative et de la législation, uniformisation des barèmes des deux régimes, répartition plus équitable de la charge des allocations familiales sur l'ensemble du revenu national. On notera toutefois en passant que sa délégation à la Commission mixte fut amenée à insister sur l'intérêt de cette proposition à l'issue d'un débat sur les virtualités natalistes des allocations familiales.

Quant aux organisations de classes moyennes, tout en s'associant aux préoccupations d'ordre démographique, elles estimèrent que leur rôle était "de proposer certaines améliorations immédiates des allocations familiales aux salariés, mais restaient disposées à examiner la part qu'elles pourraient "prendre dans une politique plus vaste qui intéresserait tous les groupes sociaux et nécessiterait une collaboration importante des pouvoirs publics."

Tels furent les minces résultats de l'action des milieux préoccupés par la situation démographique du pays sur les travaux de la Commission mixte.

Après l'attention prêtée par celle-ci au programme commun des Conseils économiques flamand et wallon ainsi qu'aux propositions de ses membres inspirées, parfois dans un but tactique, de ce plan ou de suggestions antérieures, le truisme final qu' "une bonne politique familiale contribue ipso facto à la natalité" marque, sous l'apparence d'une clause de style, l'abandon d'un des deux buts que le législateur de 1930 et de 1937 avait assignés aux allocations familiales; car s'il est évident que la Commission ne pouvait en aucun cas sacrifier l'objet social des allocations à un dessein nataliste exclusif, une telle alternative eût été exceptionnelle et, de ce moment, l'amalgame des deux objectifs était possible, plutôt que la subordination de l'un à l'autre.

Les suites données par l'arrêté royal du 10 avril 1957 au rapport de la Commission mixte ont été analysées dans les chapitres précédents, notamment dans celui consacré à l'évolution des taux des différentes prestations; on n'y reviendra que pour apprécier leur portée spécifiquement nataliste.

Les suppléments en fonction de l'âge des enfants (1) peuvent être écartés, car ils répondent à merveille au principe peu compromettant qu' "une bonne politique familiale contribue ipso facto à la natalité".

Le remaniement du barème ordinaire en fonction du rang apporta des majorations plus substantielles pour les deuxième et troisième enfants que pour les autres (2), conformément au vœu général de la Commission (3). Le fait que les organisations d'employeurs aient justifié une telle mesure "par des préoccupations démographiques" ne suffit évidemment pas à lui imprimer un caractère nataliste; mais une remarque du Ministre sur ce point dans sa conférence de presse sur l'arrêté ("les familles moyennes constituent en tout cas l'étape indispensable vers les familles nombreuses") donne l'impression que le gouvernement avait retenu l'idée que la multiplication des familles moyennes était au moins aussi propre qu'une élite de familles nombreuses à améliorer la situation démographique.

Enfin, les allocations de naissance furent portées de 1.800 à 5.000 frs pour le premier enfant et de 900 à 2.500 frs pour les enfants suivants, ce qui correspondait à l'évaluation du coût d'une naissance par la Ligue des Familles nombreuses, mais allait au delà des taux proposés par les organisations représentées à la Commission, tout en restant inférieur aux chiffres avancés par les Conseils économiques à des fins évidemment natalistes.

Aussi n'est-on pas encore prêt de décider si cette augmentation tombait sous le coup du principe arrêté par la Commission : financement par la collectivité dans la mesure où elle aurait une portée nataliste. Remarquons seulement qu'il n'est pas indispensable qu'une prestation dépasse la dépense à couvrir pour être une "prime"; c'en est une déjà pour un assuré

./.

(1) Cft p. I22 à I25.

(2) Cft p. I05 - I06.

(3) Cft p. I08 - I09.

social que d'être totalement défrayé. Sous cet angle, il est permis de tenir la majoration des allocations de naissance pour une mesure propre à encourager la natalité.

°°°

Au terme de cet exposé, une conclusion s'impose naturellement : si les préoccupations d'ordre démographique n'ont guère cessé d'entourer les allocations familiales, qu'elles cautionnèrent dans leurs débuts auprès de certains milieux au prix de la méfiance persistante d'autres fractions de l'opinion, jusqu'aux dernières tentatives pour les rétablir dans le double rôle assigné par le législateur, l'influence réelle d'une politique nataliste sur les allocations familiales resta faible parce qu'une compensation nationale de plus en plus stricte les détourna de leur second but dans la mesure où il ne s'imposait pas uniformément en Belgique.

Pour l'avenir, la prévision qu'en l'espace d'une génération ou deux la dénatalité sera le problème de tous ranime l'idée qu'il faut en modifier dès maintenant les termes par un effort collectif, dont les allocations pourraient être l'un des moyens, et non des moindres, sans restreindre pour autant la portée sociale, devenue essentielle, de leur mission.

La déclaration gouvernementale du 18 novembre 1958 contient un passage, d'ailleurs sans relief, qui donne une indication autorisée sur la tendance actuelle à cet égard : " Les préoccupations du Gouvernement à l'égard de la famille tendront à accorder à celle-ci le standing social qu'elle mérite. En plus des raisons morales et sociales qui réclament une politique de promotion de la famille, on ne peut perdre de vue la nécessité d'une démographie équilibrée."

oooOooo

PLAN DE L'ETUDE

ANALYSE DE L'EVOLUTION DE CHAQUE BRANCHE

OBSERVATIONS GENERALES - Pour chaque branche, les antécédents historiques et les grandes étapes seront indiqués brièvement en manière d'introduction afin de donner d'emblée une vue d'ensemble de l'évolution.

ASSURANCE MALADIE - MATERNITE -

- Antécédents historiques - grandes étapes

- Structure -

- a) Importance de la mutualité
- b) Evolution vers la gestion de la Sécurité Sociale par des organismes de droit public ou autres solutions
- c) Régimes généraux et régimes spéciaux
- d) Développement de l'intervention des assurés dans la gestion des organismes :
 - composition et compétence des Conseils d'Administration
 - régime des élections
- e) Centralisation ou décentralisation
- f) Degré d'indépendance administrative et financière

Contrôle de l'Etat

- Champ d'application -

- extension parmi les salariés et les employés (à l'exclusion de l'agriculture)
- Plafond d'affiliation (Salaire maximum au-delà duquel le travailleur n'est plus obligatoirement affilié à la Sécurité Sociale)
- Apprentis
- Pensionnés

- Chômeurs

- extension autour de l'affilié
 - épouse
 - différents enfants à charge
 - personnes à charge
- extension des catégories protégées
 - dans l'agriculture (travailleurs agricoles exploitants, petits propriétaires)
 - parmi les travailleurs indépendants
 - dans les professions libérales

- Prestations -

- Prestations en nature -

- Soins médicaux

- Système médical (Rapports entre les organismes et les médecins)
- Libre choix
- Modalités de remboursement (tiers payant, etc...)

- Produits pharmaceutiques

- degré de limitation du nombre de produits admis
- taux de remboursement ou tarifs spéciaux
- modalité de remboursement

- rapports entre les organismes d'assurance maladie et les hôpitaux
- tarifs d'hospitalisation
- rôle de la Sécurité Sociale dans l'équipement hospitalier

Catégories d'assurés sociaux bénéficiant des prestations en nature
Début et durée du service de ces prestations.

- Prestations en espèce

- Délai de carence (évolution - résultats)
- Montant des indemnités
- Durée

- Evolution des dépenses et de leur répartition entre les différentes catégories de prestations

- Financement -

- Salaire de base
- Plafond
- Taux
- Compensation - interrégionale
 - inter-professionnelle
 - entre branches
- Contribution de l'Etat
- Evolution de la situation financière en liaison avec l'évolution - du champ des bénéficiaires
 - des techniques nouvelles
 - des prix
 - du plafond de cotisation

INVALIDITE GENERALE - PROFESSIONNELLE

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée

- Antécédents historiques - grandes étapes
- Structure - liaison avec assurance maladie
 - liaison avec assurance vieillesse
- Conditions d'attribution
- Définition de l'invalidité
- Montant de la pension
- Ajustement des pensions aux variations des facteurs économiques (salaires, pouvoir d'achat de la monnaie)
- Financement

VIEILLESSE -

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée.

- Antécédents historiques - grandes étapes
- Structure
- Champ d'application
 - extension du nombre des bénéficiaires
- Conditions d'attribution
 - âge
 - durée d'affiliation
- Montant de la pension
 - cumul avec d'autres pensions
 - ajustement des pensions aux variations des facteurs économiques (salaires, pouvoir d'achat de la monnaie)
- Coordination entre les régimes
- Financement
 - système financier
 - évolution de la capitalisation à la répartition
 - salaire de base-plafond
 - taux des cotisations
 - rapport du nombre des travailleurs actifs au nombre des pensionnés
 - contribution de l'Etat
 - résultats financiers

Evolution des pensions par rapport aux prix et aux salaires suivant une formule commune et simple (à déterminer)

par. ex. : pension moyenne d'un groupe déterminé

- mineurs
- pensionnés ayant au moins 15 ans d'affiliation ou bien carrière type

SURVIVANTS

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée.

- Antécédents historiques - grandes étapes

- Conditions d'attribution
 - pour la veuve
 - (- âge
 - (- capacité de travail
 - (- nombre d'enfants
 - pour les orphelins
 - (- âge
 - (- degré de parenté
- Montant des pensions pour la veuve et les orphelins
- Financement

Evolution de l'importance relative du montant total des pensions de veuve et d'orphelins par rapport aux pensions de vieillesse.

ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES -

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée.

- Antécédents historiques - grandes étapes
- Structure
 - Assurance privée
 - Associations professionnelles
 - Organisme de droit public
 - Développement de l'intervention des assurés dans la gestion des organismes
- Risques couverts
 - Définition de l'accident du travail et limites
 - Accidents de trajet
 - Maladies professionnelles
 - Action civile pour les maladies non reconnues
- Soins médicaux - prothèses
- Montant de la rente
 - Evolution du barème d'invalidité
 - Indemnisation forfaitaire - évolution du taux
 - Rachat de petites rentes

- Changement d'emploi
- Droits des survivants
- Ajustement des pensions aux variations des facteurs économiques (salaires, pouvoir d'achat de la monnaie)
- Financement
 - Evolution du coût des accidents du travail et des maladies professionnelles
 - Variations constatées dans la fréquence des accidents lorsqu'il y a eu modification des délais de carence
 - Capitalisation et répartition
- Réadaptation fonctionnelle et rééducation professionnelle.

ALLOCATIONS FAMILIALES

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée.

- Antécédents historiques - grandes étapes
- Structure - organisation sur base professionnelle - géographique
- Champ d'application
 - salariés
 - pensionnés
 - chômeurs
 - autres catégories
 - extension à toute la population
- Prestations
 - différentes catégories de prestations (pour enfants, épouse, mère au foyer, etc....)
 - conditions d'attribution
 - catégories d'enfants et autres personnes ouvrant droit aux prestations
 - âge des enfants
(normal, études, apprentissage)

- Taux
 - variations selon l'âge et le rang des enfants
 - variations par professions
 - variations régionales
 - variations par rapport aux salaires
- Influence de la politique nataliste
- Financement
 - Salaire - plafond
 - Taux
 - Contribution de l'Etat
 - Compensation inter-régime

CHOMAGE

NOTA - S'il y a une évolution particulière intéressante à signaler, prendre mutatis mutandis, le schéma donné à la branche "maladie" pour la structure, le champ d'application, le financement de la branche étudiée.

- Antécédents historiques - grandes étapes
- Structure
 - Assurance - assistance
- Champ d'application
- Prestations
 - Conditions d'attribution
 - Durée
 - Taux
- Assurance maladie (
- Assurance vieillesse (pendant le chômage
- Allocations familiales (
- Financement
 - Cotisation
 - Contribution de l'Etat
 - Emploi des réserves
- Coordination entre les organismes servant les prestations de chômage et les services de l'emploi.