

FOCUS - 2007-1

Les orphelins dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés



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

Rue de Trèves 70
1000 Bruxelles
Tel.: 02-237 23 20
Fax: 02-237 23 09
E-mail: research@rkw-onafts.fgov.be
Website: www.onafts.be

Les orphelins dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés

Table de matières

INTRODUCTION.....	2
LES ORPHELINS DE PLUS DE 25 ANS : UN GROUPE À PART.....	3
1. LES ALLOCATIONS FAMILIALES POUR ORPHELINS : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE 3	
1.1. DU SALAIRE DE REMPLACEMENT À L'INTÉRÊT DE L'ENFANT : UNE RÉGLEMENTATION ÉVOLUTIVE	3
1.2. ÉVOLUTIONS GLOBALES 1955-2005	5
2. LES ALLOCATIONS FAMILIALES POUR ORPHELINS : DEUX TAUX, DEUX RÉALITÉS ? ..	6
2.1. LES BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS FAMILIALES MAJORÉES D'ORPHELINS (ART. 50 BIS L.C.) : MAJORITAIRES MAIS EN DIMINUTION	6
2.2. LES ORPHELINS BÉNÉFICIAIRE DU TAUX ORDINAIRE (ART. 40 L.C.) : UN GROUPE STABILISÉ ?	7
2.3. TAUX MAJORÉ – TAUX ORDINAIRE : LES TENDANCES S'INVERSENT	8
3. LES ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES : UN PROFIL SPÉCIFIQUE	9
3.1. DES ENFANTS PLUS ÂGÉS QUE DANS LE RÉGIME.....	9
3.2. LA RELATIVE STABILITÉ DES GROUPES D'ÂGE DES ORPHELINS	10
3.3. D'AVANTAGE D'ÉTUDIANTS QUE DANS LE RÉGIME	10
3.4. DES FAMILLES PLUS PETITES QUE PAR LE PASSÉ	12
4. CONCLUSION	13
4.1. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	13
4.2. LES ALLOCATIONS D'ORPHELINS : QUEL AVENIR ?	14
BIBLIOGRAPHIE.....	17

Table des graphiques

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION COMPARÉE DU NOMBRE TOTAL D'ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS FAMILIALES PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES BÉNÉFICIAIRES DU RÉGIME DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (1955 = 100).	5
GRAPHIQUE 2 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES DE L'ART. 50 BIS L.C. (1955=100)	7
GRAPHIQUE 3 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES DE L'ART. 40 L.C. (1955=100)	8
GRAPHIQUE 4 : ÉVOLUTION COMPARÉE DU NOMBRE D'ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES DES ARTICLES 40 ET 50 BIS (1975=100)	8
GRAPHIQUE 5 : RÉPARTITION, EN 2005, DES ORPHELINS PAR GROUPE D'ÂGE	9
GRAPHIQUE 6 : RÉPARTITION, EN 2005, DES BÉNÉFICIAIRES DANS LE RÉGIME PAR GROUPE D'ÂGE	9
GRAPHIQUE 7 : RÉPARTITION, EN 1985, DES ORPHELINS PAR GROUPE D'ÂGE	10
GRAPHIQUE 8 : RÉPARTITION, EN 2005, DES ORPHELINS PAR GROUPE D'ÂGE	10
GRAPHIQUE 9 : ÉVOLUTION DE LA PART D'ÉTUDIANTS DE 18 À 25 ANS DANS LA CATÉGORIE DES ORPHELINS ET DANS LE RÉGIME DES SALARIÉS (1985-2005).	11
GRAPHIQUE 10 : ÉVOLUTION DU RANG DES ORPHELINS BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE RÉGIME DES TRAVAILLEURS SALARIÉS – TOUS TAUX (1985-2005).	12

Introduction

C'est généralement en temps de guerre ou lors d'épidémies que l'on connaît le mieux le nombre d'orphelins et leur profil dans un pays. Ainsi, les deux conflits mondiaux du XXe siècle ou, aujourd'hui, la pandémie du SIDA dans les pays en développement ont donné lieu à des statistiques assez précises relatives aux orphelins. En 2004, l'UNICEF estimait le nombre total d'orphelins et d'enfants abandonnés dans le monde à 143 millions¹ ce qui représentait 8,4 % des enfants dans le monde.

A l'heure actuelle, la Belgique, comme nombre d'autres pays, ne dispose de quasiment aucune étude récente relative aux orphelins.

Comme le notent certains chercheurs, « les orphelins constituent une catégorie de population mal connue car difficile à identifier dans la statistique courante (recensement, état civil)."² Les statistiques tenues par l'ONAFST représentent dès lors une des rares sources détaillées d'information concernant les orphelins, circonscrite cependant aux enfants bénéficiaires du régime des travailleurs salariés :

Est considéré comme orphelin dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, l'enfant de moins de 18 ans, celui de moins de 21 ans s'il est handicapé ou jusqu'à 25 ans s'il poursuit des études, qui a perdu l'un de ses parents ou les deux. Il doit s'agir de l'enfant légitime, reconnu ou adopté d'un travailleur salarié.³ Au cours des 12 mois qui ont précédé le décès, le parent décédé ou survivant doit avoir rempli les conditions pour avoir droit aux allocations familiales pendant 6 mois dans le régime des travailleurs salariés.

Le champ d'investigation de la présente étude a pour but d'analyser l'évolution de cette catégorie de bénéficiaires de 1955 à 2005 dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés.⁴

Quelles furent les évolutions du nombre d'orphelins au sein du régime des salariés ? Comment pouvons nous les expliquer ? Existe-t-il des différences ou des similitudes par rapport à l'ensemble des bénéficiaires du régime des travailleurs salariés ? Quel est l'avenir de ce type d'allocations familiales ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans les pages suivantes.

¹ Source : UNICEF.

² A. MONNIER et S. PENNEC, *Trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France*, in *Population et Sociétés*, Paris, INED, n° 396, décembre 2003.

³ Ou chômeur, invalide ou pensionné.

⁴ Des allocations familiales majorées d'orphelins sont également octroyées dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui du secteur public. Il existe également des catégories spécifiques d'orphelins, dites hors champs d'application, pour lesquelles l'ONAFST verse des allocations familiales (pour le compte du SPF Finances, il s'agit des orphelins de guerre, du temps de paix, des « événements du Congo » et des anciens membres du personnel d'Afrique et pour le compte du SPF Sécurité sociale, il s'agit des enfants d'invalides civils et les orphelins de victimes civiles de la guerre 1940-1945). Enfin, le système des prestations familiales garanties prévoit l'octroi d'allocations majorées d'orphelins. Aucun arrêté royal d'exécution n'a cependant encore été publié.

Les orphelins de plus de 25 ans : un groupe à part

La catégorie des enfants bénéficiaires de plus de 25 ans, créée dans les années '60, est composée exclusivement de bénéficiaires handicapés.

Restreinte en 1987⁵ aux seuls bénéficiaires nés avant le 1^{er} juillet 1966, cette catégorie connaît en conséquence, depuis 1998, une diminution constante et définitive de ses effectifs.

Les orphelins de plus de 25 ans⁶ constituant une catégorie très spécifique et désormais temporaire, l'étude ne tient pas compte des bénéficiaires de ce groupe d'âge.

1. Les allocations familiales pour orphelins : une perspective historique

1.1. *Du salaire de remplacement à l'intérêt de l'enfant : une réglementation évolutive*

Le principe des allocations familiales pour orphelins est inscrit dans la réglementation du régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés depuis 1930, date de rédaction des lois coordonnées (L.C.). Les conditions d'octroi et le montant des allocations familiales d'orphelins ont connu d'importantes modifications successives qui peuvent expliquer, comme l'étude le démontrera par la suite, les évolutions des effectifs au fil du temps. Sans prétendre être exhaustif, nous relèverons ci-après les grands changements de cette réglementation à l'égard des orphelins.

A l'origine, les allocations familiales d'orphelins étaient octroyées, aux mêmes montants que pour les autres bénéficiaires, aux enfants du travailleur dont le décès était lié à l'exercice de son activité professionnelle.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le législateur a prévu d'octroyer aux orphelins d'un travailleur salarié décédé des suites de son travail (accident, maladie), un montant équivalant au double des allocations familiales ordinaires. A partir de 1946, le droit aux allocations familiales d'orphelins a été étendu à l'ensemble des orphelins des salariés décédés par la suppression du lien entre le décès et le travail, en d'autres termes, le décès ne devait plus être la conséquence directe d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle. L'année suivante, ces mêmes allocations ont été octroyées en cas de décès du parent non salarié.

En 1947 également, le législateur a opéré une distinction selon que le parent survivant se remarie ou forme un ménage de fait ou non : en cas de remariage ou de mise en ménage, l'enfant bénéficie d'allocations familiales au taux ordinaire (art. 40 L.C.) ; par contre, tant que le parent survivant élève seul ses enfants, ceux-ci bénéficient d'allocations familiales majorées d'orphelins (art. 50 bis L.C.). En cas de divorce ou de fin du ménage de fait, le bénéfice de l'art. 50 bis L.C. est à nouveau octroyé.

En 1949, les orphelins ont vu les montants de leurs allocations adaptés en fonction du rang qu'ils occupent dans la famille.

⁵ Suite à la réforme en profondeur du système d'octroi du supplément d'allocations familiales pour les enfants handicapés.

⁶ 13.297 bénéficiaires en 2005.

En 1957, le législateur a étendu le droit aux allocations familiales d'orphelins à tous les enfants à charge du travailleur salarié, indépendamment du lien de parenté.

En 1964, l'octroi des allocations familiales a été porté, dans le régime des salariés, de 21 à 25 ans pour certains groupes de bénéficiaires (étudiants e.a.).

En 1965, le taux unique a été introduit pour les allocations familiales majorées d'orphelins. Jusqu'à cette époque, ces allocations étaient déterminées sur base de l'activité lucrative ou non du parent survivant. En d'autres termes, le montant des allocations familiales majorées d'orphelins était lié au revenu du parent survivant. Si la mère exerçait un travail rémunéré, elle percevait la plus petite des deux majorations. Si elle ne travaillait pas ou si l'enfant était orphelin de père et de mère, le montant le plus élevé était accordé.

A partir de 1968, les orphelins étudiants, tributaires pour eux-mêmes, se sont vus octroyer le taux majoré tandis que les orphelins de parents handicapés n'exerçant aucune activité professionnelle ont été admis au bénéfice d'allocations familiales d'orphelin au taux ordinaire dans un premier temps puis majoré à partir de 1985.

En 1968 toujours, les orphelins dont le parent survivant s'était remarié, ont à nouveau pu bénéficier d'allocations familiales majorées d'orphelins en cas de séparation de corps.

Dans les années '70, de nombreuses modifications se sont opérées dans les structures familiales et la réglementation a suivi ces changements. Ainsi, dès 1971, les allocations familiales majorées d'orphelins ont été octroyées au parent survivant lorsque celui-ci vivait en concubinage⁷ avec le parent décédé. Jusqu'alors, en cas de décès du concubin, seules les allocations familiales au taux ordinaire étaient d'application.

En 1976, les conditions liées à la carrière du parent décédé ont été très largement assouplies et le droit aux allocations familiales majorées d'orphelins s'en est trouvé facilité.

⁷ A l'époque, les allocations d'orphelins majorées pouvaient être octroyées en faveur des enfants issus d'un concubinage lorsque l'attributaire vivant en concubinage avec la mère des enfants était séparé de corps et que son épouse refusait le divorce.

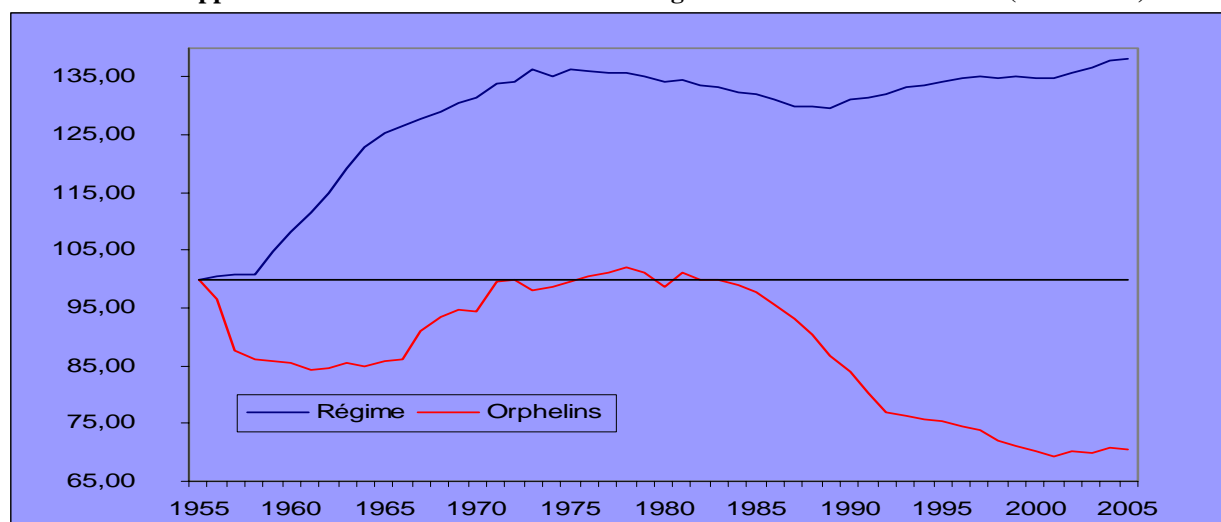
Tableau 1 : Principaux changements de la réglementation d'allocations familiales pour orphelins (régime des salariés)

1930	- La réglementation d'allocations familiales pour travailleurs salariés prévoit l'octroi d'allocations familiales aux orphelins
1946	- Suppression de la notion du décès du parent salarié comme conséquence directe du travail - Introduction d'allocations majorées à deux taux distincts selon que la mère exerce ou non une activité lucrative
1947	- Octroi des allocations d'orphelin en cas de décès du parent non salarié
1949	- Majoration en fonction du rang
1957	- Allocations d'orphelin octroyées également aux enfants à charge du travailleur décédé sans qu'il y ait un lien de parenté direct (père/mère)
1965	- Introduction d'un taux unique d'allocations familiales majorées d'orphelin en remplaçant des deux taux majorés existants
1968	- Octroi du taux majoré aux orphelins étudiants attributaires pour eux-mêmes - Allocations familiales majorées d'orphelin octroyées en cas de séparation de corps du parent survivant
1971	- Octroi des allocations familiales majorées en cas de décès du concubin

1.2. Evolutions globales 1955-2005

Au cours de la période 1955-2005, la part des orphelins bénéficiaires (tous taux confondus) est passée de 4,02 % à 2,05 % du total des enfants bénéficiaires du régime des salariés.⁸ Cette diminution de la part des orphelins dans le régime s'explique d'une part par la diminution du nombre d'orphelins et de l'autre par l'augmentation quasi constante du nombre total d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales dans le régime des salariés.⁹

Graphique 1 : Evolution comparée du nombre total d'orphelins bénéficiaires d'allocations familiales par rapport à l'ensemble des bénéficiaires du régime des travailleurs salariés (1955 = 100).



⁸ Un tableau figurant à la fin de cette étude reprend les effectifs d'orphelins par année.

⁹ Celle-ci est due notamment à l'extension des groupes cibles (salariés, chômeurs, invalides, pensionnés) et à l'augmentation de la limite d'âge. Cfr ONAFTS, *Cinq générations d'allocations familiales. 1930-2005*, ONAFTS, 2005.

Le graphique à la page précédente montre l'évolution des orphelins bénéficiaires par rapport aux enfants bénéficiaires du régime.

Le nombre total d'enfants dans le régime des salariés a connu une forte augmentation entre les années 1960-1970 avant d'amorcer une diminution qui s'est poursuivie jusqu'en 1990. Depuis cette date, la courbe suit à nouveau une tendance à la hausse.

En ce qui concerne les orphelins, le graphique fait apparaître, entre 1955 et 1957, une très forte diminution du nombre de bénéficiaires orphelins dans le régime des travailleurs salariés qui peut être liée à la sortie du régime des orphelins de la seconde guerre mondiale. Entre 1958 et 1964, les effectifs se stabilisent pour connaître, de 1964 à 1981, une très forte augmentation.¹⁰ Depuis 1981, le nombre des orphelins a sensiblement diminué pour se stabiliser depuis le début des années 2000.

Si en 50 ans, l'amélioration des conditions de travail et des soins de santé ainsi que la diminution au fil du temps de l'impact de la seconde guerre mondiale ont eu un impact sur la diminution globale du nombre d'orphelins, ce sont davantage les modifications réglementaires qui offrent l'explication des variations constatées. Par exemple, la forte augmentation constatée entre 1964 et 1981, s'explique en grande partie :

- par l'extension, en 1957, du droit aux allocations familiales d'orphelins à tous les enfants à charge du travailleur décédé qu'il y ait lien de parenté ou non,
- par l'extension, en 1964, de l'âge limite d'octroi des allocations familiales qui est passé de 21 à 25 ans lorsque le bénéficiaire poursuit des études,
- par l'octroi, en 1968, d'allocations familiales majorées en cas de séparation de corps du parent survivant remarié.

2. Les allocations familiales pour orphelins : deux taux, deux réalités ?

La réglementation en matière d'allocations familiales pour orphelins distingue deux groupes d'orphelins : les orphelins bénéficiaires d'allocations familiales majorées (art. 50 bis L.C.) et ceux bénéficiaires d'allocations familiales au taux ordinaire (art. 40 L.C.).

Cette distinction s'explique principalement par le statut civil du parent survivant. Si celui-ci ne se remarie pas ou ne vit pas en ménage de fait suite au décès de son partenaire, il perçoit le taux majoré. Si le parent se remarie ou vit en ménage de fait, il cesse de percevoir les allocations familiales majorées d'orphelins et reçoit alors les allocations familiales au taux ordinaire.¹¹

2.1. Les bénéficiaires d'allocations familiales majorées d'orphelins (art. 50 bis L.C.) : majoritaires mais en diminution

D'un point de vue historique, les allocations familiales majorées d'orphelins existent depuis le début du régime. Après avoir été équivalentes au double du montant des allocations familiales ordinaires, elles ont été majorées à partir du 1^{er} juillet 1946 en fonction de deux taux distincts : si le parent survivant (généralement la mère) travaillait, il percevait le taux majoré le moins élevé. Si le parent survivant ne travaillait pas ou si l'enfant était orphelin de père et

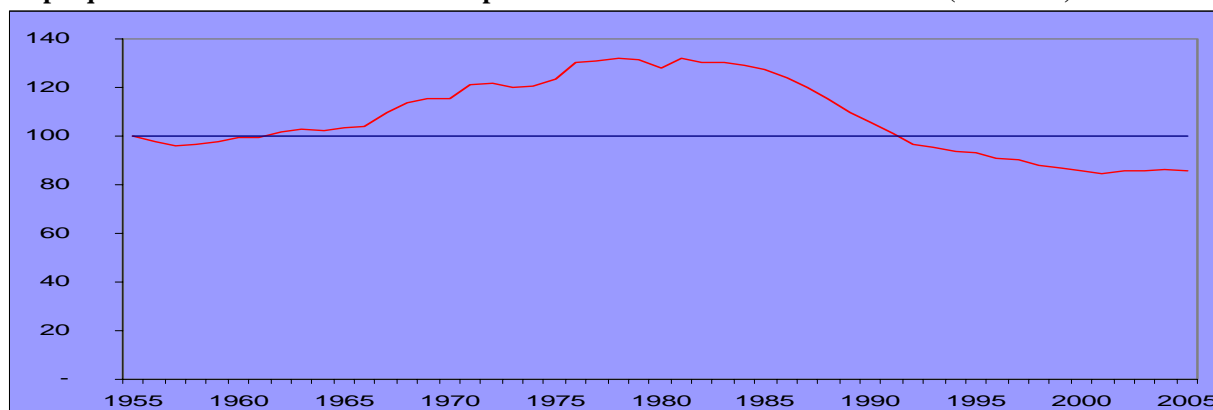
¹⁰ Exception faite d'une légère diminution enregistrée entre 1972 et 1974.

¹¹ En cas de divorce ou lorsque le parent survivant ne forme plus un ménage de fait, il peut à nouveau percevoir les allocations familiales majorées d'orphelins.

de mère, le montant le plus élevé était octroyé. A partir de 1965, cette distinction est tombée au profit d'un montant majoré unique par orphelin.

Les effectifs bénéficiant de l'article 50 bis L.C. ont connu une augmentation quasi constante entre 1961 et 1981. A partir de cette date, ils n'ont cessé de décroître, au point de passer, en 1992, en deçà du nombre de bénéficiaires du taux majoré comptabilisé en 1955. Depuis 1998, la tendance à la baisse se ralentit et les évolutions enregistrées ces dernières années sont relativement faibles, tant à la hausse qu'à la baisse.¹²

Graphique 2 : Evolution du nombre des orphelins bénéficiaires de l'art. 50 bis L.C. (1955=100)



Les orphelins bénéficiant de l'article 50 bis représentent la majorité des orphelins. Cette part s'est d'ailleurs accrue au fil du temps passant de 69,25 % en 1955 à 84,05 % en 2005.

Cette importance croissante de la proportion d'orphelins bénéficiant d'allocations familiales majorées peut s'expliquer par l'extension des conditions d'octroi au fil du temps et, corollaire de cela, la diminution du nombre d'orphelins bénéficiaires du taux ordinaire qui migrent vers le taux majoré ou sortent du régime.

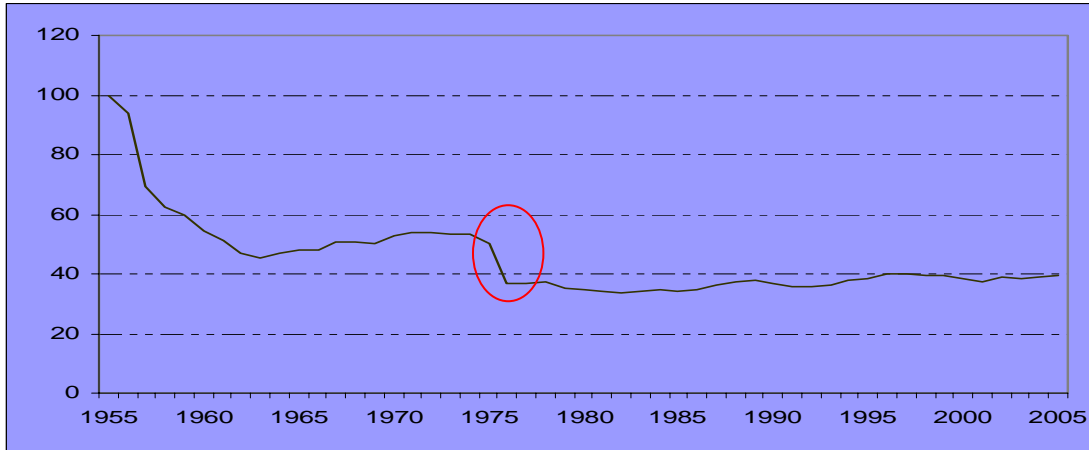
En 2005, les bénéficiaires d'allocations familiales majorées d'orphelins représentent 84,05 % du total des orphelins du régime des salariés.

2.2. Les orphelins bénéficiant du taux ordinaire (art. 40 L.C.) : un groupe stabilisé ?

Sur une période de 50 ans, le nombre d'orphelins percevant le taux ordinaire a diminué de manière très importante. Ils sont passés de 16.764 à 6.130 unités entre 1955 et 2005. Leur part est ainsi passée de 30,75 % en 1955 à 15,95 % des orphelins en 2005. Au sein même du régime, ils ne représentent que 0,35 % des bénéficiaires. L'assouplissement considérable des conditions d'octroi des allocations familiales majorées en 1976 a accentué la tendance à la baisse (-26,64 % en 1976). Cela s'est traduit notamment par une migration de quelques 2.000 bénéficiaires du taux ordinaire vers le taux majoré entre 1975 et 1976 (cercle rouge sur le graphique ci-dessous). Par la suite, les évolutions se sont relativement stabilisées.

¹² -0,35 % pour la période 2002-2003, +0,83 % pour 2003-2004 et -0,71 % pour 2004-2005.

Graphique 3 : Evolution du nombre d'orphelins bénéficiaires de l'art. 40 L.C. (1955=100)

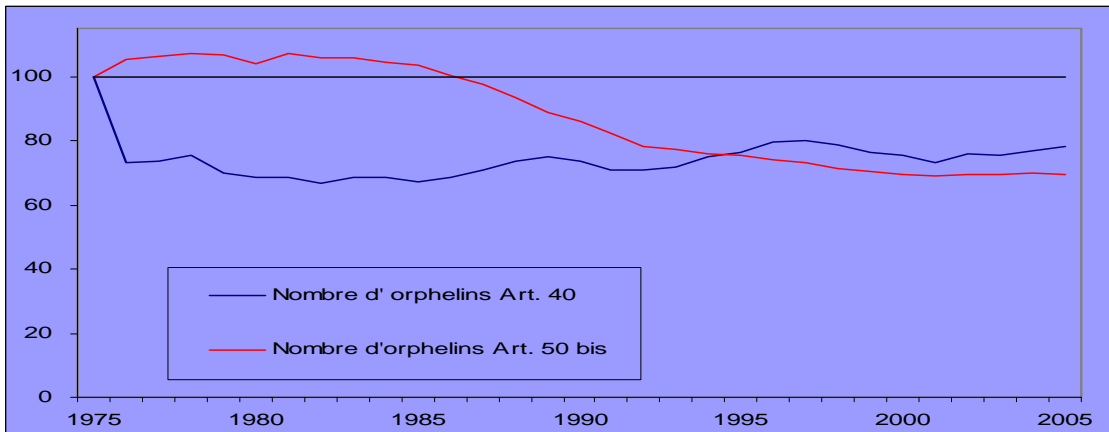


Les bénéficiaires d'allocations familiales d'orphelins au taux ordinaire sont passés de 16.764 à 6.130 entre 1955 et 2005. Cette diminution est en grande partie due à l'élargissement des conditions d'octroi du taux majoré. Après 1976, les effectifs se sont relativement stabilisés.

2.3. Taux majoré – taux ordinaire : les tendances s'inversent

Le graphique suivant démontre, pour la période 1975-2005, une diminution quasi constante des orphelins bénéficiant des taux majorés et une évolution plus irrégulière des bénéficiaires du taux ordinaire. A partir de 1994, nous observons une diminution constante des bénéficiaires du taux majoré et une légère tendance globale à la hausse du nombre de bénéficiaires du taux ordinaire, les deux courbes opérant un croisement.

Graphique 4 : Evolution comparée du nombre d'orphelins bénéficiaires des articles 40 et 50 bis (1975=100)



L'explication de ce phénomène n'est pas aisée. Nous pouvons envisager qu'à la suite des modifications de notre société où le veuvage n'est plus vécu comme un devoir, le remariage ou la mise en ménage du parent survivant se rencontre plus souvent que par le passé. Dans ce cas, les allocations d'orphelins ne sont plus versées au taux majoré (art. 50 bis L.C.) mais au taux ordinaire (art. 40 L.C.). Il n'existe cependant pas d'études récentes sur ce thème ou qui mettrait en lumière le lien existant entre la durée du veuvage et la forme d'union choisie au départ (mariage, ménage de fait, *living apart together*, ...) ni d'études montrant le lien éventuel entre naissances hors mariage et mariage ou (re)mise en ménage du parent survivant après le décès du partenaire. De plus, il n'est pas possible de connaître le nombre d'orphelins

de parents divorcés et remariés (familles recomposées, fratries, ...). L'intérêt du maintien ou non de certaines situations familiales en fonction des avantages ou des désavantages qu'elles présentent dans le contexte économique et législatif peut également expliquer ces évolutions.

3. Les orphelins bénéficiaires : un profil spécifique

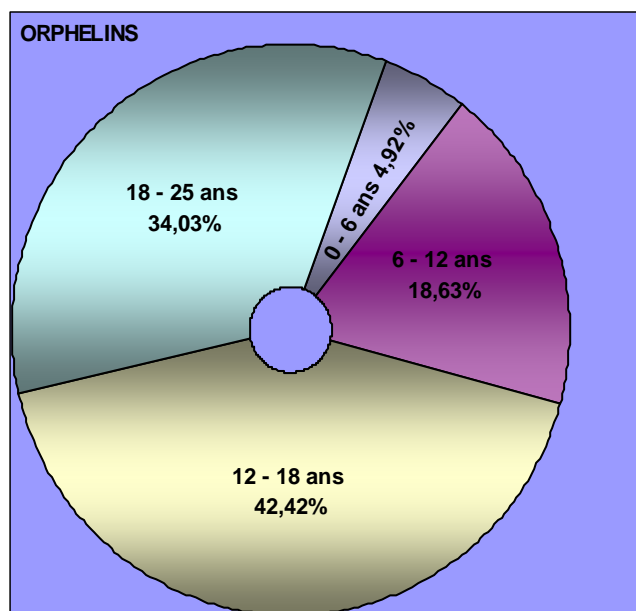
Pour la période sélectionnée (1955-2005), il est difficile de retracer l'évolution d'un groupe d'âge donné. En effet, les catégories d'âge ont fortement changé entre 1955 et 2005. Entre 1955 et 1958, les enfants de moins de 14 ans sont groupés en une seule classe d'âge. Les classes d'âge des 6-10 ans, 10-14 ans et des 14-18 ans, introduites en 1958, ont été remplacées, depuis 1985, par les classes des 6-12 ans, 12-18 ans. L'étude se limitera dès lors à la période 1985-2005.

3.1. Des enfants plus âgés que dans le régime

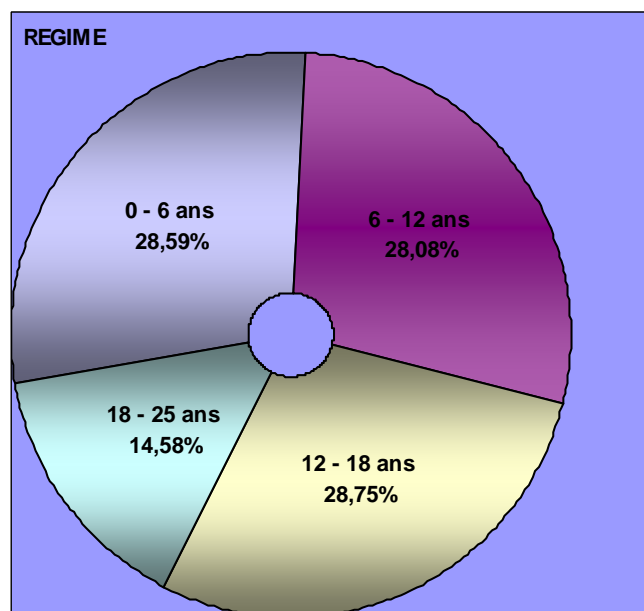
Le groupe des 12-18 ans est le plus représenté dans les effectifs des orphelins (42,42 %), suivi par celui des 18-25 ans (34,03 %). Les très jeunes enfants (moins de 6 ans) ne représentent que 4,92 % des effectifs. La moyenne d'âge des orphelins est plus élevée que celle du régime où les deux groupes principaux sont les 0-6 ans (28,59 %) et les 12-18 ans (28,75 %). Les 18-25 ans ne représentant "que" 14,58 %. Les graphiques ci-dessous permettent de visualiser ces observations.

La probabilité de devenir orphelin augmente avec l'âge de l'enfant et peut être un facteur explicatif de ce que ces enfants sont en moyenne plus âgés que dans le régime des salariés.

Graphique 5 : Répartition, en 2005, des orphelins par groupe d'âge



Graphique 6 : Répartition, en 2005, des bénéficiaires dans le régime par groupe d'âge



Les bénéficiaires d'allocations familiales d'orphelins sont plus âgés que dans le régime des salariés. 76,45 % d'orphelins ont entre 12 et 25 ans contre 43,33 % dans le régime

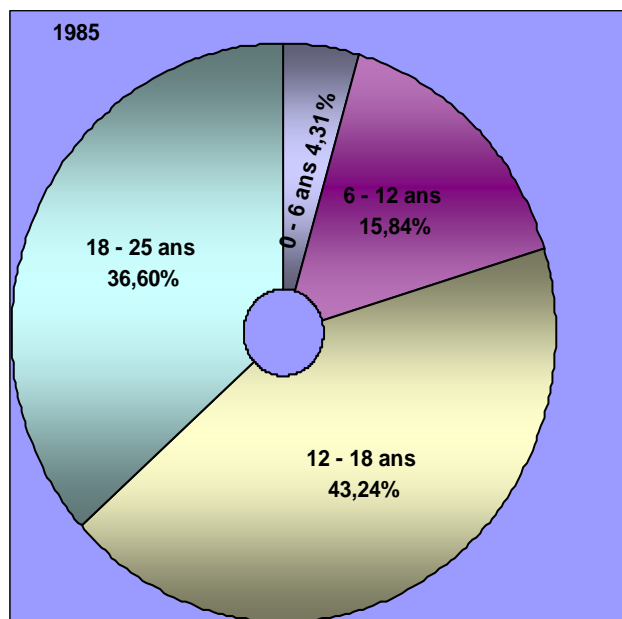
3.2. La relative stabilité des groupes d'âge des orphelins

Au cours de la période 1985-2005, la répartition selon les âges a peu varié. Comme le montrent les deux graphiques ci-dessous, la part des enfants de moins de six ans est restée inférieure à 5 % et celle des 12-18 ans supérieure à 40 %. La seule augmentation relativement importante est celle du groupe des 6-12 ans qui voit sa part passer de 15,84 % à 18,63 %. Ces évolutions s'expliquent davantage par une diminution généralisée des effectifs des orphelins qui sont passés de 53.317 à 38.437 entre 1985 et 2005 que par les évolutions significatives dans les groupes d'âge considérés.

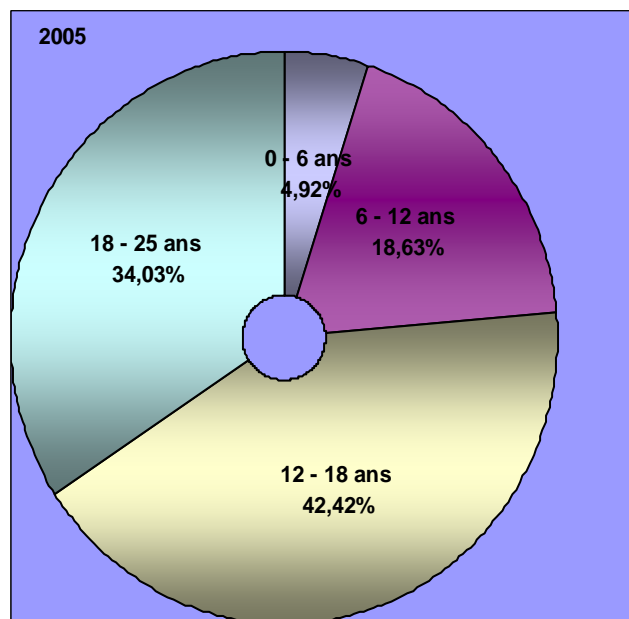
La diminution des effectifs dans le groupe des 12-18 ans s'est opérée moins rapidement que dans les autres catégories d'âge ce qui peut expliquer l'augmentation de la part de ces bénéficiaires parmi les orphelins. Mais nous pouvons également penser que cette tranche d'âge est le groupe d'entrée principal des orphelins. En d'autres termes, l'âge moyen auquel un enfant devient orphelin se situerait entre 12 et 18 ans.

Cette supposition est en partie corroborée par le fait que, dans le régime, entre 1985 et 2005, une seule classe d'âge enregistre une diminution de sa part relative : les 12-18 ans (la part de ces enfants passe ainsi de 43,24 % en 1985 à 42,42 % en 2005).

Graphique 7 : Répartition, en 1985, des orphelins par groupe d'âge



Graphique 8 : Répartition, en 2005, des orphelins par groupe d'âge



3.3. Davantage d'étudiants que dans le régime

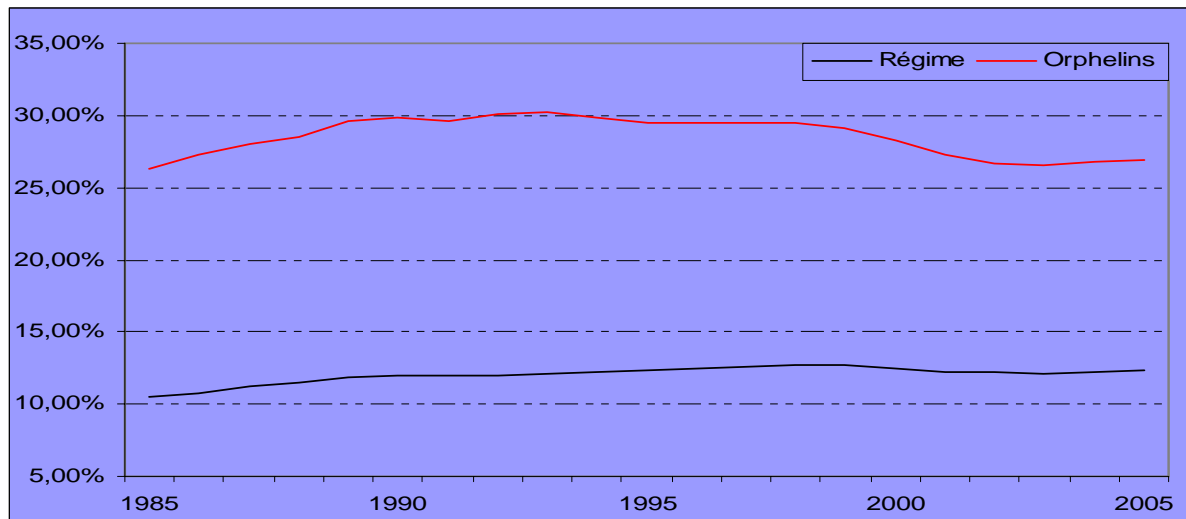
Nous constatons que 26,96 % des orphelins du régime sont des étudiants âgés de 18 à 25 ans tandis que dans l'ensemble du régime, ce pourcentage est de 12,36 %. Entre 1984 et 2005 cette part n'a d'ailleurs cessé de croître puisqu'elle était de 24,21 % en 1984.

Au sein du seul groupe des 18-25 ans, chez les orphelins, 91,60 % d'entre eux sont étudiants contre 84,76 % pour l'ensemble du régime.

Dans les années '60, l'œuvre nationale des orphelins des victimes du travail faisait déjà le même constat, montrant que la population des orphelins comptait, à classe d'âge égale, une plus forte proportion d'étudiants au-delà de l'obligation scolaire chez les orphelins.¹³

Les graphiques ci-dessous comparent l'évolution de la proportion d'étudiants dans la catégorie des orphelins avec celle du régime.

Graphique 9 : Evolution de la part d'étudiants de 18 à 25 ans dans la catégorie des orphelins et dans le régime des salariés (1985-2005).



Entre 1985 et 2005, la part d'étudiants dans le régime est en hausse constante. La part des orphelins étudiants a suivi la même courbe jusqu'en 1993, où elle a amorcé une diminution qui s'est poursuivie sur une décennie avant de se stabiliser. Cette part reste malgré tout très supérieure à la part des étudiants dans le régime des salariés. Cette évolution correspond parfaitement à celle du groupe des 18-25 ans. Dès lors, les variations dans ce groupe d'âge entraînent des variations similaires dans la part des étudiants¹⁴

La part des orphelins entre 18 et 25 ans qui sont étudiants est de 26,96 % contre 12,36 % dans le régime.

Le fait que la part d'orphelins étudiants soit plus importante que celle des étudiants dans le régime tient probablement au fait que les orphelins ont droit, sous conditions, à une série d'aides supplémentaires (facilités d'obtention de bourses d'études, réduction dans les soins de santé)¹⁵. Ces facilités permettent aux familles d'offrir à leurs enfants une formation plus longue. Du seul point de vue statistique, le fait que la part des jeunes de 18-25 ans soit plus importante chez les orphelins que dans le régime explique également qu'il y ait une plus grande part d'étudiants. Cette dernière remarque est confirmée par le fait que la part des

¹³ Œuvre nationale des orphelins des victimes du travail, *Une institution méritante au service des orphelins du travail*, s.l., 1967.

¹⁴ Pour rappel, la catégorie des 18-25 ans reprend les étudiants, les apprentis, les jeunes demandeurs d'emploi et les handicapés. Pour une vision détaillée des étudiants dans le régime des salariés, cf. ONAFTS, FOCUS 3-2006, *Le régime des allocations familiales des travailleurs indépendants et le régime des travailleurs salariés Etude comparative de la législation et de l'évolution des effectifs*, 2007.

¹⁵ Cfr. notamment l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 mai 2004 relatif à l'aide financière aux études et aux services aux étudiants dans l'enseignement supérieur de la Communauté flamande (Moniteur Belge du 27 juillet 2004 ou l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 8 novembre 1996 modifiant l'arrêté du Gouvernement concernant le droit aux allocations d'études et leur montant (Moniteur Belge du 21 mai 1997).

jeunes demandeurs d'emploi est plus importante dans la catégorie des orphelins (16,72 %) que dans le régime (12,53 %).

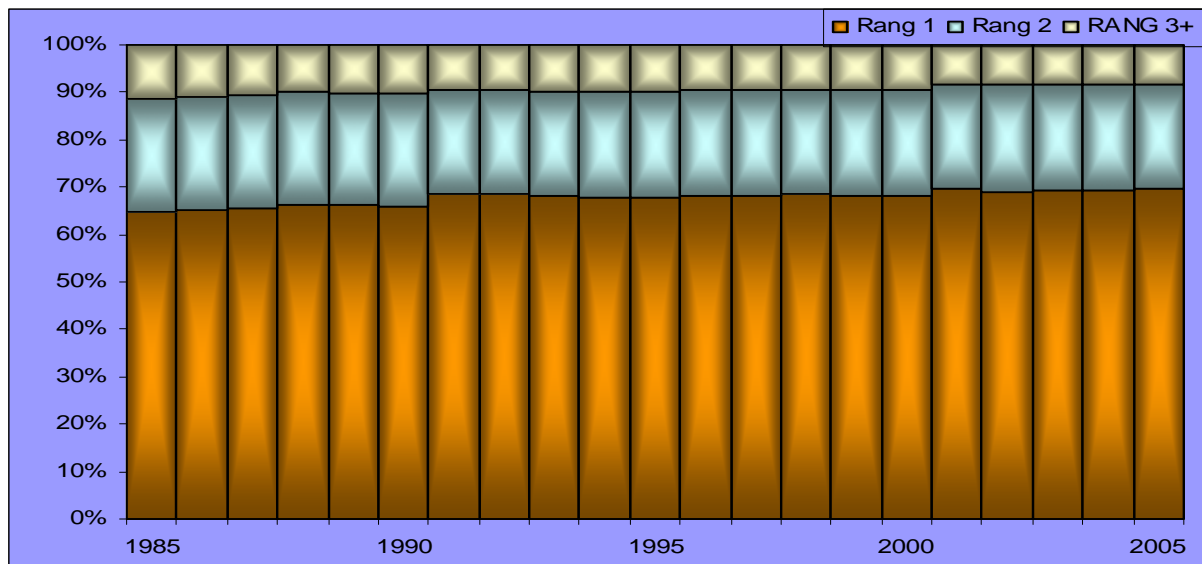
3.4. Des familles plus petites que par le passé

La taille des familles d'orphelins n'a cessé d'augmenter de 1955 à 1967, passant de 1,35 à 1,67 enfants par famille. Elle s'est maintenue à ce niveau jusqu'en 1969. Depuis 1970, on note une diminution croissante de la taille des familles d'orphelins. Signalons toutefois que les diminutions furent plus marquées entre 1971 et 1992. En 1992, la taille des familles est passée sous le niveau de 1955. Depuis 1998, la taille moyenne de ces familles s'est stabilisée autour de 1,31.

Ces évolutions de la taille des familles se reflètent dans le rang des orphelins au sein de leur famille. Ainsi, sur une période de 20 ans (1985-2005) le graphique ci-dessous montre clairement que la part des enfants de 1^{er} rang n'a cessé d'augmenter tandis que dans le même temps, la part des orphelins de rang 3 ou d'un rang supérieur n'a cessé de décroître. Il faut cependant noter que la part des enfants de rang 2 connaît une évolution à la baisse beaucoup plus lente que celle des enfants de rang 3 ou d'un rang supérieur.¹⁶

Dans le régime des salariés la taille moyenne des familles est de 1,77 et donc supérieure à celle des orphelins. On compte moins d'enfants du 1^{er} rang dans le régime (56,21 % contre 69,57 %). Par contre, les enfants de rang 2 sont proportionnellement plus représentés dans le régime (30,76 % contre 22,26 %) tout comme ceux de rang 3 ou supérieur (13,03 % contre 8,47 %).

Graphique 10 : Evolution du rang des orphelins bénéficiaires d'allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés – tous taux (1985-2005).



Des faits de sociétés tels que la formation plus tardive des unions et le report de la première naissance, peuvent avoir un impact sur les évolutions décrites. La sortie des statistiques des bénéficiaires ayant cessé d'avoir droit aux allocations familiales d'orphelin fut plus importante dans les années '70 et a joué également un rôle dans ces évolutions. Il s'agit en effet d'enfants nés pour la plupart au lendemain de la seconde guerre mondiale et qui ont

¹⁶ Ces évolutions sont assez similaires quel que soit le taux (art. 40 L.C. ou art. 50 bis).

atteint à cette époque l'âge maximal d'octroi de 18 ou de 25 ans (s'ils étaient étudiants). Leur départ n'a pas été compensé par des entrées dans le groupe des 0-6 ans (cf. supra).

De plus, la majorité des familles comptant un ou plusieurs orphelins sont composées du seul parent survivant et de ses enfants. En effet, la part des familles bénéficiant du taux majoré¹⁷ est restée majoritaire au cours de la période étudiée (cf supra). Il s'agit donc de familles dont le nombre d'enfants restera plus que probablement identique durant la période d'octroi des allocations familiales.

La taille des familles d'orphelins (1,31 enfants par famille) est moins importante que dans le régime (1,77 enfants par famille).

4. Conclusion

4.1. L'évolution des effectifs

Dans le contexte global d'une diminution constante du nombre des orphelins dans le régime des travailleurs salariés, l'étude a démontré que l'évolution des effectifs de la catégorie des orphelins au cours de la période étudiée trouve son explication, en grande partie, dans les modifications réglementaires, tel l'élargissement des conditions d'octroi du taux majoré, par exemple.

L'étude met également en lumière le caractère spécifique de cette catégorie de bénéficiaires :

- La catégorie des orphelins présente un profil d'âge plus élevé que dans le régime, caractéristique qui a peu varié au cours de la période étudiée : les 12-18 ans représentent 42,42% des effectifs (pour 28,75% dans le régime), suivis par les 18-25 ans (34,03% pour 14,58% dans le régime). Les 0-6 ans ne représentent que 4,92% des effectifs pour 28,59% dans le régime.
- Les familles de cette catégorie comptent moins d'enfants que dans le régime (1,31 enfants en moyenne en 2005 pour 1,77 dans le régime). Après avoir augmenté de manière constante de 1955 à 1967, la taille de ces familles est en diminution depuis 1969. Cette évolution se reflète dans le rang des orphelins au sein de leur famille : depuis 1985, la part des enfants de 1^{er} rang n'a cessé de croître et représente, en 2005, 69,57% des enfants pour 56,21% dans le régime.
- La part des étudiants dans la catégorie des orphelins est supérieure à celle des étudiants dans le régime des salariés (26,96 % contre 12,36 %). Dans les années '60, l'oeuvre nationale des orphelins des victimes du travail faisait déjà le même constat. Les raisons de ce phénomène sont à trouver en partie dans le fait que la majorité des orphelins perçoivent des allocations familiales majorées et qu'ils bénéficient, sous conditions, d'aides supplémentaires, telles des facilités pour l'obtention de bourses d'études, une réduction dans les soins de santé,...

L'étude révèle enfin que l'évolution globale du nombre d'orphelins se traduit, au sein des deux catégories d'orphelins (taux ordinaire et taux majoré), par des tendances très contrastées :

¹⁷ Pour rappel, seuls peuvent bénéficier des allocations familiales majorées d'orphelins les enfants dont le parent survivant ne se remarie pas ou ne forme pas un ménage de fait.

- La catégorie des orphelins est constituée majoritairement d'orphelins bénéficiant du taux majoré. Même si leur nombre diminue de manière constante depuis le début des années 80, leur part n'a par contre cessé de croître, passant, au cours de la période étudiée, de 69,25% à 84,05% des orphelins, en raison de l'extension de plus en plus large des conditions d'octroi du taux majoré.
- Le nombre des orphelins bénéficiant du taux ordinaire a diminué de manière drastique entre les années 1955 et 1975, principalement en raison de l'assouplissement considérable des conditions d'octroi des allocations majorées. Depuis 1975, cette catégorie d'orphelins reste stable, sinon en légère augmentation.

Il apparaît de ces constatations que la diminution globale du nombre des orphelins concerne majoritairement la catégorie des orphelins bénéficiant du taux majoré. Le phénomène semble pouvoir trouver plusieurs explications possibles : l'évolution des mentalités et du contexte économique et fiscal qui lève certains obstacles au remariage ou à la remise en ménage du conjoint survivant ? Le développement des flux électroniques de données qui facilite la mise en concordance du dossier d'allocations familiales avec la situation exacte de la famille ?

4.2. Les allocations d'orphelins : quel avenir ?

Le principe des allocations familiales pour orphelins est inscrit dans la réglementation du régime des travailleurs salariés depuis sa création.

A l'origine du régime, les allocations familiales étaient considérées comme une compensation octroyée à la veuve d'un travailleur qui se retrouvait privée de ressources pour élever ses enfants. Le législateur a, depuis, montré son souci constant de ces enfants et a adapté la réglementation en vigueur afin de tenir compte des réalités sociales, comme, par exemple, l'octroi des allocations familiales d'orphelin même en cas de décès du parent non salarié, l'extension du droit à tous les enfants du travailleur indépendamment d'un lien de parenté, l'extension du droit aux orphelins d'un parent handicapé, l'extension du droit aux allocations majorées au « concubin » survivant, etc...

A l'heure actuelle, les allocations familiales d'orphelins sont accordées à deux taux distincts : le taux majoré accordé au parent survivant qui n'est ni remarié ni (re)mis en ménage et le taux ordinaire en cas de remariage ou de (re)mise en ménage du parent survivant. Le lien avec le travail salarié est maintenu dans la mesure où des conditions de carrière doivent avoir été remplies dans le chef du parent décédé ou à défaut, du parent survivant, dans les mois précédant le décès.

La spécificité majeure des allocations familiales d'orphelins est la centralisation des conditions d'octroi sur la « qualité » d'orphelin de l'enfant bénéficiaire, ce qui a pour conséquence, principalement, l'absence d'un examen des revenus du ménage dans lequel l'enfant est élevé que ce soit dans le cadre de l'octroi des allocations majorées ou pour la perte du supplément, le seul critère pris en compte étant le remariage ou la (re)mise en ménage du parent survivant.

Lors des Etats généraux de la Famille 2005, initiés par la Secrétaire d'Etat aux familles et aux personnes handicapées, la question s'est posée de savoir si les allocations familiales majorées d'orphelins se justifiaient toujours dans leur forme actuelle ou si elles devaient être

remodelées sur base des revenus du conjoint survivant¹⁸. La référence aux revenus du conjoint survivant qui élève l'enfant créerait dès lors un parallèle avec les conditions d'octroi des suppléments sociaux telles qu'élaborées pour les autres catégories de bénéficiaires pouvant y prétendre.

Il est intéressant de noter, à ce propos, que la catégorie des orphelins est composée à plus de 84% d'orphelins bénéficiaires d'allocations majorées. Au regard des conditions d'octroi de ce « supplément », il apparaît que ces orphelins sont élevés dans des familles monoparentales. Les familles monoparentales, qu'elles soient la conséquence d'un décès ou d'une séparation, sont de plus en plus fréquentes dans notre société. La précarité de leur situation, mise en évidence par de nombreuses études¹⁹ attire désormais l'attention concrète de nombreux gouvernements, dont le gouvernement belge.

Cette précarité est incontestablement présente dans la catégorie des orphelins bénéficiant des allocations familiales majorées. Il apparaît, en effet, par exemple, qu'au 1^{er} janvier 2006, l'Office national des pensions (ONP) recensait 6.093 personnes de moins de 45 ans percevant une pension de survie et ayant des enfants à charge. Etant donné que, pour bénéficier d'une pension de survie, ces personnes ne peuvent être remariées, il peut être considéré que la quasi totalité de celles-ci répondent aux conditions d'octroi d'allocations familiales majorées d'orphelin (sous réserve des personnes vivant en ménage pour lesquelles il n'existe pas de données statistiques émanant de l'ONP). Considérant que les familles d'orphelins comptent actuellement une moyenne de 1,31 enfants par famille, ce serait dès lors 7.982 enfants bénéficiant d'allocations familiales majorées – soit plus ou moins un quart des orphelins bénéficiant d'allocations familiales majorées – qui vivent dans une famille où le revenu principal du parent survivant, âgé de moins de 45 ans, est une pension de survie et pour lequel, dès lors, les allocations familiales représentent un complément de revenu non négligeable.

Les dispositions en vigueur en matière d'allocations familiales d'orphelins répondent le plus adéquatement possible au souci du législateur d'adapter la législation aux réalités sociales des familles, tout système étant par ailleurs perfectible.

¹⁸ Rappelons, en matière d'octroi de l'allocation majorée, que la référence à l'activité lucrative du parent survivant a été supprimée il y a 40 ans.

¹⁹ Voir notamment, M.-T. CASMAN, M. NIBONA, H. PEEMANS-POULLET, *Femmes monoparentales en Belgique*, Bruxelles, Université des femmes, Collection Pensées féministes, 2006.

Tableau 2 : Evolution du nombre d'orphelins selon le taux octroyé et part du total des orphelins dans le régime des salariés (1955-2005)

Année	Nombre d'orphelins Art. 40 L.C.	Nombre d'orphelins Art. 50 bis L.C.	Total des orphelins	Pourcentage total d'orphelins dans le régime (%)
1955	16.764	37.756	54.520	4,02
1956	15.748	36.843	52.591	3,86
1957	11.626	36.229	47.855	3,50
1958	10.471	36.514	46.985	3,43
1959	9.977	36.874	46.851	3,30
1960	9.098	37.506	46.604	3,18
1961	8.559	37.455	46.014	3,05
1962	7.839	38.350	46.189	2,96
1963	7.628	38.931	46.559	2,88
1964	7.653	38.662	46.315	2,78
1965	7.788	38.971	46.759	2,75
1966	7.798	39.165	46.963	2,74
1967	8.235	41.431	49.666	2,87
1968	8.168	42.868	51.036	2,92
1969	8.017	43.544	51.561	2,91
1970	7.987	43.489	51.476	2,89
1971	8.495	45.781	54.276	2,99
1972	8.436	45.995	54.431	2,99
1973	8.330	45.204	53.534	2,89
1974	8.236	45.590	53.826	2,94
1975	7.816	46.530	54.346	2,94
1976	5.734	49.117	54.851	2,97
1977	5.748	49.404	55.152	3,00
1978	5.884	49.781	55.665	3,02
1979	5.466	49.648	55.114	3,01
1980	5.363	48.351	53.714	2,95
1981	5.341	49.804	55.145	3,03
1982	5.231	49.218	54.449	3,00
1983	5.369	49.138	54.507	3,01
1984	5.370	48.672	54.042	3,01
1985	5.260	48.057	53.317	2,97
1986	5.374	46.733	52.107	2,93
1987	5.522	45.333	50.855	2,89
1988	5.756	43.532	49.288	2,80
1989	5.848	41.378	47.226	2,69
1990	5.751	39.995	45.746	2,57
1991	5.548	38.268	43.816	2,46
1992	5.549	36.458	42.007	2,34
1993	5.609	35.924	41.533	2,30
1994	5.874	35.346	41.220	2,28
1995	5.976	35.081	41.057	2,26
1996	6.231	34.393	40.624	2,22
1997	6.241	34.095	40.336	2,20
1998	6.155	33.141	39.296	2,15
1999	5.960	32.733	38.693	2,11
2000	5.887	32.389	38.276	2,09
2001	5.716	32.030	37.746	2,06
2002	5.926	32.384	38.310	2,08
2003	5.908	32.270	38.178	2,06
2004	6.015	32.538	38.553	2,06
2005	6.130	32.307	38.437	2,05

Bibliographie

Commission royale des patronages, *Justice et Aide sociale. 100 ans d'évolution*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

Fondation Roi Baudouin, *Familles monoparentales. Quelles solutions?*, Synthèse du colloque qui s'est tenu à Bruxelles le 24 octobre 2000.

P. HUBAUX, *Allocations familiales aux orphelins de travailleurs salariés*, 1949.

H. LAGRANGE, S. CAGLIERO, F. SINA, avec la collaboration de S. PANHALLEUX, *La mise en danger de soi et d'autrui. Inconduites des adolescents, sociabilité et contextes familiaux*, OSC/CNRS–Sciences Po Paris ALRS, CNS Nantes, CAF, Dossier d'études n°84, septembre 2006.

P. LUSYNE et H. PAGE, *Mortalité après la perte du partenaire: nouvelles données belges*, Etudes statistiques n°109, INS, 2002.

A. MONNIER et S. PENNEC, *Trois pourcent des moins de 21 ans sont orphelins en France*, in *Population et Sociétés*, Paris, INED, Population et sociétés, n°396, décembre 2003.

Œuvre nationale des orphelins de la guerre, *Les orphelins de Guerre depuis 1916*, 1948.

Œuvre nationale des orphelins des victimes du travail, *Une institution méritante au service des orphelins du travail*, 1967.

ONAFTS, *Cinq générations d'allocations familiales 1930-2005*, ONAFTS 2005.

R. SECHET et alii, *Les familles monoparentales. Perspective internationale*, Dossier d'Etude n°42, mars 2003.

P. YONNET, *Famille. Le recul de la mort. L'avènement de l'individu contemporain*, Gallimard, Bibliothèque des Sciences humaines, 2006.