

# ALLOCATIONS FAMILIALES : LEUR MONTANT NE DOIT PAS DÉPENDRE DU PAYS OÙ VIT L'ENFANT



## ■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior,  
Institut Jacques Delors

## ■ JUSTINE DANIEL

Assistante de recherche,  
Institut Jacques Delors

L'idée d'**indexer les allocations familiales versées par chaque État aux travailleurs européens établis sur leur territoire au niveau de vie du pays où résident leurs enfants** a ressurgi dans le débat européen dans le cadre de la révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale<sup>1</sup>. Cette idée trouve son origine dans l'accord entre le Royaume-Uni et l'UE signé en 2016 avant le référendum sur l'appartenance de ce pays à l'Union. Cet accord, rendu caduc par le Brexit, incluait en effet une disposition prévoyant l'indexation des allocations familiales versées aux citoyens de l'UE et transférées vers le pays de résidence de leurs enfants.

Bien que **la Commission ait écarté l'idée de changer les règles européennes pour prévoir une telle indexation, certains pays de l'UE se sont manifestés en faveur de cette mesure**. Au Parlement européen, cette question est également source de débats et divise les parlementaires.

## 1. Pourquoi certains pays de l'UE réclament-ils une indexation des allocations familiales « exportées » ?

Tout citoyen européen qui travaille dans un autre pays de l'UE bénéficie du **principe d'égalité de traitement** avec les ressortissants du pays d'accueil concernant l'accès à l'emploi, la rémunération, les conditions de travail et le **droit aux prestations sociales**. Parmi ces dernières figurent les allocations familiales, qui sont versées aux travailleurs ressortissant d'un pays de l'UE même si leurs enfants résident dans un autre État membre. Dans ce cas de figure, **les allocations familiales sont dites « exportées »**, depuis le pays dans lequel travaille(nt) le(s) parent(s) vers le pays de résidence des enfants. Lorsque les parents ne travaillent pas dans le même État, c'est le pays où réside l'enfant qui est premièrement responsable du versement des allocations familiales. Toutefois, le pays où travaille le deuxième parent doit compléter le montant de l'allocation versée par le pays premièrement responsable jusqu'au montant de ses allocations familiales, lorsque ces dernières sont plus élevées que dans le premier pays.

Les auteures remercient Sébastien Maillard et Frank Vandembroucke pour leurs commentaires sur ce texte. Elles remercient également Florian Böger, Jean-Christophe Paris et Audrey Tourniaire pour leurs échanges sur ce sujet.

1. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, 13 décembre 2016.

Dans certains pays de l'UE, il y a des critiques politiques et citoyennes croissantes à l'égard de cette exportation des allocations familiales, qui peut être perçue comme injuste lorsque leur transfert se fait vers des pays où le niveau de vie est beaucoup plus bas. Dans ce cas de figure, les partisans de l'indexation des allocations familiales exportées défendent que, dans la mesure où **ces allocations visent à couvrir une partie des dépenses d'éducation des enfants**, il serait normal que leur montant soit plus faible que celui versé pour les enfants résidant sur le territoire national. Ce sont **les pays qui accueillent le plus de travailleurs mobiles et qui ont un système généreux d'allocations familiales** qui sont le plus concernés par cette question. À titre d'exemple, le montant des allocations familiales en Allemagne et en Autriche est d'au moins 194 et 126 euros respectivement par enfant (pour une famille avec deux enfants). Dans certains cas, ces allocations exportées peuvent ainsi être supérieures au salaire minimum du pays d'origine des travailleurs (à titre d'exemple, le salaire minimum est de 260 euros en Bulgarie et de 407 euros en Roumanie<sup>2</sup>).

**TABLEAU 1 ■ Montant mensuel maximum (en euros) des allocations familiales dans une sélection de pays de l'UE (pour un couple avec deux enfants, âgés entre 3 et 6 ans)**

Allemagne	388
Autriche	253
Bulgarie	43
Danemark	315
France	131
Hongrie	86
Irlande	280
Italie	258
Luxembourg	594
Pologne	60

Source : Site internet du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS)

2. Le taux de change utilisé pour exprimer les niveaux de salaires en euros est celui applicable au 16 avril 2018. En monnaie nationale, le salaire minimum en Bulgarie est de 510 BGN et en Roumanie, il est de 1900 RON.

3. Voir Sofia Fernandes, « L'accès aux prestations sociales pour les citoyens mobiles de l'UE : « tourisme » ou fantasme ? », Policy paper n°168, Institut Jacques Delors, 20 juin 2016.

4. Résumé de l'évaluation d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les 17 pays en question sont : Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Suède, Suisse, Slovaquie et Slovénie.

L'adoption d'un mécanisme d'indexation des allocations familiales est censée permettre aux États qui exportent le plus d'allocations familiales de **faire des économies budgétaires**. Cette mesure est également considérée par certains acteurs comme un moyen de réduire le risque d'un éventuel « **tourisme aux prestations sociales** » au sein de l'UE, où la générosité des prestations sociales – en l'occurrence les allocations familiales – aurait un effet d'« aimant » sur le choix du pays de destination des travailleurs mobiles de l'UE. Pourtant, de nombreuses études réalisées sur l'accès aux prestations sociales pour les travailleurs mobiles<sup>3</sup> mettent en évidence que i) le choix du pays de destination des citoyens mobiles ne repose pas sur la générosité des systèmes de protection sociale mais avant tout sur les opportunités d'emplois qu'offre chaque pays ; et ii) les travailleurs mobiles sont des contributeurs nets aux finances publiques des pays où ils travaillent.

## 2. Qui défend cette indexation ?

**La Commission européenne est opposée à l'idée d'indexer les allocations familiales « exportées ».** Sa proposition de révision du règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale ne modifie pas les règles actuelles dans ce domaine. La Commission souligne d'ailleurs dans son évaluation d'impact sur cette proposition législative que **le scénario qu'elle a retenu – préserver le statu quo – a reçu le soutien de 16 pays de l'UE sur 28<sup>4</sup>.**

C'est donc sans surprise que le Conseil des ministres du Travail a écarté, à ce jour, cette idée, défendue par certains pays. **L'Autriche, qui assurera la présidence du Conseil de l'UE au deuxième semestre 2018, est l'un des pays qui s'est le plus fermement prononcé en faveur de cette mesure.** Le gou-

vement autrichien a d'ailleurs menacé d'introduire unilatéralement cette indexation dans son droit national. Cependant, si elle ne s'appliquait qu'aux citoyens de l'UE non-autrichiens, cette indexation constituerait naturellement une violation du principe d'égalité de traitement dont jouissent les citoyens européens. Reste à savoir quelle serait la position de la Commission et de la Cour de Justice de l'UE si l'Autriche introduisait cette mesure en l'appliquant également à ses ressortissants nationaux.

L'indexation des allocations familiales exportées a été soutenue par d'autres pays tels que **le Danemark et l'Irlande. Des membres des gouvernements néerlandais et allemands** se sont également prononcés à plusieurs reprises en sa faveur. En 2016, lorsque le Royaume-Uni a obtenu la possibilité d'indexer les allocations familiales exportées si le pays choisissait de rester dans l'UE, Angela Merkel affirmait qu'elle « s'imaginerait bien mettre en place des mesures similaires en Allemagne »<sup>5</sup>.

**C'est néanmoins aujourd'hui au sein du Parlement européen (PE) que se tiennent les discussions les plus vives sur ce sujet.** Si le rapporteur du PE sur cette révision du règlement, Guillaume Balas (S&D, FR), n'a pas retenu cette idée dans son rapport, l'un des rapporteurs fictifs du texte, Sven Schulze (PPE, DE) a proposé des amendements visant à introduire un **mécanisme d'ajustement pour les allocations familiales « exportées »**. Ce mécanisme serait **optionnel** – seuls les pays qui le souhaitent l'appliqueraient. Il permettrait une **indexation vers le haut et vers le bas** (le montant des prestations familiales pourrait donc être majoré si les allocations sont exportées vers un pays où le niveau de vie est plus élevé) et la méthode d'indexation serait développée par la Commission pour parer à de trop grandes variations dans les montants à verser, ce qui permettrait aussi d'absorber une partie de la charge administrative de cette mesure<sup>6</sup>.

### 3. Quelle est l'ampleur réelle du phénomène ?

La Commission européenne indique, dans son évaluation d'impact, que **moins de 1% des allocations familiales totales sont transférées à des parents dont le(s) enfant(s) réside(nt) dans un autre pays de l'UE.** Cette moyenne occulte naturellement des situations nationales très diverses. **Le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne sont les trois plus gros « exportateurs » d'allocations familiales ;** ils représentent respectivement 50,6%, 15,6% et 11,2% du montant total des allocations familiales « exportées » au sein de l'UE (voir tableau 2). La Commission présente également des données relatives aux principaux pays bénéficiaires des allocations familiales « exportées ». Pour le même ensemble de pays, il en ressort que **la France est le pays de destination d'environ 42% du montant total des allocations familiales « exportées » au sein de l'UE, suivie par la Belgique et la Pologne qui « importent » chacune un peu plus de 16% de ces allocations.** Le cas de la France s'explique notamment du fait que ce pays soit le principal pays d'envoi de travailleurs transfrontaliers au sein de l'UE.

L'analyse des données relatives à la part des allocations familiales exportées par pays de destination met également en lumière la situation différente dans laquelle se trouvent les trois plus gros « exportateurs » d'allocations familiales. Alors que le Luxembourg et l'Autriche n'en « importent » quasiment pas, l'Allemagne quant à elle fait également partie des principaux pays de destination des allocations familiales exportées, avec 12,4% du montant total exporté parmi les pays étudiés par la Commission.

5. "Germany among EU countries keen to copy UK child benefit peg", *The Guardian*, 23 février 2016.

6. Voir le communiqué de presse de Sven Schulze du 6 mars 2018.

**TABLEAU 2 ■ Part des allocations familiales « exportées » par pays d'origine et pays de destination sur le total des allocations « exportées » en Europe\* en 2013**

	<b>% des allocations familiales exportées par pays d'origine sur le total des allocations familiales exportées dans l'UE</b>	<b>% des allocations familiales exportées par pays de destination sur le total des allocations familiales exportées dans l'UE</b>
Allemagne	<b>11,2</b>	12,4
Autriche	<b>15,6</b>	0,5
Belgique	8,9	<b>17,1</b>
Bulgarie	n.d.**	0,2
Chypre	n.d.	0
Croatie	n.d.	0
Danemark	2,6	0,1
Espagne	0	0,8
Estonie	0,1	1,1
Finlande	2,1	0,1
France	n.d.	<b>41,6</b>
Grèce	n.d.	0,2
Hongrie	0	0,7
Irlande	1,2	0,1
Italie	n.d.	0,6
Lettonie	0	0,3
Lituanie	n.d.	0,8
Luxembourg	<b>50,6</b>	0
Malte	n.d.	0
Pays-Bas	3,8	2,4
Pologne	0,4	<b>16,1</b>
Portugal	n.d.	0,9
République Tchèque	0,1	0,7
Roumanie	n.d.	0,7
Royaume-Uni	n.d.	0,8
Slovaquie	0,2	0,8
Slovénie	n.d.	0
Suède	n.d.	0,7
Islande	0	0,1
Lichtenstein	n.d.	0
Norvège	3,1	0,1
Suisse	n.d.	0,2
Total	100	100

\* Les règles communes de coordination des systèmes de sécurité sociale s'appliquent aux ressortissants de l'UE, de l'Islande, du Lichtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

\*\* n.d. : données non disponibles. Source : Pacolet, J. et De Wisplelaere, F., Export of family benefits - report on the questionnaire on the export of family benefits, HIVA-KU Leuven, 2015.

Outre le cas très particulier du Luxembourg, où la part des allocations familiales exportées représente plus de 47% des allocations familiales totales nationales, pour les autres pays la part exportée des budgets nationaux alloués aux allocations familiales est très faible, même parmi les plus gros exportateurs (3,4% pour l'Autriche et 0,3% pour l'Allemagne en 2013, voir tableau 3).

**TABLEAU 3 ■ Part exportée des budgets nationaux alloués aux allocations familiales, par État, en % (2013)**

Allemagne	0,3
Autriche	<b>3,4</b>
Belgique	<b>1,9</b>
Danemark	1,3
Espagne	0,001
Estonie	0,6
Finlande	1,3
Irlande	0,6
Lettonie	0,3
Luxembourg	<b>47,4</b>
Pays-Bas	1,1
Pologne	0,2
République Tchèque	0,1
Islande	0,2
Norvège	1,7
Total	1,6

Source : Pacolet, J. et De Wisplelaere, F., Export of family benefits - report on the questionnaire on the export of family benefits, HIVA-KU Leven, 2015. Les pays suivants n'ont pas fourni les informations : Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

Malgré ces faibles pourcentages, les montants des allocations familiales exportés peuvent sembler très importants. Le *Bild* consacrait fin mars sa Une à cette question, avec le titre : « 343 millions d'euros sont envoyés à l'étranger : la folie de l'UE avec notre *Kindergeld* [allocation familiale allemande] »<sup>7</sup>. En Autriche, selon la presse, ce montant aurait atteint 273 millions d'euros en 2016<sup>8</sup>. Ces chiffres peuvent interpeler ; mais **afin d'avoir un panorama global de la question, il serait utile de les analyser au regard du montant**

7. "In diese Länder zahlen wir am meisten", *Das Bild*, 21 mars 2018.

8. "Austria's new government plans to cut child benefits abroad", *Reuters*, 4 janvier 2018.

9. *Bulletin Quotidien*, Agence Europe, 8 mars 2018.

**des impôts et cotisations sociales versés par les travailleurs mobiles de l'UE** au budget du pays d'accueil. Ou alors, il faudrait chiffrer le coût pour l'État d'accueil (en termes de services d'éducation et de santé par exemple) si ces travailleurs mobiles qui exportent des allocations familiales faisaient venir leurs enfants dans le pays d'accueil.

Il faut en effet garder à l'esprit que pour le pays d'accueil, **le fait que le travailleur ne réside pas dans le pays avec ses enfants représente en soit une économie pour les finances publiques**, puisque les coûts liés notamment à l'éducation et aux soins de santé de ces enfants sont à la charge des pays d'origine.

#### 4. Pourquoi l'indexation des allocations familiales est-elle injustifiée et inopérante ?

La première raison pour laquelle cette indexation des allocations familiales n'est pas une idée pertinente est qu'elle constituerait une remise en question du principe d'égalité de traitement des citoyens européens. Si un citoyen paie ses contributions sociales et ses impôts dans un État membre, il doit pouvoir bénéficier des mêmes allocations que les autres ressortissants nationaux. « **Même contribution, même paiement au système, même allocation** » a rappelé la commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales, Marianne Thyssen<sup>9</sup>. La mise en place d'un mécanisme d'indexation des allocations familiales se traduirait par une discrimination des travailleurs européens dont les enfants résident dans un autre pays de l'UE, alors même qu'ils contribuent dans les mêmes conditions au système de sécurité sociale fournissant lesdites prestations.

Au-delà de cet argument juridique, l'idée d'indexer les allocations familiales exportées doit être également écartée pour des raisons administratives. La mise en place d'un tel mécanisme serait très complexe car elle impliquerait une comparaison du niveau de vie

de chaque pays de l'UE par rapport à tous les autres. Comme le souligne la Commission, « ce serait un cauchemar administratif » et « **l'incidence, pour les finances publiques, de l'indexation des allocations familiales serait minime par rapport aux coûts administratifs** qu'un mécanisme d'indexation représenterait<sup>10</sup> ». De plus, si l'indexation était optionnelle, comme le propose le rapporteur fictif du PE, cela ajouterait d'autant plus de complexité à la coordination des systèmes de sécurité sociale puisque certains pays adopteraient un mécanisme d'indexation et d'autres non.

Enfin, les partisans de cette indexation véhiculent l'idée que l'exportation des allocations familiales est injuste car cela peut donner un pouvoir d'achat plus important à la famille qui bénéficie de cette exportation par rapport à celle qui vit dans le pays qui verse les allocations. On peut néanmoins estimer que cette séparation des membres d'une même famille engendre des frais supplémentaires, notamment en termes de logement et transport.

## Conclusion

Comme l'affirme Frank Vandebroucke, **professeur à l'Université d'Amsterdam, « les problématiques plutôt négligeables en termes quantitatifs pèsent souvent lourd dans le débat politique** : le capital politique investi dans la question des prestations sociales versées aux non-nationaux constitue un exemple manifeste de ce paradoxe<sup>11</sup>. Alors que les États membres s'apprêtent tout juste à tourner la page des débats houleux et des clivages qui ont émergé avec la révision de la directive sur les travailleurs détachés, il serait regrettable de nourrir un nouveau débat potentiellement aussi polémique (sachant que la révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale sera en débat encore plusieurs mois<sup>12</sup>).

Plutôt que de laisser les conflits politiques s'enliser autour des questions de mobilité et de voir ces problématiques instrumentalisées, il serait judicieux de se focaliser plutôt sur d'autres défis importants permettant de garantir une mobilité équitable au sein de l'UE, notamment celui de la création d'une **autorité européenne du travail**, comme l'a proposé en mars dernier la Commission européenne.

10. Commission européenne, *Questions et réponses sur la révision des règles de coordination de la sécurité sociale*, 13 décembre 2016.

11. Vandebroucke, Frank, « *Prestations sociales et mobilité transfrontalière : s'en tenir à des principes pour obtenir de meilleurs résultats pratiques pour tous* », Tribune, Institut Jacques Delors, 2016.

12. Le Conseil n'a pas encore adopté sa position commune sur ce texte et le PE en est encore au stade du débat au sein de la Commission Emploi et Affaires Sociales.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

## SUR LES MÊMES THÈMES

- Sofia Fernandes, « *Quelle ambition pour l'Autorité européenne du travail ?* », Policy Paper n°219, mars 2018
- Sofia Fernandes, « *Travailleurs détachés : comment garantir une mobilité équitable ?* », Décryptage, octobre 2017
- Sofia Fernandes et Frank Vandebroucke, « *Faire de l'Europe sociale une réalité pour les Européens* », Tribune - Le Mot, mai 2017