

LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES EN REGION WALLONNE

Positionnement de la FGTB wallonne

I. Introduction

Le gouvernement wallon a présenté sa note d'orientation en matière de circuit de paiement des allocations familiales au Comité de Branche de l'AViQ du 21/03/2017. L'avis de ce Comité sera rendu à la réunion du 18 avril 2017. La Commission Action/Intégration sociale du Conseil économique et social de Wallonie (CESW), également consulté, en débattrà le 19 avril 2017.

Après une synthèse des orientations du gouvernement wallon, la présente note reprend, en guise de conclusion, l'avis de la FGTB wallonne à communiquer à l'AViQ et au CESW.

II. Le circuit actuel de paiement

Jusqu'au 30 juin 2014, la Belgique connaissait quatre régimes d'allocations familiales :

- le régime des travailleurs salariés,
- le régime des travailleurs du secteur public,
- le régime des travailleurs indépendants,
- et celui des prestations familiales garanties (PFG).

Dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat et du transfert de la compétence en matière d'allocations familiales, la fusion des trois régimes professionnels a été réalisée, en harmonisant au maximum les législations et en utilisant les mêmes circuits de paiement.

La loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) a ainsi instauré un seul cadre législatif pour le régime des prestations familiales des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Les montants des allocations familiales ordinaires et des suppléments sociaux pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants ont été alignés. Comme les membres du personnel dans le secteur public perçoivent les allocations familiales selon la même réglementation que celle des travailleurs salariés, on peut parler d'un régime unifié d'allocations familiales pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires, à côté duquel subsiste encore le régime des prestations familiales garanties.

Les opérateurs du régime salarié (caisse publique et caisses privées) ont repris les dossiers du régime indépendant, et les allocations familiales du secteur public et des prestations familiales garanties sont gérées par la caisse publique (Famifed). A noter qu'il existait une autre caisse publique, l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS), dont la fusion avec Famifed s'est terminée au 1^{er} janvier 2017.

Au 31/12/2014, avant le transfert de la compétence, le réseau de paiement se compose de 11 caisses d'allocations familiales libres et de 2 caisses d'allocations familiales publiques (Famifed et l'ORPSS). Les caisses publiques couvrent 37% des enfants en Wallonie et seulement 29% en Belgique. Elles ont donc une plus grande couverture en Région wallonne, comme le montrent les tableaux ci-après. On constate la tendance inverse en Communauté flamande.

| Nombre d'enfants par entité selon le domicile de l'attributaire au 31/12/2014 | | | | | | | | | | |
|---|---------------------|------|-----------------|------|---------|------|--------------|------|-----------|------|
| | Communauté flamande | | Région wallonne | | COCOM | | Comm. german | | Belgique | |
| Caisses privées | 1.192.807 | 77% | 563.924 | 63% | 199.814 | 67% | 9.025 | 63% | 1.965.572 | 71% |
| Caisses publiques | 360.341 | 23% | 328.062 | 37% | 100.366 | 33% | 5.295 | 37% | 794.065 | 29% |
| Total | 1.553.148 | 100% | 891.986 | 100% | 300.180 | 100% | 14.320 | 100% | 2.759.637 | 100% |

Au 1^{er} janvier 2017, les opérateurs sont au nombre de 12 : 1 caisse publique (Famifed qui a intégré l'ORPSS) et 11 caisses privées. Les 11 caisses d'allocations familiales privées sont constituées en associations sans but lucratif.

Le transfert des compétences a été réalisé au 1^{er} juillet 2014 et le transfert du budget au 1^{er} janvier 2015. Toutefois, un protocole de collaboration a été signé entre l'Etat fédéral et les entités fédérées pour maintenir la gestion de la compétence transférée au niveau fédéral durant une période transitoire jusqu'au 31/12/2018.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, le financement est assuré par les entités fédérées. Les caisses d'allocations familiales, en ce compris Famifed, continuent à payer les prestations familiales pour compte des entités fédérées.

Les caisses sont organisées au niveau national et financées en termes de moyens de fonctionnement, à charge des entités fédérées, notamment en fonction du domicile des enfants bénéficiaires.

Elles sont habilitées à payer ces prestations familiales pour autant qu'elles aient obtenu et conservé leur agrégation conformément à la Loi générale relative aux Allocations familiales (LGAF).

III. Les orientations du gouvernement wallon

III.1. La continuité de paiement

La caisse compétente ne sera plus déterminée en fonction de l'affiliation de l'employeur. Partant du droit de l'enfant et de son rattachement à une entité en fonction de son domicile, le choix de la caisse sera opéré par la personne qui élève l'enfant, l'allocataire. Cette liberté de choix entraînera la suppression de l'affiliation automatique de l'allocataire en lien avec son statut socioprofessionnel. La régionalisation des allocations familiales implique ainsi une profonde modification du régime des allocations familiales puisque le choix de l'employeur sera remplacé par un choix de l'allocataire. Cela signifie un contact direct de l'opérateur avec la famille qu'il dessert, qui devient directement son « client ».

Dans ce cadre ouvert d'affiliation et de mise en concurrence des caisses, la Déclaration de Politique Régionale (DPR) établit, comme première priorité, la continuité des paiements aux familles. En concertation avec les caisses et les autres entités fédérées compétentes, un gel des mutations des dossiers (pas de changement de caisse en cas de changement d'activité professionnelle de l'attributaire ou en cas de changement de l'attributaire) sera prévu un an avant le basculement (du 01/01/2018 au 31/12/2018), de manière à stabiliser la gestion des dossiers et permettre la réorganisation du réseau secondaire de chaque entité. Ce processus doit faire l'objet d'un accord avec les autres entités fédérées, en cours d'élaboration. Le gouvernement wallon souhaite prolonger le gel de la mutation des dossiers durant deux ans après le transfert de la compétence (du 01/01/2019 au 31/12/2020). Ce gel ne concerne pas les enfants nés après le 1^{er} janvier 2019 qui rentrent dans le nouveau système où la liberté du choix sera exercée par l'allocataire.

III.2. L'agrément des caisses privées

III.2.1. La limitation du nombre de caisses privées

La Région wallonne opte pour la poursuite de l'activité avec les caisses privées actuelles mais en nombre moins élevé, considérant que leur expertise et leur expérience seront gage de continuité.

Au départ, le système d'agrément sera ouvert, ne limitant pas le nombre maximal d'agréments. Cette manière de procéder a pour avantage de ne nécessiter aucune forme de mise en concurrence entre plusieurs candidats à l'agrément (marché public ou autre) puisqu'aucun nombre maximum d'agréments n'est fixé. Mais c'est l'instauration de conditions d'agrément suffisamment sévères (voir ci-après) qui limitera le nombre d'opérateurs aptes à les remplir et à être agréés. Cela va impliquer une réorganisation et une fusion des caisses privées. Le gouvernement wallon envisage de passer de 11 à 4 caisses privées, en concertation avec l'association des caisses et avec les autres entités fédérées.

III.2.2. Les critères d'agrément

Le gouvernement wallon propose les critères d'agrément suivants :

- 1) L'exigence d'une expérience conséquente dans le paiement des allocations familiales, notamment pour être capable d'assurer la continuité des paiements durant la période de 25 ans des droits acquis pour les enfants nés dans l'ancien système.

- 2) La gestion d'un nombre de dossiers minimum au terme de la période d'échange et transferts des dossiers entre caisses. Ce critère permet d'apporter certaines garanties quant à la viabilité des caisses, en évitant l'éclatement du subventionnement entre un nombre trop élevé d'opérateurs.
- 3) L'exigence en termes de présence d'un bureau ouvert au public dans chacune des provinces, pour mettre à disposition un service de proximité, nécessaire principalement pour des catégories d'utilisateurs défavorisés et vulnérables. Le gouvernement wallon souhaite encore examiner les conséquences et la faisabilité en termes de timing d'une exigence qui porterait sur la localisation en Région wallonne du siège social de chaque opérateur agréé par l'entité.
- 4) Reconduire les critères de qualité de gestion sur base de ceux qui sont actuellement évalués par le Département Contrôle de Famifed.
- 5) L'utilisation d'une application informatique audité par la Région wallonne dans le cadre de l'étude informatique réalisée préalablement au transfert.
- 6) L'imposition d'une personnalité juridique distincte par entité.
- 7) La limitation de l'objet de la caisse au paiement exclusif des prestations familiales, en excluant toute activité commerciale, avantages commerciaux offerts, publicité agressive (interdiction d'offrir des avantages financiers directs ou indirects extralégaux et des remboursements directs ou indirects que ce soit aux personnes, aux familles ou via des organisations qui recrutent ou agissent pour le compte de la caisse d'allocations familiales). Les opérateurs actifs en Région wallonne souscrivent aux principes repris ci-dessus dans une charte déontologique.
- 8) L'engagement de la caisse de fournir au régulateur toutes les informations qu'il juge utile au pilotage du régime ou au titre d'informations utiles pour la Région. Les opérateurs ne peuvent en outre utiliser ces données à d'autres fins que celles visées par leur mission sans autorisation du pouvoir régulateur.

III.2.3. L'anticipation de l'agrément avant le 01/01/2019

Une anticipation des agréments est privilégiée par le gouvernement wallon avant la fin de la période transitoire (01/01/2019), afin d'organiser au mieux le transfert et d'éviter toute interruption au niveau du paiement des allocations. Cette anticipation de l'agrément sera assortie d'une condition résolutoire qui fait perdre l'agrément à la caisse qui, à la fin de la période transitoire, ne se retrouverait plus dans les conditions prévues dans le décret.

L'agrément se fera pour une durée indéterminée, avec une évaluation périodique où les conditions de maintien et de retrait devront être déterminées au regard de la qualité de gestion et de la quantité des dossiers.

III.3. La création d'une caisse publique indépendante de l'AViQ

III.3.1. La séparation du rôle de régulateur et de caisse publique

La Région wallonne a fait le choix de poursuivre un modèle mixte d'opérateurs : une caisse publique et un nombre limité de caisses privées.

Famifed est aujourd'hui à la fois opérateur et régulateur. Elle contrôle les caisses privées. Demain, avec un basculement vers le choix de l'allocataire, et la concurrence accrue qu'il engendre, le gouvernement wallon a décidé de scinder le rôle d'opérateur et de régulateur, considérant qu'il fallait mettre la caisse publique dans un climat de concurrence équitable avec les caisses privées. Cette scission permet selon lui de maintenir la crédibilité du régulateur et de respecter le principe d'égalité entre les caisses associatives et publique pour les contrôles opérés (y compris en cas d'éventuels contentieux).

Ainsi, le rôle de régulateur sera exercé par la Branche « Familles » de l'AViQ. Quant à la caisse publique, elle sera dotée d'un statut juridique propre en dehors de l'AViQ (un OIP sur le modèle d'un organisme de type 2 au sens du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes). Le gouvernement wallon exclut donc la création d'un service à gestion séparée au sein de l'AViQ qui ne permettrait pas, selon son analyse, de séparer le rôle de contrôleur du rôle d'opérateur, puisqu'ils seraient, dans ce cas, logés tous deux dans une entité juridique unique.

Le gouvernement wallon affirme que cette personnalité juridique distincte va permettre à la caisse publique de faire valoir ses atouts de manière dynamique dans le cadre concurrentiel des affiliations. Le gouvernement wallon se veut en outre rassurant considérant que, après la période de gel des dossiers, au 01/01/2021, peu de familles affiliées à la caisse publique la quitteront, sauf si elles trouvent dans les caisses privées une meilleure information mises à leur disposition ou une meilleure accessibilité, tels que les heures d'ouverture au public, l'accès à leur dossier électronique,...

III.3.2. Les missions de la caisse publique

Au même titre que les caisses privées, la caisse publique sera soumise au choix de l'allocataire. Cela signifie la disparition des secteurs qui lui sont actuellement réservés. La caisse publique se verra attribuer la mission principale d'effectuer le paiement des allocations familiales pour les familles qui en ont fait le choix. En outre, elle devra exercer une mission supplémentaire, à savoir détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'a été sollicité par la famille. La faisabilité de cette mission sera analysée au regard des dispositions légales relatives au droit au respect de la vie privée. Elle pourrait également se voir confier des missions subsidiaires et ce dans les limites de ses compétences en matière d'allocations familiales par le gouvernement.

III.3.3. Le financement de la caisse publique

Il est proposé de maintenir le financement de l'ensemble des caisses, en ce compris la caisse publique sur le principe existant fondé sur la qualité de gestion et la complexité des dossiers. Les dossiers plus complexes sont plus subventionnés que les dossiers plus simples en raison de la charge de travail qu'ils

gènèrent. Les caisses privées souhaitent placer l'ensemble des opérateurs sur pied d'égalité en matière de financement, tout en envisageant une période de transition pour la caisse publique. Le gouvernement wallon a toutefois considéré qu'en termes de charges, la caisse publique doit faire face à des réalités différentes d'une caisse privée (procédures strictes en matière de personnel, échelles barémiques et charges patronales spécifiques, respect des règles de marché public, adaptation moins souple du volume de personnel à la charge de travail, etc.).

C'est pourquoi le gouvernement wallon veut implémenter un modèle de financement distinct pour la caisse publique, afin de rendre celle-ci efficiente et de tenir compte de ses spécificités.

Ce modèle sera établi en toute transparence et fera l'objet d'un monitoring régulier et d'une évaluation au terme d'un an.

III.3.4. Les synergies avec l'AViQ

Pour faire des économies d'échelle, le gouvernement wallon envisage des synergies avec l'AViQ dans les domaines suivants : le partage de bâtiments avec leur gestion, le partage de l'accueil et des infrastructures de communication (téléphonie, outil informatique,...), le partage de la gestion des ressources matérielles.

Concernant les ressources humaines, certaines synergies peuvent être développées dans une certaine mesure : la gestion des prestations, la gestion pécuniaire, le recrutement et la gestion de la carrière pour ce qui concerne le support (la décision finale que ce soit en termes de recrutement ou de carrière reste dans le chef de la caisse).

Il est à noter que la formation et la gestion prévisionnelle et stratégique des ressources humaines restent de la responsabilité de la caisse. Il en va de même pour la gestion financière et budgétaire, les matières juridiques relatives à la gestion de la caisse dont le contentieux.

Toutefois, le support juridique sur les matières transversales (comme les marchés publics, les ressources humaines) pourra être géré par l'AViQ.

Pour l'informatique, l'AViQ portera le support pour l'achat de matériels et des programmes de base. Tandis que pour le développement d'outils spécifiques la compétence reste bien entendu à la caisse. Considérant qu'actuellement la caisse publique Famifed recourt à la SMALS pour la plupart de ses applications informatiques, il sera opportun, dans un objectif de continuité du service, que la caisse publique wallonne s'affilie à la SMALS.

La communication interne et externe sera quant à elle distincte pour éviter les confusions.

Des synergies devront également être recherchées avec le SPW, par exemple en matière d'audit.

III.3.5. Le personnel de la caisse publique

Les membres du personnel de Famifed seront transférés vers la Région wallonne qui répartira le personnel entre l'Agence et la caisse, dans le respect des modalités fixées par le gouvernement, en préservant les droits acquis des travailleurs y compris au niveau statutaire.

Le gouvernement wallon fixera le cadre organique du personnel de la caisse, en ce compris la liste du personnel contractuel qui pourra être engagé aux fins d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques.

Par ailleurs, au vu des spécificités de la caisse, des dispositifs de carrières transversaux devront être adoptés entre la caisse et l'AViQ. De même, des processus de mobilité entre les organismes chargés de la gestion des allocations familiales au sein des différentes entités seront prévus.

III.3.6. L'organe de gestion de la caisse publique

Il sera instauré un Comité de gestion composé de représentants du gouvernement et de deux Commissaires du gouvernement, sans jeton de présences.

Les missions du Comité de gestion sont les suivantes : élaboration et suivi du budget, la gestion du personnel, la négociation, la conclusion et le suivi du contrat de gestion, la détermination des orientations de gestion,....

De plus, une règle en matière de conflits d'intérêts pour les membres des organes de gestion sera prévue, à savoir ne pas exercer un mandat au sein d'une caisse, ne pas représenter une caisse dans un autre mandat. De même, les représentants ne peuvent siéger au sein de l'AViQ dans le Conseil général ou le Comité de la Branche « Familles ».

La caisse disposera d'un contrat de gestion et sera à ce titre soumise au décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Afin de garantir la maîtrise des moyens budgétaires mis à la disposition de la caisse, le décret instituera un conseil de suivi financier, qui évaluera de manière régulière les ressources et les dépenses liées aux missions. Par ailleurs, un dispositif de contrôle interne sera instauré.

IV. En guise de conclusion : l'avis de la FGTB wallonne

IV.1. La FGTB wallonne est favorable à l'instauration, jusqu'au 31/12/2020, d'une période de gel des dossiers des enfants nés avant le 01/01/2019, pour garantir aux caisses un atterrissage progressif dans le nouveau système et aux familles la continuité des paiements des prestations familiales.

IV.2. La FGTB wallonne prend acte de la volonté de limiter le nombre de caisses privées. Un groupe de travail relatif à l'agrément des caisses est mis en place au sein du Comité de la Branche « Familles » de l'AViQ. La FGTB wallonne souhaite que ce groupe de travail puisse faire rapport de l'éventuel impact sur l'emploi de la fusion des caisses privées. Dans sa note d'orientation, le gouvernement wallon ne fait pas

mention de la réserve financière constituée par les caisses privées et de sa modalité de répartition entre les entités fédérées. Pour la FGTB wallonne, cette question doit aussi être abordée au sein du Comité de Branche « Familles » de l'AViQ car elle est étroitement liée à la réduction envisagée du nombre de caisses privées. Pour la FGTB wallonne, le Fonds de réserve ne doit pas appartenir aux caisses privées. Il provient d'un excédent de financement de la sécurité sociale par rapport au paiement des allocations familiales : la part relevant de la Région wallonne doit dès lors être transférée à l'AViQ.

IV.3. Concernant les critères d'agrément des caisses privées, la FGTB wallonne est favorable à ceux proposés par le gouvernement wallon, tout en proposant les critères supplémentaires suivants :

- 1) les caisses doivent se constituer en ASBL ou en société commerciale à finalité sociale, en excluant les formes juridiques exclusivement commerciales. En outre, leur siège social doit être établi en Région wallonne ;
- 2) l'exigence de couverture géographique doit être optimale pour s'assurer d'un accès aux services dans l'ensemble du territoire, nécessaire en particulier pour les familles les plus défavorisées ;
- 3) un encadrement strict de la publicité (assorti de règles précises), pour éviter une concurrence déloyale entre les caisses.

IV.4. La FGTB wallonne n'est pas favorable à la séparation du régulateur avec la caisse publique.

Actuellement, Famifed paie près d'un tiers des dossiers d'allocations familiales en Région wallonne. Elle assure un service public, en toute neutralité. Elle se charge notamment du paiement des allocations pour le secteur public et certains secteurs privés (horeca, industrie diamantaire...) mais aussi le paiement des prestations familiales garanties dont bénéficient les familles les plus précarisées.

Pour garantir le maintien du service public et de son rôle social, la caisse publique devra être dotée de moyens suffisants. Elle devra disposer de services supports performants tels que la logistique, les ressources humaines, la communication, le service juridique, mais aussi l'informatique.

Pour éviter le dédoublement des services supports et le surcoût budgétaire lié à la séparation du régulateur (AViQ) avec la caisse publique, le gouvernement wallon propose des synergies entre l'AViQ et la caisse publique. La FGTB wallonne considère qu'il aurait été plus efficace et moins coûteux de maintenir la caisse publique au sein de l'AViQ, plutôt que de les séparer pour être contraint, dans un second temps, de rétablir les liens entre elles. Cette complexification réduit les moyens propres de la caisse publique et risque de freiner son déploiement dans la concurrence avec les caisses privées. Contrairement au gouvernement wallon qui se veut rassurant sur l'avenir de la caisse publique, la FGTB wallonne tire en conséquence la sonnette d'alarme sur la viabilité à long terme de la caisse publique.

IV.5. Concernant le niveau de financement lié à la qualité, au nombre et à la complexité des dossiers, la FGTB wallonne souscrit à la proposition du gouvernement wallon de tenir compte de la réalité spécifique de la caisse publique (procédures strictes en matière de personnel, échelles barémiques et charges patronales spécifiques, respect des règles de marché public, adaptation moins souple du volume de personnel à la charge de travail, etc.) et ce, contrairement à l'avis des caisses privées qui souhaitent placer l'ensemble des opérateurs sur un même pied d'égalité.

IV.6. La FGTB wallonne émet la plus grande réserve sur la mission complémentaire attribuée à la caisse publique de détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'a été sollicité par la famille. D'une part en raison de sa difficulté de réalisation au regard des dispositions légales relatives au droit au respect de la vie privée et, d'autre part, au risque de rendre la caisse publique dépendante financièrement de cette mission à l'aboutissement incertain.

IV.7. La FGTB wallonne souhaite que la composition du Comité de gestion de la caisse publique intègre les interlocuteurs sociaux, à l'instar de Famifed. Le gouvernement wallon prévoit l'incompatibilité de siéger dans le Comité de gestion de la caisse publique avec un mandat au sein de l'AViQ dans le Conseil général ou le Comité de la Branche « Familles ». La FGTB wallonne s'oppose à cette incompatibilité qui résulte de la séparation inutile opérée entre le régulateur et l'opérateur.

