

261.83

E34

v.264

1936

v.264

1936



Bibliothèque Nationale du Québec

La généralisation des allocations familiales en Belgique, en France et en Italie¹

par Claire HÖFFNER

Bureau international du Travail

IL est peu d'œuvres sociales dont le sort, au cours de la crise actuelle, puisse être comparé à celui des allocations familiales. En l'espace de quelques années, en effet, la loi a consacré et généralisé la pratique des allocations familiales, d'abord en Belgique, puis en France, et tout récemment, un accord intervenu entre la Confédération fasciste des employeurs et la Confédération fasciste des travailleurs, a instauré, en Italie, dans des conditions un peu particulières, un système général d'allocations familiales en faveur des travailleurs de l'industrie. La crise, loin d'avoir retardé le cours des progrès, semble, dans ce domaine, l'avoir au contraire accéléré.

On pouvait s'attendre à une évolution dans un sens opposé. Au début de la dépression, le mouvement d'extension des allocations familiales, qui s'était poursuivi librement et régulièrement au cours de la décade précédente, s'était ralenti, puis arrêté, et enfin commençait à marquer un recul. Il était à craindre que, sous l'influence des exigences accrues de la concurrence, un nombre de plus en plus grand d'établissements pratiquant les allocations familiales n'en vinssent à les abandonner, ce qui n'aurait pas tardé à mettre en péril une institution dont on se plaisait à reconnaître la grande utilité. Au lieu de cela, on assista à un revirement d'opinion parmi les établissements pratiquant les allocations familiales et leurs organes, les caisses de compensation: jusque-là opposés à l'obligation

1. Cette étude a paru dans la *Revue internationale du Travail* (octobre 1935), qui a bien voulu en autoriser la reproduction. Nous regrettons d'avoir dû omettre, faute d'espace, les tableaux qui l'accompagnaient. (E. S. P.)

264

HN
31
E.321
V.264
1936

légale, ils s'en montrèrent désormais partisans, désireux de voir étendre à leurs concurrents les charges qu'ils avaient assumées eux-mêmes bénévolement vis-à-vis de leur personnel. Et la législation nouvelle fut d'autant mieux accueillie qu'elle se bornait en général — et cela est plus vrai à propos de la France que de la Belgique — à consacrer l'état de choses existant, sans apporter, au moins aux établissements pratiquant les allocations, des charges nouvelles.

Par ailleurs, les pouvoirs publics étaient également bien disposés à l'égard d'une généralisation des allocations familiales. Les administrations d'État les pratiquaient depuis longtemps, et deux lois, en France celle du 19 décembre 1922, en Belgique celle du 14 avril 1928, avaient imposé, aux entrepreneurs exécutant des travaux pour le compte de l'État, l'obligation de verser des allocations familiales à leur personnel.

C'est également la crise que l'on retrouve, en Italie, à l'origine de la généralisation des allocations familiales. La régression de l'activité industrielle imposant une réduction de la durée du travail accompagnée d'une réduction proportionnelle des salaires, les allocations familiales y furent prévues afin d'atténuer un peu, pour les chefs de famille, les rigueurs d'une telle nécessité.

Les mesures prises dans les trois pays ont eu essentiellement pour effet d'assurer l'application de trois principes: l'obligation de servir des allocations familiales, la compensation des charges entre les intéressés, enfin le contrôle de l'État.

Dans les pages qui suivent, après avoir analysé les principales dispositions des lois ou règlements nouveaux, successivement en ce qui concerne la Belgique, la France et l'Italie, on notera les premiers effets de leur application, puis l'écho qu'ils ont eu dans les milieux intéressés, enfin certains aspects de la question dont l'intérêt se trouve ravivé du fait même de l'extension donnée au système.

NATURE DE LA RÉGLEMENTATION

Belgique

La loi du 4 août 1930¹ « portant généralisation des allocations familiales » en Belgique a été l'aboutissement des efforts de tous ceux qui, au cours des années précédentes, avaient contribué volontairement au développement des allocations familiales. Elle généralisait l'obligation de servir des allocations imposées par la loi de 1928 aux adjudicataires de travaux exécutés ou subventionnés par l'État « à toutes les entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou autres » et à toutes les professions, ainsi que, en vertu de son article 4, à l'État lui-même, 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 ». Contrairement à la loi française de 1932, qui devait tenir compte, dans une large mesure, des conditions variées existant dans les diverses régions et professions, la loi belge institua, pour l'ensemble du pays, un barème minimum unique d'allocations, des taux de cotisation uniformes et un système de compensation au second degré destiné à équilibrer sur le plan national les charges des caisses primaires.

L'obligation légale

La loi obligeait tout employeur assujetti (c'est-à-dire occupant une ou plusieurs personnes qu'elles aient ou non charge de famille) et notamment les employeurs de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales à s'affilier, dans un délai déterminé, à une caisse de compensation dont elle lui laissait généralement le choix. Ce pouvait être ou bien une caisse de compensation créée

1. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE. *Allocations familiales*. Loi du 4 août 1930. Arrêtés des 29 septembre, 8, 9, 10 et 31 octobre, 10 novembre, 3, 10, 12 et 18 décembre 1930. (Extraits du *Moniteur belge*.) 2^e édition. Pour le texte de la loi, voir BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Série législative*, 1930 (Bel. 9).

à l'initiative des employeurs et agréée par le gouvernement, ou bien, si l'employeur appartenait à certaines professions présentant des caractéristiques particulières (travailleurs à domicile, batellerie, restaurants, etc.), une caisse spéciale de compensation, ou encore la caisse auxiliaire de compensation de l'État, à laquelle il était affilié d'office si, dans le délai prescrit, il n'avait pas donné son adhésion à une autre caisse. Ces trois groupes de caisses étaient englobés dans un organisme central: la Caisse nationale de compensation pour allocations familiales.

Aux termes de la loi, les administrations de l'État, des provinces et des communes ne sont pas obligées de s'affilier à une caisse de compensation et peuvent, si elles le désirent, assurer directement le service des allocations à leur personnel. Il en est de même en ce qui concerne la Société nationale des chemins de fer belges, la Société nationale des chemins de fer vicinaux et les autres institutions d'utilité publique. Enfin, un certain nombre d'employeurs sont entièrement dispensés de l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation et de payer des cotisations, bien que leur personnel bénéficie en fait des allocations familiales. Ce sont notamment les employeurs qui n'emploient au travail que des personnes habitant avec eux, les patrons pêcheurs qui ne sont pas propriétaires de leurs bateaux et divers groupes d'artisans travaillant à domicile, entre autres ceux travaillant à façon et n'occupant pas plus de quatre ouvriers. On verra, par la suite, que la disposition qui assure aux administrations publiques et autres la liberté d'affiliation, aussi bien que celle qui dispense de l'obligation certaines catégories d'employeurs, n'ont pas été sans provoquer dans la pratique quelques difficultés.

La compensation

Ainsi qu'on l'a déjà noté, la loi uniformise, à travers tout le pays, à la fois le taux des allocations versées et le montant des cotisations patronales.

Le barème des allocations mensuelles est le suivant¹: 15 francs pour le premier enfant, 20 francs pour le deuxième, 40 francs pour le troisième, 70 francs pour le quatrième et 100 francs à partir du cinquième.

Le montant de la cotisation patronale est de 65 centimes par journée de travail pour chaque homme et de 35 centimes pour chaque femme, sans égard aux charges familiales particulières du personnel des entreprises. Il s'ensuit que suivant l'importance de ces charges, qui varient avec les établissements, les industries et les régions, les caisses primaires, après paiement des allocations prévues, peuvent se trouver en face soit d'un excédent de recettes, soit d'un déficit. Dans le premier cas, elles versent 50% de leur boni à la Caisse nationale de compensation, qui, au moyen des fonds ainsi constitués, couvre, dans toute la mesure du possible, le déficit des autres caisses. Si l'état des disponibilités ne permet pas à la Caisse nationale de compensation de couvrir, dans sa totalité, le déficit des caisses primaires, le gouvernement intervient par une contribution annuelle de 30 millions de francs, réservée toutefois au paiement des allocations servies au troisième enfant et aux suivants. Enfin les caisses qui, malgré les subventions de la Caisse nationale et du gouvernement, continuent de marquer un déficit sont autorisées à réduire proportionnellement le montant des allocations servies.

La part de boni réalisé que les caisses de compensation primaires sont autorisées à conserver par devers elles sert d'abord à créer des fonds de prévision, puis peut être utilisée en vue soit de la majoration des allocations versées, soit de l'octroi d'avantages supplémentaires tels que primes de naissance ou d'allaitement, etc. Toutes les caisses peuvent, du reste, moyennant versement par les

1. Des modifications ont été ultérieurement apportées à ces taux. Voir plus loin pp. 17-18.

employeurs adhérents de cotisations supplémentaires et légalement non obligatoires, assurer les mêmes avantages à leur personnel.

Comme on le voit, malgré la fixation d'un barème unique d'allocations, le montant des allocations et les avantages supplémentaires assurés aux bénéficiaires du système peuvent en fait varier.

Les attributaires et bénéficiaires

L'ensemble des travailleurs de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des professions libérales, des administrations publiques et plus généralement toutes les personnes liées par un contrat d'emploi, etc., ou qui jouissent d'une pension en vertu des dispositions légales relatives à l'assurance contre la vieillesse ou à l'assurance contre l'invalidité prématurée, ont droit aux allocations. Ce droit est toutefois subordonné à une série de conditions. Ainsi l'occupation sur laquelle il se fonde doit être habituelle et suffisante. Une personne ne travaillant pas habituellement au moins douze jours par mois pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs assujettis et qui n'est pas occupée au moins quatre heures par journée de travail ne peut réclamer le bénéfice des allocations. L'occupation doit avoir lieu en Belgique et les attributaires doivent être de nationalité belge, mais les caisses de compensation sont autorisées à assimiler les travailleurs étrangers aux travailleurs belges et, par conséquent, à leur accorder les mêmes avantages qu'à ces derniers pour les enfants élevés en Belgique.

Les attributaires ont droit aux allocations pour chaque enfant à leur charge, âgé de moins de 14 ans; ou de moins de 18 ans, si l'enfant poursuit des études et n'a pas d'occupation rémunérée, ou s'il se trouve lié par un contrat d'apprentissage. Aucune limite d'âge n'est fixée pour les enfants que leur état physique ou mental empêche d'exer-

cer un métier, et les allocations sont également dues pour les jeunes frères et sœurs des travailleurs, lorsqu'ils n'en jouissent pas déjà du fait du travail du père ou de la mère.

Le contrôle

La loi prévoit le contrôle des employeurs assujettis, des attributaires et des caisses de compensation primaires. Les règlements des caisses de compensation, tenus de prévoir les sanctions à appliquer en cas de fraude, doivent en même temps organiser « le contrôle que la direction de la caisse intéressée sera tenue d'exercer tant sur les employeurs affiliés que sur les personnes à qui les allocations sont dues ou doivent être versées ». Les caisses primaires doivent, en outre, adresser chaque mois, au ministre de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale, un rapport sur le contrôle effectué par elles sur leurs affiliés. La Caisse nationale de compensation fait parvenir, de son côté, au ministre, deux fois par an, un rapport sur la surveillance qu'elle exerce sur les caisses primaires.

Le contrôle direct du gouvernement s'effectue en outre par des fonctionnaires désignés par le Roi et qui « surveillent l'exécution de la loi sans préjudice des devoirs qui incombent aux officiers de police judiciaire ». Ces fonctionnaires ont libre accès dans les établissements et les employeurs sont tenus de leur fournir tous renseignements et documents utiles à leur contrôle qu'ils pourraient réclamer. En cas de fraude, de déclaration mensongère ou de refus de communiquer les informations requises, des pénalités sont prévues. D'autre part, toute caisse de compensation qui aura commis des irrégularités ou manquements graves ou aura refusé de se prêter au contrôle et, « d'une manière générale, lorsque les intérêts des travailleurs desservis par la caisse ou ceux des chefs d'entreprises affiliés se trouvent sérieusement compromis », se verra retirer l'agrément par le gouvernement.

France

Le système d'allocations familiales établi en France par la loi du 11 mars 1932¹ est beaucoup plus souple et plus libéral que le régime institué en Belgique deux ans auparavant. Le principal effet de la loi française est de généraliser l'application des pratiques courantes en matière d'allocations familiales.

Depuis le moment où, en 1918, avaient été créées en France, à Lorient et à Grenoble, les premières caisses de compensation pour allocations familiales, cette institution avait connu un essor dont « il n'est guère d'exemple dans l'histoire des institutions sociales » et en 1930 le nombre des caisses de compensation atteignait 232.

Parallèlement à ce développement spontané des allocations familiales grandissait le mouvement d'opinion tendant à les rendre obligatoires et dont les premières manifestations, tel le projet de loi Bokanowski de 1920, étaient presque aussi anciennes que l'institution elle-même. Dès 1922, une loi avait imposé aux adjudicataires de travaux publics l'obligation de verser des allocations familiales à leur personnel et de s'affilier à une caisse de compensation agréée par le ministre du Travail. Au cours des neuf années de son application, cette loi n'avait soulevé aucune difficulté, et on disposait ainsi d'une expérience de valeur, sinon déterminante.

Aussi lorsque sous l'influence de la crise le développement des allocations familiales se ralentit et commença de marquer une régression (le nombre des caisses de compensation, qui n'avait augmenté que de 11 unités de 1928 à 1929 et de 3 unités de 1929 à 1930, diminua de 2 unités en 1931) et que l'on put craindre que les employeurs ne renoncent de plus en plus à assumer une charge bénévolement supportée et qui les mettait en condition d'infériorité

1. COMITÉ CENTRAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES. Manuel pratique des allocations familiales, 2^e édition. Paris, 1934. Cf. *Série législative*, 1932 (Fr. 3).

par rapport à leurs concurrents moins généreux, les pouvoirs publics, d'accord avec les initiateurs du système, estimèrent que « la loi devait intervenir pour rétablir l'égalité des charges entre les employeurs en imposant à tous l'obligation d'adhérer à une caisse de compensation¹ ». Dès le 25 juillet 1929, le gouvernement déposait un projet de loi, qui ne faisait en somme que généraliser l'application de la loi du 19 décembre 1922 visant les adjudicataires de travaux publics, et qui, voté par la Chambre en mars 1931, adopté par le Sénat en janvier 1932, fut finalement promulgué le 12 mars 1932.

L'obligation légale

La loi introduit le principe de l'affiliation obligatoire à une caisse de compensation agréée de tous les employeurs « occupant habituellement des ouvriers ou des employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit » dans l'industrie, le commerce, l'agriculture et les professions libérales. C'est là, du reste, l'unique obligation qu'impose la loi aux employeurs. Seules pourront en être exemptées les quelques grandes entreprises qui auront institué pour leur personnel un service d'allocations familiales agréé par le ministre du Travail. L'État, les départements, les communes et les établissements publics sont en principe visés par la loi, dans la mesure où le personnel qu'ils emploient ne bénéficie pas déjà d'un régime particulier d'allocations familiales institué par la loi.

Cependant, un régime spécial est prévu pour l'agriculture, et cela s'explique par le fait que les allocations n'avaient pas pris, à la campagne, antérieurement à la loi, le développement qu'elles avaient atteint dans les villes. Les caisses de compensation étaient rares, réunissaient peu d'adhérents, et étaient situées dans les régions de grande culture où la condition du salarié agricole tend à se rap-

1. Circulaire du ministre du Travail du 25 juin 1932.

procher de celle du travailleur des villes. La loi a donc prévu qu'un règlement d'administration publique spécial déterminerait les conditions d'application aux exploitations agricoles. Le projet de ce règlement a été préparé et est actuellement soumis aux chambres d'agriculture pour examen.

La compensation

La compensation ne s'établit pas, en France, sur une base nationale, comme c'est le cas en Belgique; elle s'effectue entièrement à l'intérieur de chaque caisse. La loi ne fixe pas le montant minimum de la cotisation patronale et laisse aux différentes caisses toute liberté quant aux mesures à prendre par elles pour assurer la couverture des prestations légales. C'est ainsi, notamment, qu'elle laisse aux caisses le choix de déterminer le mode de calcul des contributions patronales, qui peuvent être fixes, variables, fixées d'avance ou *a posteriori* et établies soit sur la base des effectifs des établissements ou des journées de travail, ou du montant des salaires payés, ou des hectares de terrain cultivé, etc., étant naturellement entendu qu'en aucun cas la récupération ne pourra se faire sur la base des charges familiales du personnel des établissements adhérents.

La loi ne fixe pas davantage un barème unique d'allocations familiales à servir par les caisses de compensation, mais se borne à déterminer la procédure de fixation des taux. Elle laisse aux caisses le soin de fixer le montant des allocations versées, sous la très importante réserve qu'elles ne seront pas inférieures aux minima établis par décret en ce qui concerne chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle. Elle précise, par ailleurs, que ces taux minima seront égaux à ceux pratiqués, au moment de la promulgation de la loi, par les caisses de compensation déjà agréées, c'est-à-dire, en fait, par celles constituées en application de la loi du 19 décembre 1922 et du décret du

13 juillet 1923 visant les adjudicataires de travaux publics, aux termes desquels les taux d'allocations familiales minima doivent être fixés conformément à ceux généralement pratiqués dans les diverses régions et professions. Ici encore, comme on le voit, la loi se borne à consacrer l'état de choses existant.

La loi ne prévoit pas d'autres prestations que celles des allocations familiales, et ne contient notamment aucune disposition visant le financement des différents services sociaux complémentaires assurés, dans de nombreux cas, par les caisses de compensation: primes de naissance, primes d'allaitement, infirmières-visiteuses, services d'hygiène, consultations pré et postnatales, dispensaires, préventoria, établissements de cures de repos, cours d'enseignement ménager, colonies de vacances, maisons sociales, publications éducatives, etc. Les caisses y pourvoient donc par la majoration des contributions réclamées à leurs adhérents. Ces contributions varient du reste forcément d'une caisse à l'autre en vertu du système établi, et notamment des différences existant, suivant les régions ou professions, dans les charges assumées par les caisses, dans les modes de calcul des cotisations patronales, dans le montant des allocations versées, etc.

Les attributaires et bénéficiaires

Les travailleurs appelés, en vertu de la loi, à bénéficier des allocations familiales englobent, en fait, l'ensemble des travailleurs occupés, à la seule exception des fonctionnaires jouissant d'un régime particulier d'allocations familiales et des domestiques de maison. Il n'est fait aucune distinction d'âge, de sexe, de nationalité, de fonction, de traitement et sont donc attributaires aussi bien les ouvriers de toutes catégories, contremaitres, employés subalternes, que les employés supérieurs, ingénieurs, directeurs, etc. En cas d'accident du travail, les travailleurs ont droit aux allocations durant toute la période

d'incapacité temporaire, ou, si l'accident est suivi d'invalidité permanente ou de décès, tant que les enfants n'ont pas atteint la limite d'âge fixée par la loi.

Les allocations, calculées au prorata du nombre de journées de travail effectuées, sont dues pour tout enfant ou descendant légitime, reconnu ou adoptif, et pour tout pupille résidant en France, à la charge de l'attributaire et n'ayant pas dépassé l'âge de l'obligation scolaire, — qui est actuellement de 13 ans, — ou bien, si l'enfant poursuit des études ou se trouve en apprentissage ou est infirme, n'ayant pas dépassé 16 ans.

Le contrôle

Les inspecteurs du travail, concurremment avec les officiers de police, sont chargés du contrôle de l'application de la loi, et les employeurs sont tenus de justifier à tout moment de leur affiliation à une caisse de compensation et du paiement régulier des cotisations dues. La loi prévoit les pénalités à appliquer en cas d'infraction, auxquelles pourront s'ajouter « les dommages et intérêts auxquels le contrevenant pourrait être condamné, envers les chefs de famille qu'il a occupés, pour des allocations familiales dont ceux-ci auraient été frustrés ».

Italie

Le système d'allocations familiales établi en Italie se distingue, à maints égards, de ceux institués en Belgique et en France. D'abord, il n'a pas été établi par la loi. Cependant, étant donné la situation juridique faite dans ce pays aux organisations syndicales, l'accord à la base de l'institution des allocations familiales, qui a été conclu le 1^{er} octobre 1934, entre la Confédération fasciste des industriels et la Confédération fasciste des travailleurs de l'industrie, a pratiquement les mêmes effets. Ensuite, le système italien est moins général: l'accord qui l'a créé ne

• vise que les travailleurs de l'industrie ¹. Puis, contrairement à ce qui est le cas en Belgique et en France, où les employeurs assument dans leur totalité les charges afférentes aux allocations familiales, le système italien prévoit que le coût des allocations sera supporté à parts égales par les employeurs et par les travailleurs. Enfin, les circonstances de son introduction sont particulières et le principe même de la compensation instituée, original. C'est, en effet, à l'occasion de la réduction de la durée du travail à quarante heures avec réduction proportionnelle des salaires qu'il a été établi, dans le but d'atténuer, pour les travailleurs ayant charge de famille, la diminution de revenus résultant de la réforme, et les fonds destinés à couvrir le paiement des allocations sont constitués par des contributions inégales selon que l'horaire hebdomadaire de travail effectué est de quarante heures ou davantage.

La compensation

★ En application de l'accord, une Caisse nationale d'allocations familiales aux ouvriers de l'industrie a été créée auprès de l'Institut national fasciste de la prévoyance sociale. L'administration de cette caisse relève d'un conseil composé d'un président nommé, d'un commun accord, par les deux confédérations patronale et ouvrière de l'industrie ou, à défaut d'accord, par le ministre des Corporations, de trois représentants de la Confédération fasciste des employeurs de l'industrie, de trois représentants de la Confédération fasciste des travailleurs de l'industrie, du Directeur général du travail, de la prévoyance et de l'assistance sociale au ministère des Corporations, du Directeur général de l'Institut national fasciste de la prévoyance sociale et d'un représentant du directeur du parti national fasciste.

1. Le système a été étendu par la suite aux travailleurs du commerce.

Les ressources de la caisse sont constituées par: 1° a) une cotisation à la charge de tous les ouvriers de l'industrie, égale à 1% du salaire perçu pour l'horaire hebdomadaire jusqu'à quarante heures; b) une cotisation d'égale importance à la charge des employeurs; 2° a) une cotisation à la charge des ouvriers qui travaillent plus de quarante heures égale à 5% du salaire perçu pour toutes les heures en excédent de quarante heures par semaine; b) une cotisation égale à la charge des employeurs.

Le montant de l'allocation est variable. Il est établi, pour chaque exercice, par le Conseil d'administration de la Caisse nationale de compensation, en fonction des disponibilités. Ainsi, pour le premier exercice, l'allocation hebdomadaire a été fixée à 4 livres par enfant ¹.

Le système fonctionne comme suit: l'employeur prélève sur les salaires le montant des cotisations dues par son personnel et verse directement à ce dernier les allocations prévues. Si le montant des cotisations, y compris celle de l'employeur, excède celui des allocations versées, l'employeur adresse le solde actif, dans un délai de cinq jours, au siège provincial de l'Institut national fasciste de la prévoyance sociale. Si au contraire c'est l'inverse qui se produit, c'est-à-dire si le montant des allocations versées excède celui des cotisations, cet organisme rembourse à l'employeur, dans le même délai, le montant du déficit.

Les attributaires et bénéficiaires

Les attributaires, ce sont tous les travailleurs de l'industrie chefs de famille (en l'espèce, le père ou la mère) qui travaillent moins de quarante heures par semaine. Les allocations leur sont versées pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans accomplis. Seuls sont exclus, pour le moment, du bénéfice des allocations, les travailleurs à domicile.

1. *Il Lavoro Fascista*, 22 janvier 1935.

Le contrôle

Il porte à la fois sur les établissements qui versent les allocations familiales et sur la Caisse nationale de compensation. Dans chaque province un comité spécial de surveillance est créé auprès du siège provincial de l'Institut national fasciste de la prévoyance sociale, avec mission « de surveiller le bon fonctionnement du versement des cotisations et du paiement des allocations, d'instruire les recours concernant les cotisations et les allocations, d'émettre à leur sujet des avis motivés et de maintenir la liaison avec les associations syndicales et les organes de l'inspection des corporations ». Les employeurs doivent tenir la comptabilité des opérations effectuées, c'est-à-dire des cotisations et des allocations, et renseigner à leur sujet le siège provincial de l'Institut national fasciste de la prévoyance sociale. D'autre part, le contrôle de la gestion de la Caisse nationale est assuré par un collège de syndics comprenant un représentant du ministre des Corporations, un représentant de la Confédération fasciste des industriels et un représentant de la Confédération fasciste des travailleurs de l'industrie. Le conseil d'administration de la caisse est en outre tenu de communiquer chaque année, au ministère des Corporations, le bilan général de la caisse et la statistique de son activité.

APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Belgique

De 1929 à 1932, le nombre des établissements affiliés aux caisses de compensation a augmenté de 2,079%, celui des salariés occupés dans lesdits établissements de 125%, celui des enfants bénéficiaires de 167% et le montant total des allocations versées de 147%.

D'après ces pourcentages, si l'on considère notamment l'écart existant entre l'augmentation du nombre des établissements affiliés et les autres données, sans oublier l'effet

possible du chômage, il semble que la loi ait eu pour effet d'atteindre surtout un grand nombre de petits établissements occupant peu de personnel, et que, d'autre part, le montant moyen des allocations versées par enfant bénéficiaire ait diminué.

La loi a été mise en application par paliers. Elle a atteint successivement, le 1^{er} janvier 1931, tous les employeurs qui au 1^{er} novembre 1930 occupaient au moins 250 personnes; le 1^{er} avril suivant, ceux qui à la date en question en occupaient plus de 100; le 1^{er} juillet, ceux qui en occupaient plus de 10; le 1^{er} octobre, ceux qui en occupaient plus de 5, et enfin, le 1^{er} janvier 1932, ceux qui en occupaient 5 ou moins.

Pendant, à cette dernière date l'application était loin d'être générale, puisque dans son rapport sur l'exercice 1933 la Caisse nationale de compensation constate que sur un total d'employeurs susceptibles d'être affiliés estimé à 124,000 il demeurait encore 40,000 « réfractaires ». D'autre part, la situation financière du système n'était guère satisfaisante. la Caisse nationale de compensation ayant enregistré un déficit de 10,031,706 francs en 1932 et de 5,214,026 francs en 1933.

Sans doute faut-il voir dans la crise économique sévissant à ce moment une des causes de cet état de choses peu satisfaisant, comme du retard dans le paiement des cotisations de nombreux employeurs affiliés et du non-versement par le gouvernement de sa contribution annuelle de 30 millions de francs.

Il est impossible de rappeler ici toutes les critiques auxquelles a donné lieu l'application de la loi; elles sont très nombreuses¹. En fait, la plupart des dispositions incriminées ont été amendées par les arrêtés royaux du 14 août 1933 et du 16 janvier 1935.

1. L'auteur en note quelques-unes que le manque d'espace nous oblige à omettre.

Le premier de ces arrêtés, dont le but était

en ordre principal de sauvegarder l'équilibre budgétaire et d'éviter en même temps toute augmentation des charges de l'industrie en coupant court à des interprétations abusives de certaines dispositions de la loi,

a précisé le sens qu'il convient d'attribuer aux termes : « travailleurs habitant chez l'employeur ». Il s'agissait d'empêcher que,

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 et en faisant peser, par le jeu de l'article 49, toute la charge que ces allocations représentent, sur les autres employeurs assujettis à la loi¹.

En outre, le même arrêté a précisé, à propos des articles 18 et 22 de la loi, que les allocations ne sont dues aux attributaires et notamment en faveur de leurs jeunes frères et sœurs que « lorsque ceux-ci sont effectivement à leur charge ». Il a de plus prévu des sanctions pénales à l'égard des employeurs qui, tout en étant affiliés à une caisse de compensation, ne versent pas ou ne versent qu'irrégulièrement leurs cotisations.

La part de boni qui reste acquise aux caisses primaires n'a pas été modifiée. Mais l'arrêté du 16 janvier 1935 a précisé qu'elle ne pourrait en aucun cas « excéder 25% du montant total des minima légaux d'allocations distribués par elle ».

Les difficultés rencontrées dans l'application de la loi, jointes au désir d'alléger les charges des employeurs à un moment de crise économique particulièrement aiguë, ont incité le gouvernement à réduire à la fois le montant des cotisations des employeurs et celui des allocations versées par les caisses. L'arrêté du 16 janvier 1935, qui vient d'être rapplé, a notamment abaissé le taux des cotisa-

1. Arrêté royal portant modification de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales. Rapport au Roi.

tions patronales par travailleur occupé, de 65 à 50 centimes pour les hommes et de 35 à 25 centimes pour les femmes, en même temps qu'il a réduit le montant des allocations versées, de 15 à 9 francs pour le premier enfant, de 20 à 12 francs pour le deuxième, de 40 à 32 francs pour le troisième, de 70 à 65 francs pour le quatrième, et de 100 à 95 francs pour le cinquième et les suivants.

France

La première mesure prise en vue de l'application de la loi devait être la constitution, auprès du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, par décret en date du 2 octobre 1932, d'une Commission supérieure des allocations familiales chargée de donner son avis sur les divers règlements et décrets d'application. En effet, l'entrée en vigueur de la loi était surbordonnée d'abord à la publication d'un règlement d'administration publique fixant les modalités d'application de la loi, ensuite à des arrêtés ministériels déterminant les taux minima à appliquer dans chaque département, enfin, à des décrets réglementant les délais dans lesquels la loi entrerait en application dans les diverses régions et professions. En fait, il existait depuis 1929 une Commission des allocations familiales et la tâche a consisté simplement à l'adapter aux nécessités nouvelles.

Le règlement d'administration publique prévu fut publié le 14 mars 1933, soit un an après la promulgation de la loi. Il précisait, entre autres, les conditions d'agrément des caisses de compensation, la procédure de fixation des taux d'allocations et de publication des décrets fixant l'entrée en vigueur de la loi et les justifications à fournir pour les enfants ayant dépassé l'âge scolaire; il instituait aussi, dans chaque département, une commission locale des allocations familiales. Ici encore il ne s'agissait pas d'innover, mais de compléter et d'adapter, en élargissant

leur composition, les anciennes commissions locales des allocations familiales instituées en application de la loi du 19 décembre 1922 aux conditions nouvelles créées par la loi généralisant l'application des allocations familiales.

Lorsque le réseau des caisses de compensation eut ainsi été complété et couvrit l'ensemble des départements, tous les organes nécessaires au fonctionnement de la loi existèrent. Mais il restait encore à établir le montant des allocations à verser. Le ministre du Travail, après consultation des commissions locales et de la Commission supérieure des allocations familiales, fixa, par une série d'arrêtés qui s'échelonnent du 23 août au 3 septembre 1933, les taux minima d'allocations à appliquer dans chaque département. Les taux fixés sont en général (dans le cas de quatre-vingt-un départements) identiques à ceux pratiqués en vertu des arrêtés pris en exécution du décret du 13 juillet 1923 et en vigueur au moment de la promulgation de la loi du 11 mars 1932; ils ont été augmentés par rapport aux taux pratiqués à ce moment, dans neuf départements ¹.

Les taux d'allocations diffèrent beaucoup selon les départements. Pour le premier enfant, ils varient de 15 à 30 francs par mois et sont le plus souvent de 20 francs; pour trois enfants, leur montant global oscille entre 45 et 200 francs et est le plus souvent de 90 et 100 francs. Bien que les taux ainsi fixés ne représentent que des minima, il est rare qu'ils aient été dépassés en pratique, les exceptions visant généralement le personnel de bureau et spécialement celui des banques.

L'entrée en vigueur de la loi s'est faite par paliers, conformément au désir du législateur qui avait voulu éviter d'imposer brusquement, en période de crise économique, des charges nouvelles tout au moins à une partie des entreprises. Elle atteignit tout d'abord, et pour l'en-

1. « L'application de la loi sur les allocations familiales au 1^{er} juin 1934 », *Bulletin du ministère du Travail*, juillet-août-septembre 1934, p. 220.

semble du territoire, les industries dans lesquelles la pratique des allocations familiales était largement répandue, car « il importait de rétablir au plus tôt, dans ces professions, l'équilibre entre les employeurs qui assumaient déjà la charge des allocations et les autres ¹ ». Le premier décret fut pris le 12 août 1933 et fixait au 1^{er} octobre suivant la date à laquelle la loi devait entrer en vigueur dans un certain nombre de professions, et des décrets ultérieurs assujettirent successivement la plupart des autres professions.

Comme en Belgique, il semble qu'en France la loi ait eu surtout pour effet d'assujettir au système de petits établissements occupant moins de personnel que ceux antérieurement affiliés. Ainsi, de 1929 à 1933, tandis que le nombre des établissements affiliés marque une augmentation de 168%, le nombre des salariés occupés dans ces établissements n'augmente que de 39%, mais par contre le montant moyen des allocations versées par tête de salariés a légèrement augmenté.

Selon une déclaration de M. Picquenard, directeur du travail ², en mai 1934, soit huit mois après son entrée en vigueur, la loi, susceptible d'atteindre un effectif total de 7,173,000 travailleurs, était devenue applicable à près de 5,912,000 travailleurs, soit 82% de l'effectif total auquel elle pouvait s'appliquer. La proportion était de 11%, soit 35,000 salariés sur 305,000 pour les professions libérales; de 37%, soit 458,000 salariés sur 1,238,000 pour le commerce, et elle dépassait 96%, soit 5,418,000 salariés sur 5,605,000 pour l'industrie ³.

Toutefois, sur ces effectifs auxquels la loi était théoriquement applicable, 4,200,000 travailleurs seulement, — dont 3,200,000 par l'intermédiaire des caisses de com-

1. *Bulletin du ministère du Travail*, avril-mai-juin 1934.

2. Compte rendu du XIV^e Congrès des allocations familiales, p. 108.

3. *Ibid.*, pp. 88-89.

pensation, et le reste ¹ par l'intermédiaire de services particuliers, — bénéficiaient en fait des avantages de la loi, soit 71% de l'effectif visé. Au 1^{er} janvier 1935, il ne restait à assujettir que quelques branches du commerce de détail, de l'alimentation, les transports maritimes et fluviaux, la fabrication d'articles en bois, etc., et l'agriculture pour laquelle, ainsi qu'on l'a déjà noté, un régime particulier est prévu ². Il est probable que les conditions de l'application de la loi à l'agriculture s'écarteront sensiblement de celles concernant l'industrie, étant donné notamment la très grande différence qui existe entre les exploitations agricoles des différentes régions.

Suivant M. Picquenard, la somme totale à laquelle s'élèvera, lorsque la loi sera pleinement en vigueur, l'ensemble des allocations versées, tant par les caisses de compensation que par les collectivités publiques (État, départements, communes et les grands services publics qui versent directement à leur personnel des indemnités pour charges de famille) atteindra près de 4 milliards de francs par an.

Le Comité central des allocations familiales, au cours de sa réunion plénière, a, en outre, pris acte de deux modifications apportées à la loi du 11 mars 1932: l'une visant son extension aux administrations publiques (préfectures, municipalités, hospices, etc.) à l'exception de celles « dans lesquelles des régimes particuliers d'allocations familiales ont été institués »; l'autre interdisant aux employeurs de chercher à récupérer sur les salaires de leur personnel le coût des allocations et précisant que « l'introduction des allocations familiales obligatoires ne pourra en aucun cas être une cause déterminante de la réduction des salaires ».

1. A savoir: 400,000 travailleurs des chemins de fer, 400,000 travailleurs des mines et 200,000 travailleurs des entreprises de services publics, établissements de crédit, etc.

2. *Bulletin des allocations familiales*, janvier 1935.

Italie

Le ministre des Corporations a approuvé les statuts de la Caisse nationale de compensation pour allocations familiales et, le 29 décembre 1934, le Conseil d'administration de la caisse s'est réuni pour discuter du fonctionnement de la caisse, des principes d'« intégration » des salaires, et d'autres questions visant l'organisation et l'administration du système. Il a notamment fixé au 14 janvier 1935 la date à partir de laquelle les allocations familiales seraient versées, les cotisations courant à partir du 3 décembre 1934.

L'Agence Delta ¹ indique, d'après une source autorisée, que le nombre des établissements susceptibles d'être affiliés à la Caisse nationale de compensation serait d'environ 150,000; celui des ouvriers contribuant à la constitution des fonds de la caisse serait d'environ 1,700,000 hommes et 400,000 femmes, tandis que le montant global annuel des cotisations oscillerait entre 180 et 200 millions de liras.

On estime, d'autre part, que le nombre des ouvriers tributaires pourra osciller entre 360,000 et 540,000, et celui des enfants bénéficiaires entre 500,000 et 740,000 ². Cependant, pour le premier exercice, allant du 14 janvier au 31 mars 1935, et pour la presque totalité du territoire du pays, les recettes de la caisse, constituées par les cotisations des employeurs et des travailleurs travaillant plus et moins de quarante heures par semaine, n'ont encore atteint que 15,587,642 liras, et le montant global des allocations versées, que 13,580,560 liras ³. Le montant de l'allocation due par enfant a été fixé, comme on l'a dit, à 4 liras par semaine ⁴.

1. *Il Lavoro Fascista*, 25 janvier 1935.

2. *Assicurazioni sociali*, novembre-décembre 1934.

3. Chiffres communiqués par le gouvernement italien.

4. *Il Lavoro Fascista*, 22 janvier 1935.

LE MOUVEMENT DE L'OPINION

Les allocations familiales ont suscité, dans un passé récent, maintes controverses. Elles ont eu d'ardents champions et des adversaires non moins décidés. Au cours des dernières années cependant, au fur et à mesure qu'elles pénétraient dans la pratique, les discussions se sont apaisées et il semble que la réglementation généralisant les allocations familiales ait été, en général, bien accueillie. Il est intéressant de considérer l'opinion des milieux intéressés dans son évolution à l'égard de l'institution elle-même et aussi en ce qui concerne la réglementation adoptée.

Les allocations familiales sont d'origine patronale. Elles se sont développées librement avec l'appui synpathique des employeurs. Leurs promoteurs invoquent en leur faveur à la fois des raisons de principe et d'opportunité. Elles devaient avoir pour effet, entre autres, de remplacer le principe de la rémunération du travail basée entièrement sur la valeur de la prestation fournie, par celui de la rémunération basée, au moins en partie, sur les besoins familiaux. Les allocations familiales aboutissaient, disait-on, à une répartition plus équitable et présentant une plus grande utilité sociale du revenu global des travailleurs. Elles représentaient un moyen d'élever le taux des naissances, de favoriser ainsi l'accroissement de la population et d'assurer aux enfants une plus grande protection, en même temps qu'elles étaient une méthode de rapprochement entre les employeurs et les travailleurs.

A ces considérations sociales s'ajoutaient aussi des considérations économiques, qui n'étaient sans doute pas les moins influentes. En période de brusques et fort changements dans le coût de la vie, comme par exemple en période d'inflation, les allocations constituaient pour les employeurs un moyen pratique d'adaptation des salaires, dans les conditions les moins onéreuses pour eux puis-

qu'elles leur permettaient parfois d'éviter un accroissement général des salaires au profit de tous les travailleurs, célibataires compris, en limitant aux seuls travailleurs chargés de famille des majorations de salaires correspondant plus ou moins à l'augmentation du coût de la vie. Certains employeurs ont même vu dans les allocations familiales un moyen de diminuer la somme globale des salaires versés. Ainsi, dans une circulaire à ses adhérents, la Fédération du bâtiment et des travaux publics de Belgique écrivait :

Les allocations familiales diminueront, en définitive, par une meilleure répartition, la somme globale des salaires et allégeront ainsi les frais généraux de l'industrie, en évitant, d'autre part, l'élévation chronique du coût de la vie due en partie à la hausse des salaires ¹.

Les employeurs, tant en France qu'en Belgique, se sont montrés longtemps hostiles à l'intervention de l'État dans le domaine des allocations familiales; ils craignaient, notamment, que la généralisation par la loi des allocations familiales ne les prive du bénéfice moral de leur initiative ². Puis, avec le développement des allocations, leur opposition a diminué peu à peu pour faire place, finalement, au désir contraire de voir étendre à l'ensemble des employeurs les charges représentées par les allocations familiales. La crise économique, comme on l'a déjà noté, en aggravant singulièrement les conditions de la concurrence, a joué à cet égard un rôle déterminant.

Dans les milieux ouvriers, on a manifesté à l'origine une opposition très nette à l'application des allocations familiales. Bien qu'approuvant le principe « à chacun selon ses besoins », on y jugeait sans indulgence cette initiative patronale à laquelle on reprochait de diminuer la solidarité ouvrière et de rendre moins efficace l'action des syndicats en vue de l'élévation des salaires. On s'élevait aussi contre ce qu'on appelait « la fausse philanthropie

1. *Bulletin des allocations familiales*, n° 9, 1935.

2. Voir notamment V. FALLON: *Les Allocations familiales en Belgique et en France*. Bruxelles, 1926, pp. 165 et suivantes.

patronale » et l'on contestait aux employeurs le droit d'intervenir pour la protection de la famille ouvrière ou pour l'accroissement de la population, ces fonctions appartenant à la collectivité dans son ensemble¹. Aux allocations familiales, les organisations ouvrières opposaient leur demande d'un salaire vital, suffisant à l'entretien d'une famille moyenne, et d'indemnités familiales supplémentaires aux chefs de famille chargés d'un certain nombre d'enfants².

L'opposition des syndicats fut cependant impuissante à enrayer les progrès des allocations familiales. En fait, au cours des années d'après-guerre, l'écart entre la hausse du coût de la vie et celle des salaires rendait leur tâche à cet égard particulièrement difficile, en faisant que toute mesure susceptible d'apporter un soulagement quelconque à la situation était accueillie favorablement par la majorité des travailleurs.

En face du développement extraordinaire des allocations familiales, l'attitude des syndicats, d'hostile qu'elle était, devint plus tolérante; puis les organisations ouvrières en vinrent à réclamer, elles aussi, la généralisation par la loi des allocations familiales dans des conditions qu'elles indiquaient. Elles se déclaraient notamment en faveur d'un système d'allocations financé ou subventionné par l'État, contrôlé par lui et administré conjointement par l'État, les employeurs et les travailleurs.

Les réglementations adoptées ont, sur certains points, donné satisfaction aux revendications ouvrières: elles ont eu pour résultat de généraliser les allocations familiales, de leur enlever certaines caractéristiques jugées déplaisantes et d'instituer le contrôle de l'État. Aussi les porte-

1. Sur l'attitude ouvrière à l'égard des allocations familiales voir notamment la résolution soumise au Congrès de la Confédération générale du Travail de France, en janvier 1923, dans *la Voix du Peuple*, février 1923.

2. Voir notamment rapports du Congrès des syndicats chrétiens de Belgique, cités par H. PAUWELS, dans les *Dossiers de l'Action catholique*, avril 1925, fascicule: *Les allocations familiales*.

parole des milieux ouvriers ont-ils marqué leur satisfaction d'une réforme

qui enlève à ce grand service de solidarité sociale et humaine une importante partie de son caractère de générosité patronale et de pouvoir arbitraire et complémentaire qu'il conférait aux exploitants... l'allocation familiale devient un droit qui marque au-dessus de tout une progression vers l'entr'aide et vers la conception de la responsabilité et des devoirs collectifs¹.

Toutefois, la législation adoptée ne répond pas à toutes les aspirations ouvrières, ainsi qu'il ressort de diverses déclarations par lesquelles a été définie l'attitude ouvrière vis-à-vis du problème des allocations familiales dans les conditions nouvelles créées par la réforme. En France, la Confédération générale du travail, lors de son congrès de septembre 1933, a adopté à cet égard une résolution ainsi conçue :

Une loi fut votée, qui entre actuellement en vigueur, rendant obligatoires les allocations familiales par la généralisation des caisses de compensation entre employeurs.

Considérant que le sursalaire familial n'est pas le fait de la volonté patronale, qu'il est constitué au moyen de prélèvements sur le travail de tous, nous estimons que les travailleurs doivent avoir droit effectif de participation à la gestion des caisses de compensation et nous demandons en ce sens la modification de la loi actuelle...

Les caisses doivent avoir une administration paritaire, cette dernière étant la seule garantie pour la neutralité absolue en matière politique et religieuse.

Nous considérons également que ces allocations devront être versées même pour les jours de chômage et de maladie, sinon la loi perd son véritable caractère de protection de la famille.

Considérant également que les allocations familiales permettent d'apporter quelque soulagement à la misère de bien des foyers ouvriers, nous demandons l'application rapide de la loi et sa généralisation en faveur de toutes les catégories de salariés².

En Belgique, à notre connaissance, aucune résolution n'a été prise définissant la position de la Commission syndicale en face de la loi du 4 août 1930. Dans un article

1. Raoul LENOIR, dans *le Peuple*, Paris, 7 octobre 1933.

2. *Documents parlementaires*, 1933, p. 773.

publié dans l'organe de la Commission, quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi, M. J. Bondas a rappelé, notamment, que la Commission syndicale ne s'était jamais prononcée contre le principe des allocations familiales et avait été la première à réclamer la généralisation de leur application par la loi¹. Dans un second article, écrit trois ans plus tard, à l'occasion des travaux de la Commission chargée de réparer la revision de la loi, et paru dans le même organe, M. Jos. Bondas a exprimé comme suit son opinion:

Nous n'allons évidemment pas prétendre que la loi de 1930 est absolument parfaite, tant au point de vue social qu'au point de vue technique. Si nous avions eu à la faire, elle aurait incontestablement été différente. La question n'est du reste pas là pour le moment. Mais nous pensons, d'une part, que l'application de la loi est trop récente, et d'autre part qu'elle a fonctionné dans une période trop anormale pour qu'on puisse justifier certains bouleversements².

De son côté, l'organe de la Confédération des syndicats chrétiens³ a publié, sous le titre: « Pourquoi nous sommes favorables aux allocations familiales », un article dans lequel la Confédération explique sa position, et notamment son changement d'attitude à l'égard de la réclamation d'un salaire vital.

Les allocations familiales, écrit cet organe, sont le seul moyen véritablement pratique d'assurer aux ménages qui ont des enfants à charge des ressources suffisantes pour leur permettre de vivre convenablement. En effet, si nous exigeons pour le père de famille nombreuse un salaire qui le mettrait en état d'élever convenablement ses quatre ou cinq enfants, nous imposerions à l'industrie nationale une charge qu'elle ne pourrait supporter, car il n'est pas possible de déroger à la règle « à travail égal salaire égal », et par conséquent nous devrions demander pour tous les camarades de travail du père de famille nombreuse, même pour les célibataires, un salaire égal au sien, tandis que grâce aux allocations familiales le salaire peut être calculé sur la base des besoins du ménage sans enfants à charge, mais il est bien entendu que les allocations doivent

1. *Le Mouvement syndical*, 20 décembre 1930.

2. *Ibid.*, 20 décembre 1933.

3. *C. S. C.*, mai 1933.

être suffisantes pour couvrir les frais occasionnés par chaque enfant bénéficiaire. Il est vrai que jadis la Confédération a revendiqué le salaire familial, calculé sur la base d'un ménage de quatre personnes, le père, la mère et deux enfants à charge, mais la pratique a révélé que cette base ne peut être conservée en Belgique, à cause du grand nombre de ménages qui n'ont pas de charges familiales et on ne peut revendiquer pour ces ménages les ressources nécessaires à l'entretien convenable d'une famille de quatre personnes.

LES OBJECTIFS POURSUIVIS ET LA RÉGLEMENTATION NOUVELLE

Les expériences qui vont se poursuivre maintenant, sur une échelle généralisée et avec des caractéristiques particulières, en Belgique, en France et en Italie, vont sans doute provoquer un renouveau d'intérêt pour l'institution elle-même des allocations familiales. A la lumière de ces expériences, de nouvelles études pourront être faites de ses principes, de ses objectifs, de ses possibilités, de ses difficultés et des modalités les plus favorables à une bonne application, en même temps que des comparaisons toutes naturelles pourront être faites entre l'aspect théorique et en quelque sorte « potentiel » des allocations familiales et les réalisations effectuées. Il n'est pas question d'entreprendre ici un tel examen, mais de noter brièvement, à l'égard de certains des objectifs poursuivis, quelques-uns des problèmes soulevés.

Les allocations familiales et l'accroissement de la natalité

Un des buts essentiels des allocations familiales, a-t-on dit, c'est d'encourager les naissances et de favoriser l'accroissement de la population, et il semblerait, d'après les statistiques recueillies par les caisses de compensation, qu'en France et en Belgique elles aient eu effectivement pour effet, entre autres, d'élever le taux de la natalité. Est-ce à dire que les allocations familiales sont susceptibles d'avoir, dans tous les cas, de semblables résultats ? Certains spécialistes du système ne le pensent pas. D'après

Miss Rathbone ¹, la réponse à cette question sera évidemment conditionnée

par la forme de la disposition adoptée, par son universalité ou par sa limitation à certaines classes de revenus — et, dans ce cas, par la détermination des classes bénéficiaires, — par le fait qu'elle comporte un taux unique pour toutes les classes qui y ont droit ou est graduée de manière à représenter la même valeur pour les familles à niveaux de vie différents, par le fait qu'elle applique un taux unique pour tous les enfants ou un barème croissant ou diminuant avec le nombre d'enfants, ou par le fait que l'allocation est accordée sans condition ou à certaines conditions et lesquelles.

Suivant cet auteur, le fait que d'ores et déjà les couches les plus pauvres de la population fournissent comparativement le plus grand nombre d'enfants

ne permet pas de supposer que les allocations auraient pour effet de provoquer des naissances plus nombreuses dans ces catégories de travailleurs, tous les faits montrant combien elles sont peu influencées par des considérations de prudence ²...

Par contre, les allocations devraient avoir certainement pour effet d'augmenter les naissances dans les milieux qui les restreignent pour des motifs économiques, et à ce propos Miss Rathbone pose la question de l'aspect « qualitatif » du problème de l'accroissement de la population. N'est-il pas souhaitable que l'augmentation des naissances soit encouragée surtout dans les milieux susceptibles de fournir aux enfants les meilleures conditions de sécurité, d'hygiène et d'éducation ? C'est également l'avis du professeur William McDougall, qui, dans son livre *National Welfare and National Decay* ³, apporte de nombreux témoignages marquant que les professions supérieures représentent, en fait, une sélection d'habiletés héréditaires aussi bien qu'une meilleure ambiance et opportunité, et préconise que le stimulant représenté par les allocations soit réservé à des « catégories choisies », lesquelles devraient

1. Eleanor F. RATHBONE: *The Disinherited Family. A Plea for the Endowment of the Family*, p. 232. Londres, 1924.

2. *Ibid.*, p. 242.

3. Melbourne, 1921, p. 197.

être assurées que l'addition de chaque enfant entraînerait avec elle, automatiquement, un accroissement de revenus suffisant à couvrir les dépenses normales de son entretien.

Les allocations familiales et le salaire

Un autre objet des allocations familiales, d'après les initiateurs du système, c'est de remplacer plus ou moins les systèmes de rémunération basés sur la valeur de la prestation fournie par un système de rémunération basé sur les besoins familiaux des travailleurs. Dans ces conditions, la considération de ce que représentent effectivement, d'une part, ces besoins familiaux et, d'autre part, le salaire par rapport à la couverture intégrale, dans des conditions normales, de ces besoins, présente une grande importance. Il paraît difficile de concevoir une application idéale d'un système d'allocations familiales en dehors de la détermination préalable des niveaux d'existence et de la fixation de salaires minima. Car, sans la connaissance de ces conditions de base, comment juger si le système des allocations répond ou non à son objet? Si, par exemple, le salaire lui-même ne suffit pas à l'entretien normal de deux adultes, l'allocation permettra simplement de couvrir en partie le déficit du ménage. Si, au contraire, le salaire est de nature à couvrir l'ensemble des besoins normaux d'une famille ouvrière, la nécessité économique des allocations diminue. Sans doute le système ne perd-il pas pour cela son intérêt comme moyen propre à encourager l'augmentation des naissances. Mais le fait essentiel, à la fois du point de vue des buts poursuivis et du bien-être de la famille ouvrière, ce n'est pas tant, au fond, que des allocations familiales soient ou non octroyées, c'est que la rémunération globale du travailleur, comprenant éventuellement des allocations, couvre adéquatement ses besoins.

Le maintien du niveau des salaires réels paraît une autre condition de l'application satisfaisante des allocations familiales. Pour que l'avantage représenté par les

allocations demeure réel, il importe, en effet, qu'il ne soit pas neutralisé par un mouvement de hausse du coût de la vie, ou de baisse des salaires; et dans la mesure où les allocations seraient appliquées dans de telles conditions, il semble qu'elles doivent manquer leur but et qu'on ne puisse voir en elles autre chose qu'une modalité d'adaptation partielle des salaires au relèvement général du coût de la vie.

Le montant de l'allocation

Les promoteurs du système des allocations familiales font valoir aussi que les allocations tendent, d'une part, à réparer, au bénéfice des chefs de famille, l'injustice résultant de l'inégalité de leur condition financière par rapport à celle des célibataires et des gens mariés sans enfant, d'autre part, à assurer non seulement l'accroissement de la natalité, mais encore la protection de la vie infantine.

Pour que le premier de ces objectifs se trouve réalisé, il semble qu'il soit nécessaire de délimiter nettement, dans la rémunération globale, la part que représente la couverture des besoins du père et de la mère, et celle qui correspond à l'entretien des enfants. S'il y a confusion, et si par exemple, à un salaire entendu comme devant couvrir plus que les besoins de deux adultes, s'ajoutent des allocations manifestement insuffisantes à couvrir l'entretien des enfants, les chefs de famille continueront, dans une certaine mesure, à être financièrement « pénalisés » par rapport aux travailleurs qui n'ont pas les mêmes charges qu'eux.

Pour assurer, d'autre part, l'accroissement de la natalité et la protection de la vie infantine, le montant des allocations devrait être suffisant, dans tous les cas, à couvrir l'ensemble des besoins « normaux » des enfants. Or, comment les déterminer sans étudier l'ensemble des besoins familiaux? On retrouve ici encore le problème des salaires minima et des salaires d'existence, auquel s'ajoute celui du calcul des allocations. Et, sortant du domaine étroit des allocations familiales, on se heurte en même

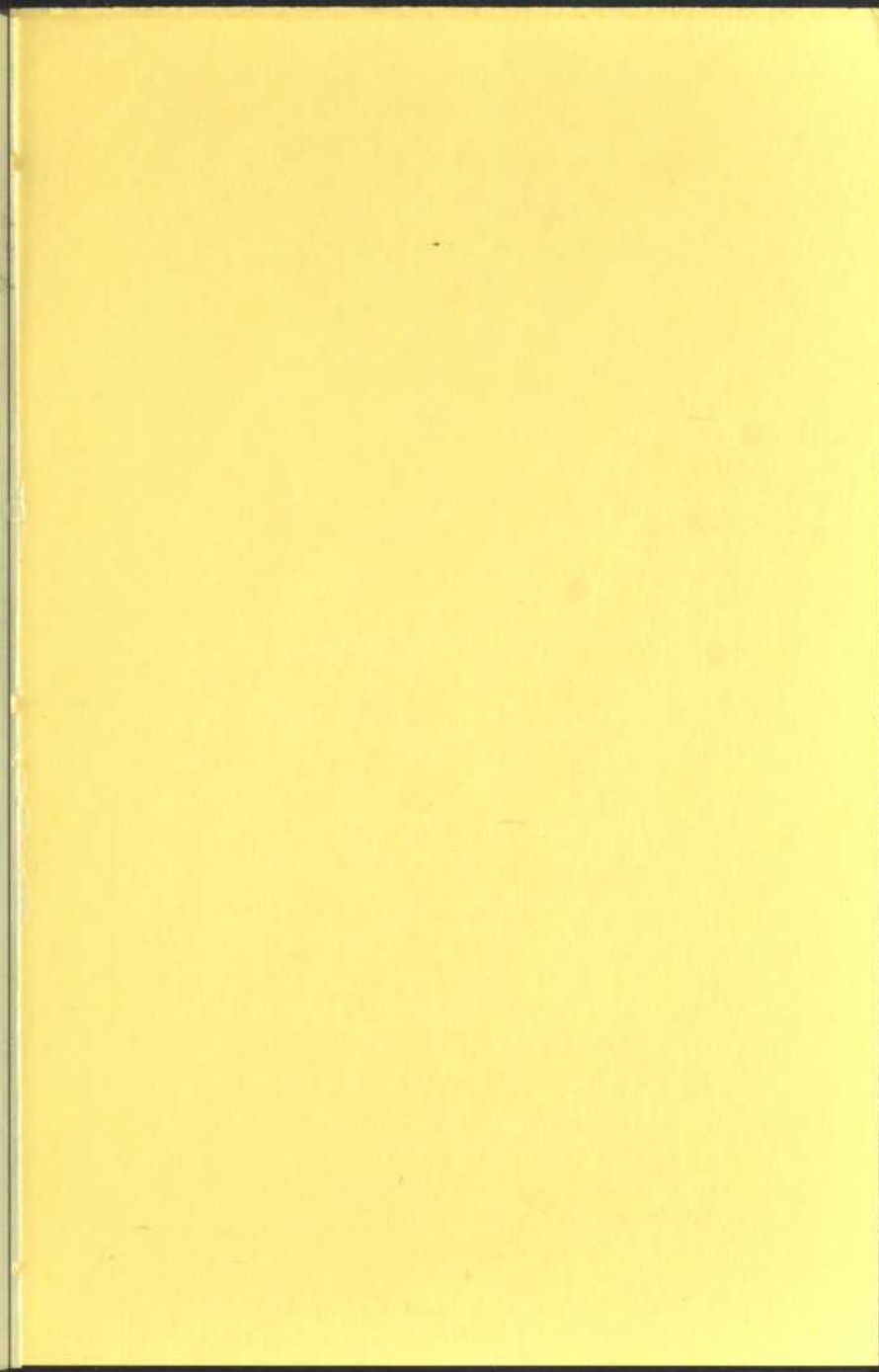
temps aux problèmes, à la fois théoriques et pratiques, de l'établissement de budgets types satisfaisants, de la détermination de niveaux de vie adéquats, de la capacité de paiement de l'industrie, de la productivité nationale, etc. L'expérience de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en matière de fixation des salaires minima et des allocations familiales est suggestive du nombre et de la portée des problèmes posés.

Et, par comparaison, quand on considère l'aide, si appréciable qu'elle soit ¹, apportée au budget familial ouvrier dans les divers pays par les systèmes d'allocations familiales, quand on met en regard notamment le montant de l'allocation et celui du salaire—principale mais non unique source du revenu ouvrier, — ou bien, — quoique, ici, les éléments précis de comparaison fassent défaut, — quand on compare le montant des allocations au coût approximatif d'entretien des enfants, on est amené à se demander si l'idéal des promoteurs du système a été jusqu'ici parfaitement réalisé.

* * *

En conclusion, il semblerait que, pour que soient accomplies les meilleures conditions en vue des buts poursuivis — l'augmentation du taux de la natalité, et la substitution du principe de la rémunération sur la base des besoins, — à l'ancien principe de la rémunération sur la base de la prestation fournie, il faille que des allocations familiales d'un montant adéquat s'ajoutent à un salaire correspondant à l'entretien normal d'au moins deux adultes; et cela marque l'intérêt, sinon la nécessité, de déterminer tout d'abord un tel salaire de base et aussi le coût de l'entretien des enfants.

1. Pour ne citer qu'un exemple et relatif à une catégorie particulière, en Belgique, en 1932, l'allocation par rapport au salaire d'un ouvrier imprimeur — compositeur à la main — représentait 1.3% pour un enfant, 2.9% pour deux enfants, 6.3% pour trois enfants, 12.2% pour quatre enfants et 20.5% pour cinq enfants (les allocations ont été réduites dans une certaine mesure à partir de janvier 1935). La même année, sur un total de 482,965 familles bénéficiaires, 81% avaient un et deux enfants, 10.4% en avaient trois, 4.7% en avaient quatre, et 2.2% en avaient cinq.



BNQ



000 358 561