



## **AVIS A.1338**

**RELATIF A LA NOTE CADRE DU GOUVERNEMENT  
WALLON CONCERNANT LE CIRCUIT DE PAIEMENT  
DES ALLOCATIONS FAMILIALES**

**Adopté par le Bureau le 8 mai 2017**

## SOMMAIRE

<b>1. EXPOSÉ DU DOSSIER</b>	3
<b>1.1. Demande d’avis</b>	3
<b>1.2. Contexte</b>	3
<b>1.3. Orientations de la note cadre</b>	4
<i>1.3.1 Les orientations</i>	4
<i>1.3.2 L’agrément des caisses d’allocations familiales</i>	4
<i>1.3.3 La création d’une caisse d’allocations familiales publique</i>	5
<b>1.4. Budget</b>	6
<b>1.5. Calendrier</b>	7
<b>2. AVIS</b>	7
<i>2.1 La continuité des paiements</i>	7
<i>2.2 La période de gel de mutation des dossiers</i>	7
<b>A. Les caisses privées d’allocations familiales</b>	8
<i>2.3 Les conditions d’agrément des caisses privées</i>	8
<i>2.4 Le financement et les réserves financières des caisses privées</i>	8
<b>B. La caisse publique d’allocations familiales</b>	9
<i>2.5 La distinction caisse publique/OIP régulateur</i>	9
<i>2.6 Le financement spécifique de la caisse publique</i>	10
<i>2.7 Les missions complémentaires de la caisse publique</i>	10
<i>2.8 L’organe de gestion de la caisse publique</i>	10

## 1. EXPOSE DU DOSSIER <sup>1</sup>

---

### 1.1 DEMANDE D'AVIS

Le CESW a été sollicité pour avis, le 23 mars 2017, concernant une note cadre relative aux caisses d'allocations familiales, adoptée par le Gouvernement wallon le 9 mars 2017. Cette demande d'avis s'inscrit dans foulée de celle adressée au Conseil concernant la note cadre du 9 février 2017 relative au futur modèle wallon d'allocations familiales.

L'avis du Comité de branche « Famille » de l'AViQ est également sollicité.

### 1.2 CONTEXTE

Suite à la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et aux accords de la Sainte-Emilie, la Wallonie est devenue compétente en matière d'allocations familiales pour l'ensemble de son territoire, à l'exception des communes faisant partie de la Communauté germanophone. Depuis ce transfert de compétences, le financement des allocations familiales se fait au travers d'une dotation de l'Etat fédéral aux différentes entités fédérées. Pour la Wallonie, les flux financiers représentent plus de 2,25 milliards € (soit environ 17 % du budget wallon) versés chaque année sous formes d'allocations familiales, primes de naissance et primes d'adoption au bénéfice de plus de 900.000 enfants wallons.

Dans sa note cadre du 9 février 2017, le Gouvernement wallon a défini les grandes orientations du futur modèle wallon d'allocations familiales qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Dans ce contexte, il convenait de redéfinir également l'organisation du circuit de paiement des allocations familiales via les caisses d'allocations familiales. La présente note cadre rappelle l'historique de cette organisation et présente un aperçu de la situation actuelle. Les opérateurs du régime salarié (caisse publique et caisses privées) ont repris les dossiers du régime indépendant. Les allocations du secteur public et des prestations familiales garanties sont gérées par la caisse publique (FAMIFED). L'autre caisse publique existante (ORPSS – Office des régimes particuliers de sécurité sociale) a été intégrée à FAMIFED au 1<sup>er</sup> janvier 2017. A cette date, les opérateurs sont au nombre de 12 : 1 caisse publique (FAMIFED) et 11 caisses privées (Asbl).

Depuis le 1er janvier 2015, le financement des prestations familiales est assuré par les entités fédérées. Durant une période transitoire, qui a débuté le 1er juillet 2014 et se terminera au plus tard le 31 décembre 2019, 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.

---

<sup>1</sup> Extraits de la Note cadre rectificative du GW du 9 mars 2017 intitulée « Note cadre concernant les caisses d'allocations familiales ».

## 1.3 ORIENTATIONS DE LA NOTE CADRE

### 1.3.1 Les orientations

#### Enjeux :

- Sécuriser le transfert de la compétence concernant le service et la continuité de paiement aux familles.
- Gérer les difficultés relatives à la période de cohabitation de l'ancien et du nouveau modèle (25 ans).

#### Orientations :

- Poursuite de l'activité avec les opérateurs actuels, en nombre moins élevé.
- Une caisse publique wallonne reprendra les droits et obligations de la caisse publique fédérale. Les caisses privées agréées en Région wallonne succéderont aux caisses fédérales.
- La caisse publique wallonne sera chargée de missions annexes, comme la détection d'enfants pour lesquels les droits n'auraient pas été activés.
- Le choix de la caisse est opéré par la personne qui élève l'enfant, l'allocataire. La liberté de choix est garantie pour toutes les familles, ce qui implique la suppression de l'affiliation automatique de certaines catégories de bénéficiaires à la caisse publique.
- Gel de mutation des dossiers existants (pas de changement de caisse) un an avant le basculement et durant deux ans après le transfert de la compétence. Liberté de choix applicable pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dès cette date.
- Rôle de régulateur des allocations familiales confié à la branche « Famille » de l'AViQ. Rôle d'opérateur public exercé par un OIP indépendant.
- Instauration d'un modèle mixte d'opérateurs : 1 caisse publique et un nombre limité de caisses privées (actuellement la caisse publique et 4 caisses privées désignées par l'association des caisses sont représentées au Comité de gestion de la branche « Famille » de l'AViQ).

L'avant-projet de décret comportera un chapitre relatif à l'agrément des caisses et un chapitre instituant la caisse publique.

### 1.3.2 L'agrément des caisses d'allocations familiales

Instauration par décret d'un système d'agrément des caisses d'allocations familiales :

- **Système ouvert** : pas de nombre maximal d'agréments octroyés, donc pas de mise en concurrence directe entre candidats (marché public ou autre) ;
- **Conditions d'agrément** sélectives :
  - ✓ expérience dans le domaine (expertise pour le traitement des paiements, connaissance de la matière) ;
  - ✓ nombre de dossiers minimum (transfert des dossiers entre caisses dans un souci de viabilité et d'efficacité) ;
  - ✓ présence d'un bureau ouvert au public dans chacune des provinces (service de proximité) ;
  - ✓ (localisation du siège social en Région wallonne) ;
  - ✓ critères de qualité de gestion (cf. critères de contrôle FAMIFED) ;
  - ✓ application informatique audité par la Région wallonne.
- **Personnalité juridique** distincte par entité.
- **Objet social** circonscrit au paiement des allocations familiales, à l'exclusion de toute activité commerciale, avantages commerciaux offerts ou publicité agressive.
- Souscrire aux principes d'une **charte déontologique**.

- Fournir au régulateur toutes les informations utiles au **pilotage** du dispositif (+ confidentialité dans l'utilisation des données).
- **Agrément** à durée indéterminée. Principe d'un agrément octroyé anticipativement avant la fin de la période de transition, sur base de critères établis par décret. But : éviter toute interruption dans le circuit de paiement. Une condition résolutoire sera prévue pour les caisses qui ne seraient plus conformes aux conditions du décret à la fin de la période transitoire : retrait d'agrément d'office.
- **Evaluation** périodique et conditions de maintien et de retrait d'agrément (qualité de gestion/quantité de dossiers).

### 1.3.3 La création d'une caisse d'allocations familiales publique

#### Contexte :

- **Changement de régime** : le choix de la caisse passe de l'employeur à l'allocataire, disparition des secteurs réservés à la caisse publique qui sera soumise à la concurrence comme les autres opérateurs (plus de droit réservé puisque le lien avec le statut socioprofessionnel est rompu). Toutefois, peu de changements de caisses attendus durant la période de gel des dossiers.
- **Scission du rôle d'opérateur et de régulateur** - contrairement à la situation actuelle où FAMIFED est à la fois opérateur et régulateur (contrôle des caisses associatives) - dans un souci de concurrence loyale basée sur la qualité du service aux familles (cf. accessibilité de la caisse, heures d'ouverture au public, accès au dossier électronique, etc.).
- Intention de conférer à la caisse publique un **statut d'entité juridique distincte**, le service à gestion distincte ne paraissant pas suffisant (absence de séparation du rôle de contrôleur et de régulateur, risque de confusion des frais de gestion).

#### Engagements :

- Adoption d'un **décret** pour la création de la caisse publique (décentralisation d'une mission de service public).
- Transfert de l'**expertise** « FAMIFED – caisse publique » vers la future caisse publique indépendante.
- Respect des **droits acquis des travailleurs**, y compris au niveau statutaire.

#### Orientations :

- **Missions**
  - Mission principale : effectuer le paiement des allocations familiales pour les familles qui ont choisi la caisse publique.
  - Mission supplémentaire : détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'a été sollicité par la famille (identification des non-recours au droit sur base d'un cadastre, activer le droit automatiquement durant une période limitée avant que la famille n'effectue son choix de caisse, concordance avec le respect de la vie privée).
  - Missions subsidiaires : le cas échéant, à déterminer par le Gouvernement.
- **Organe de gestion**
  - Modèle d'organisme de type 2 au sens du décret du 15 décembre 2011.
  - Comité de gestion composé de représentants du Gouvernement, ayant mandat gratuit (Missions : budget, gestion du personnel, élaboration et exécution du contrat de gestion, orientations de gestion).
  - Désignation de 2 commissaires du Gouvernement, dont un délégué du Ministre du Budget, ayant mandat gratuit (incompatibilité avec la fonction de commissaire au sein de l'AViQ).
  - Conseil de suivi financier (évaluation régulière des ressources et dépenses).

- **Contrôle interne**
  - Objectif : maîtrise des activités, efficacité des opérations, utilisation efficiente des ressources, gestion des risques opérationnels, financiers ou de conformité.
  - Modalités : dispositif de contrôle a priori et a posteriori (conformité aux lois et règlements, application des directives du Comité de direction, bon fonctionnement des processus internes, fiabilité des informations financières).
  - Contrat de gestion aux conditions du décret du 12 février 2004.
  
- **Personnel**
  - Transfert du personnel de FAMIFED, réparti entre l'AViQ et la Caisse.
  - Personnel statutaire soumis au Code de la fonction publique wallonne, personnel contractuel soumis à l'AGW du 18 décembre 2003, possibilité de personnel contractuel engagé aux fins d'accomplir des tâches auxiliaires et spécifiques
  - Adoption de dispositifs de carrières transversaux (entre la Caisse et l'AViQ, entre organismes de gestion AF des différentes entités).
  - Fixation d'un cadre organique.
  - Affiliation de la caisse publique à la SMALS (applications informatiques).
  
- **Modalités de mise en œuvre**
  - Principes de bonne gouvernance : conseil de suivi financier, dispositif de contrôle interne, procédure d'évaluation, pas de jetons de présence aux membres de l'organe de gestion, règles relatives aux conflits d'intérêts.
  - Transversalité : économies d'échelle possibles avec l'AViQ portant sur le partage des bâtiments, de l'accueil, des infrastructures de communication, synergies en matière de ressources humaines, gestion par l'Agence de certains aspects du support juridique ou informatique, synergies avec le SPW en matière d'audit.
  
- **Financement**
  - Financement en fonction de la qualité de gestion et de la complexité des dossiers (critères de pondération à définir avec les opérateurs).
  - Contrôle identique quelle que soit la caisse.
  - Respect de la charte déontologique, comme partie intégrante du contrôle et des conditions de subventionnement.
  - Modèle de financement distinct pour la caisse publique, compte tenu des charges spécifiques auxquelles celle-ci doit faire face (procédures relatives aux marchés publics, règles relatives au personnel différentes que dans le secteur privé concernant le recrutement, les congés, la rémunération, les charges patronales, la moindre souplesse en matière de mobilité, etc.). Moyennant transparence, monitoring régulier et évaluation au terme d'un an.

## 1.4 BUDGET

Afin de maîtriser au mieux les flux financiers vers les différentes caisses (public et privées), l'impact budgétaire sera piloté et contrôlé au travers des diverses mesures de bonne gouvernance contenues dans la note cadre, notamment :

- un monitoring des besoins en matière de personnel ;
- un conseil de suivi financier ;
- un dispositif de contrôle interne ;
- un Comité de gestion composé de représentants du Gouvernement ayant mandat gratuit ;

- un Comité de pilotage composé de membres du Comité de branche « Familles » et de représentants des Ministres du Budget, de l'Action sociale et du Ministre-Président.

## 1.5 CALENDRIER

L'avant-projet de décret instituant le nouveau modèle wallon d'allocations familiales comprendra un chapitre instituant la caisse publique et un chapitre relatif à l'agrément des caisses. Il sera déposé au Parlement lors du dernier trimestre 2017.

## 2. AVIS

---

### 2.1 *La continuité des paiements*

Comme il l'a mentionné dans son précédent avis portant sur la note cadre relative au futur modèle wallon d'allocations familiales<sup>2</sup>, le CESW « *souligne l'importance d'élaborer un modèle wallon permettant le transfert effectif de la compétence en matière d'allocations familiales, tout en préservant une logique de prestations de sécurité sociale et en veillant à garantir la continuité des paiements pour les familles* ». Pour le Conseil, il s'agit de « *s'assurer que l'opérationnalisation du processus n'entraînera aucune rupture dans le paiement des allocations, ce qui doit constituer une priorité majeure à garantir* ».

Le Conseil salue donc la volonté du Gouvernement de définir, parallèlement au nouveau modèle, les modalités du circuit de paiement qui devront permettre le versement des allocations familiales dans les meilleures conditions. Il estime important, d'une part, que les opérateurs connaissent le plus rapidement possible le modèle d'organisation des caisses d'allocations familiales et, d'autre part, que l'organisation proposée soit de nature à faciliter cette continuité de paiement.

### 2.2 *La période de gel de mutation des dossiers*

Le Gouvernement wallon prévoit une période de gel de mutation des dossiers existants (pas de changement de caisse) un an avant le basculement et durant deux ans après le transfert de la compétence. La liberté de choix de la caisse sera applicable pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dès cette date.

Le CESW est favorable à l'instauration de cette période de gel des dossiers des enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, pour garantir aux caisses un atterrissage progressif dans le nouveau système et aux familles la continuité des paiements des prestations familiales.

---

<sup>2</sup> Avis A.1337 relatif à la note cadre concernant le futur modèle wallon d'allocations familiales, adopté par le Bureau le 24 avril 2017.

## **A. LES CAISSES PRIVEES D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

### *2.3 Les conditions d'agrément des caisses privées*

Le CESW prend acte de la volonté du Gouvernement wallon de limiter le nombre de caisses privées sur base de conditions d'agrément sélectives, telles que l'expérience dans le domaine, le nombre de dossiers, la couverture territoriale des bureaux accessibles au public, des critères de qualité de gestion ou encore l'application informatique encadrée.

Le Conseil relève que ces conditions générales d'agrément doivent encore faire l'objet d'un paramétrage plus précis par le Gouvernement wallon. Le CESW recommande que ce paramétrage intervienne dans des délais courts, afin de donner aux caisses d'allocations familiales nationales la possibilité de se positionner dans chacune des entités fédérées, d'assurer la mise en œuvre de leurs structures juridiques, le cas échéant dans le cadre de regroupements, et de répondre à leurs obligations en matière de répartition des familles et des enfants bénéficiaires en fonction du domicile de ces derniers.

Le Conseil soutient l'initiative du groupe de travail relatif à l'agrément des caisses, mis en place au sein du Comité de la Branche « Famille » de l'AViQ où ces réflexions pourront être approfondies. Il souhaite que ce groupe de travail puisse notamment faire rapport de l'éventuel impact sur l'emploi de la fusion des caisses privées.

Un point d'attention doit également être accordé à l'exigence de couverture géographique. Le Conseil estime que celle-ci doit s'avérer optimale pour s'assurer d'un accès aux services sur l'ensemble du territoire, ce qui paraît particulièrement important pour les familles les plus défavorisées.

Par ailleurs, le Conseil recommande au Gouvernement d'envisager des critères d'agrément supplémentaires sur les aspects suivants :

- Les caisses doivent se constituer en ASBL et leur siège social doit être établi en Région wallonne de langue française.
- Un encadrement strict de la publicité assorti de règles précises, doit être prévu. Ceci afin que les marges éventuellement dégagées soient consacrées à la qualité du service et non à une surenchère concurrentielle entre les caisses.

### *2.4 Le financement et les réserves financières des caisses privées*

Concernant le financement des caisses, le Conseil est favorable au maintien des règles actuelles de responsabilisation des opérateurs sur une partie des subventions, responsabilisation liée à la qualité des services ainsi qu'à la complexité des dossiers.

Le Conseil relève que, dans sa note d'orientation, le Gouvernement wallon ne fait pas mention des réserves financières constituées par les caisses privées et des modalités de leur répartition entre les entités fédérées. Le Conseil estime que les réserves doivent rester affectées au financement des frais de fonctionnement des caisses wallonnes, selon la finalité et le cadre d'utilisation correspondant à l'objectif initial pour lequel elles avaient été constituées.



Le CESW estime en effet important que les caisses disposent des réserves nécessaires notamment pour investir dans des outils de qualité et faire face, le cas échéant, au passif social relatif à leur personnel.

Il considère que cette question doit être abordée au sein du Comité de branche « Famille » de l'AViQ. Cette instance doit disposer de toutes les informations nécessaires permettant de faire la clarté sur les réserves disponibles et l'usage qui en sera fait. Les organisations s'accordent pour considérer que l'utilisation de ces réserves doit être strictement encadrée et que l'Agence doit pouvoir exercer son rôle de régulateur en la matière. Elles se montrent toutefois nuancées sur les modalités d'application de ce principe.

Les organisations patronales considèrent que la gestion des réserves doit relever de la responsabilité de chacune des caisses, étant entendu que le régulateur serait chargé du contrôle de l'usage qui en sera fait.

Pour la FGTB wallonne, la part des réserves attribuée à la Région wallonne doit être transférée à l'AViQ, qui serait chargée d'en assurer la répartition et l'utilisation, dans le cadre de sa fonction de régulateur.

## **B. LA CAISSE PUBLIQUE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

### *2.5 La distinction caisse publique/OIP régulateur*

Les organisations patronales accueillent favorablement la création d'une caisse publique d'allocations familiales distincte de l'OIP régulateur. Malgré certaines modalités nécessaires de prise en compte de la réalité spécifique de l'opérateur qui impacte son mode de financement, elles estiment que le choix opéré par le Gouvernement crée un cadre général plus sain pour toutes les parties prenantes.

Les organisations syndicales ne sont pas favorables à la séparation du régulateur avec la caisse publique. Elles soulignent les éléments suivants :

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. Les organisations syndicales considèrent 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, les organisations syndicales s'inquiètent de la viabilité à long terme de la caisse publique.

## 2.6 *Le financement spécifique de la caisse publique*

Concernant le niveau de financement lié à la qualité, au nombre et à la complexité des dossiers, les organisations syndicales souscrivent 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.).

Les organisations patronales ne s'opposent pas à ce que certaines modalités prennent en compte la réalité actuelle spécifique de l'opérateur public dans son mode de financement mais souhaitent que l'on tende vers un rapprochement des modes de financement des caisses publique et privées, à moyen terme.

## 2.7 *Les missions complémentaires de la caisse publique*

Le CESW prend acte de la mission complémentaire attribuée à la caisse publique de détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'a été sollicité par la famille. Il estime en effet essentiel de procéder à un screening attentif des situations où le droit aux allocations familiales n'aurait pas été activé, afin que le nouveau système n'entraîne pas un renforcement du phénomène de « non take-up » (non-recours aux droits). Il souligne, néanmoins, que cette mission ne devrait pas relever exclusivement de la caisse publique, cette attention particulière relevant de la responsabilité de l'ensemble des caisses. Il recommande dès lors que la détection préliminaire des cas problématiques soit confiée au rôle du régulateur.

Le Conseil rappelle, en outre, qu'il convient, d'exercer cette mission au regard des dispositions légales relatives au droit au respect de la vie privée.

## 2.8 *L'organe de gestion de la caisse publique*

Le CESW demande que la composition du Comité de gestion de la caisse publique intègre les interlocuteurs sociaux, à l'instar de la configuration existante à FAMIFED. Par ailleurs, le Conseil relève que 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 ». Le CESW n'est pas favorable au maintien de cette incompatibilité.