

AVIS n°1556

Avis sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales

Avis adopté le 25/09/2023

1. DEMANDE D'AVIS

En date du 25 juillet 2023, le CESE Wallonie a été saisi par Madame la Ministre Valérie DE BUE d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, adopté en première lecture par le GW le 20 juillet 2023.

Les avis de l'organe de concertation et du comité ministériel de concertation intra-francophone, du Conseil consultatif wallon des personnes handicapées, du Comité de branche Familles de l'AViQ et du Comité de gestion de la Caisse publique (FAMIWAL), sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER ¹

2.1 OBJET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Le présent avant-projet de décret vise un double objectif :

- Réformer le circuit de financement de la Caisse publique (simplification et harmonisation des procédures entre la Caisse publique d'allocations familiales FAMIWAL et les quatre caisses privées d'allocations familiales).
- Apporter des mesures correctrices au décret du 8 février 2018 à 2 niveaux :
 - adaptations suite à des cas concrets rencontrés par les caisses d'allocations familiales et les services de l'AViQ comme autorité régulatrice, dans le cadre de l'application du nouveau modèle wallon de prestations familiales ;
 - création de la nouvelle base de données de prestations familiales « WALKID » par suite de la reprise par l'AViQ de la gestion du cadastre jusque-là administré par l'Asbl ORINT, organe interrégional pour les prestations familiales qui disparaît.

2.2 CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

2.2.1 Réforme du circuit de financement et de la Gouvernance de la Caisse publique

Le présent avant-projet de décret propose l'intégration de la dotation des frais de gestion de FAMIWAL dans le budget de l'AViQ.

Celle-ci sera alors reprise au sein du budget de l'AViQ pour être par la suite mise à disposition de FAMIWAL via une méthode de paiement analogue à celle des caisses privées et ceci dans un but d'harmoniser les procédures, de simplifier et d'accélérer la liquidation de ceux-ci à destination de FAMIWAL. La centralisation des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des opérateurs permettra, en outre, à l'AViQ, dans son rôle de régulateur du régime, de disposer plus aisément d'une vue d'ensemble des coûts du régime et lui permettra de contrôler adéquatement son utilisation.

Pour répondre à cette demande, un groupe de travail intégrant les représentants de la caisse publique FAMIWAL, des juristes du Service réglementation de l'AViQ, l'inspectrice générale du Service de paiement de l'AViQ et des représentants du département Familles, a été créé.

¹ Extrait de la note au GW du 20.07.23 et de l'avant-projet de décret.

Le groupe de travail a identifié deux axes de travail :

1. La rédaction d'un avant-projet modificatif du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales dans lequel le GT prévoit la modification des articles 44, 46, 50/1.
2. La rédaction d'un arrêté du gouvernement wallon prévoyant les modalités de paiement et de mise à disposition de la dotation des frais de gestion de FAMIWAL.

Le GW envisage de supprimer le Conseil de suivi financier et de le remplacer dans le décret du 8 février 2018 par le Comité d'audit interne. Ce dernier existant actuellement au sein de la Caisse publique mais sans être prévu dans ce décret. A l'instar d'autres organismes wallons, il est également prévu de lui adjoindre l'assistance d'un représentant de la Cour des Comptes, de l'Inspection des Finances, de la Cellule d'Information financière, du Réviseur, des commissaires du Gouvernement. Le Comité d'audit pourra s'assurer, au gré des missions qu'il exercera, de la bonne utilisation des moyens mis à disposition de la Caisse publique.

En conséquence, les modifications/ajouts suivants sont appliqués :

- le règlement d'ordre intérieur du Conseil de suivi financier est complété afin d'intégrer des règles relatives à la convocation d'invités à ses réunions (art.33, alinéa 3) ;
- le décret est modifié afin que les modalités de paiement de la Caisse publique soient fixées dans un arrêté du Gouvernement wallon (art.44) ;
- le décret est modifié afin de prévoir d'office le caractère non limitatif des crédits destinés au paiement des prestations familiales, c'est-à-dire sans devoir demander l'accord préalable du Gouvernement (art.46) ;
- un article est ajouté pour que la caisse publique soit tenue - tout comme c'est le cas pour les caisses privées - de transmettre au Comité de monitoring financier et budgétaire de l'Agence la balance des comptes généraux, ainsi que le bilan et le compte de profits et pertes de l'année antérieure, ceci afin de permettre le contrôle de la gestion (art.50/1).

2.2.2 Mesures correctrices apportées au décret

Les modifications apportées au décret du 8 février 2018 visent à :

- à pallier un vide juridique dans l'application des règles décrétales : précisions des jeunes qui ne sont pas supposés disposer d'un titre de séjour ouvrant l'accès au régime d'allocations familiales en Belgique (étudiants étrangers ou en formation ou bénévoles), suppression de l'octroi d'allocations familiales rétroactives à l'enfant qui obtient une reconnaissance du statut de réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire (hors MENA), car cela constitue un double financement (aide matérielle octroyée dans l'intervalle).
- se conformer aux Règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale, en identifiant clairement les allocations spéciales en faveur des orphelins en vue de leur paiement (modification d'ordre légistique : regroupement des catégories d'orphelins - distinction allocation de base et allocation spéciale), applicable uniquement aux nouveaux dossiers, période transitoire afin de respecter le principe de sécurité juridique ;
- permettre le paiement de l'allocation forfaitaire sur un compte au nom de l'enfant lorsqu'aucun allocataire désigné ne permet le paiement (ex. allocataire ne résidant pas en région de langue française) ;

- étendre la mission complémentaire de FAMIWAL à une nouvelle mission spécifique à finalité sociale : traiter les dossiers de demande d'évaluation de l'incapacité physique ou mentale d'un enfant ne disposant pas de titre de séjour au moment de l'introduction de la demande (sous réserve de l'obtention ultérieure du titre de séjour et vérification du supplément « handicap ») ;
- acter la création de la base de données « WALKID », accessible via une application informatique, gérée par l'AViQ - y compris pour le Ministère de la Communauté germanophone - à la suite de la reprise du Cadastre des prestations familiales jusque-là administré par l'Asbl ORINT, organe interrégional pour les prestations familiales qui disparaît au 31 décembre 2023 ;
- dans le cadre du régime des dérogations (dispense à la condition de domicile légal ou de résidence effective), assurer l'égalité de traitement entre les enfants bénéficiaires nés à partir du 1^{er} janvier 2020 et avant le 1^{er} janvier 2022, et ceux nés à partir du 1^{er} janvier 2022.

2.3 ENTRÉE EN VIGUEUR

- 10 jours après la publication au Moniteur belge. Sauf :
- Réforme du circuit de financement des caisses : concomitamment à l'arrêté d'exécution.
- Gestion par l'AViQ de la base de données WALKID : 1^{er} septembre 2023 (conformément à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone).
- Dispense aux conditions d'ouverture du droit aux allocations familiales : 1^{er} janvier 2020 (Prise d'effet rétroactive justifiée par le caractère purement correctif de cette mesure transitoire et le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination).

2.4 IMPACT BUDGÉTAIRE

Cette réforme se réalise sur le budget interne de l'AViQ, branche Famille, sans préciput ni demande complémentaire (statu quo ou économies ou impact budgétaire marginal, tel que confirmé par l'IF).

2.5 RÉFÉRENCES LÉGALES

- Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.
- Décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.

2.6 AVIS ANTÉRIEURS CESE

- A.1488 du 9 mai 2022 sur l'APD modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.
- A.1390 du 8 octobre 2018 sur l'APD modifiant la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties.
- A.1386 du 26 septembre 2018 sur l'APD modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.

3. AVIS

Le CESE approuve les modifications envisagées dans le présent avant-projet de décret concernant la gestion et le paiement des prestations familiales. Celles-ci sont en effet primordiales pour le bien-être des enfants et des familles, notamment au niveau de l'égalité de traitement et de la lutte contre la précarité.

3.1 Sécurité juridique et levée des discriminations

Le CESE salue le souci de cohérence, d'harmonisation et de simplification visé par la réforme. Il relève également la volonté de lever les discriminations subsistantes et d'assurer la mise en conformité avec le droit européen. Il mentionne notamment :

- L'égalité de traitement assurée dans le cadre du régime des dérogations (dispense à la condition de domicile légal ou de résidence effective).
- Les clarifications apportées sur les situations ouvrant l'accès au régime d'allocations familiales en Belgique (étudiants étrangers ou en formation ou bénévoles).
- La possibilité du paiement de l'allocation forfaitaire sur un compte au nom de l'enfant lorsqu'aucun allocataire désigné ne permet le paiement (ex. allocataire ne résidant pas en région de langue française).

En particulier, le CESE souligne l'avancée de lever la différence de traitement persistante entre les orphelins en fonction de la date de décès des parents. Le CESE avait, en effet, recommandé d'accorder une attention particulière à ce point dans ses précédents avis. En revanche, le Conseil estime qu'il serait opportun de profiter de la modification décrétable pour corriger une iniquité qui subsiste. Il recommande, en effet, que le maintien de la majoration des allocations familiales pour les orphelin·e·s en cas de remise en ménage du parent survivant, soit étendu aux enfants dont le parent est décédé avant le 1^{er} janvier 2019 (actuellement uniquement possible pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2019).

Concernant la suppression de l'octroi d'allocations familiales rétroactives à l'enfant qui obtient une reconnaissance du statut de réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire (hors MENA), le CESE fait part des considérations suivantes. Il note que FEDASIL et la Fédération des CPAS considèrent que - les enfants bénéficiant déjà d'une aide matérielle de leur part pendant la procédure d'examen de leur demande de protection - l'octroi d'allocations familiales rétroactives constitue un double financement. Il a également été fait état du fait que la Flandre et Bruxelles avaient supprimé cette rétroactivité.

Le CESE rappelle son exigence, au niveau des principes, que toutes les familles soient traitées équitablement et donc que d'éventuels doubles octrois de prestations familiales soient évités et corrigés. Il souligne qu'en l'occurrence, le double financement n'est pas avéré, et qu'il serait avéré si l'aide financière accordée était calculée sur base de l'allocation journalière (FEDASIL) ou de l'aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale (CPAS) majoré d'un équivalent des allocations familiales. Or, cet argument du double financement n'est pas clairement établi. Pour sa part, le CESE estime qu'il convient d'éviter toute confusion entre une aide sociale ou matérielle accordée à la famille et les allocations familiales qui relèvent du droit de l'enfant, ces interventions répondant à deux logiques différentes. En vertu des obligations légales et internationales, il convient de réaffirmer le principe selon lequel le droit de l'enfant doit primer. Les allocations familiales sont destinées à couvrir les besoins spécifiques de l'enfant, à la libre appréciation de la famille, au-delà des besoins matériels de base.

Le CESE ne souhaite donc pas la suppression de l'octroi d'allocations familiales rétroactives à l'enfant qui obtient une reconnaissance du statut de réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire, sans avoir clairement établi préalablement que ces prestations familiales auraient été établies et versées par FEDASIL ou les CPAS.

3.2 Circuit de financement et fonctionnement de FAMIWAL

Le CESE note que l'APD introduit une modification de l'article 44 du décret du 8 février 2018, en vue d'aligner le fonctionnement de la caisse publique wallonne d'allocations familiales (FAMIWAL) sur les caisses privées d'allocations familiales. Le Conseil approuve la volonté de réformer le circuit de financement de la caisse publique, dans une perspective de simplification et d'harmonisation des procédures. Il est favorable à cette modification dans la mesure où elle vise à accélérer la liquidation des subventions et à contrôler administrativement et financièrement la caisse publique par le régulateur sur les mêmes critères que ceux appliqués aux caisses privées. Le CESE souligne toutefois qu'il est important de préserver l'autonomie budgétaire en amont de la caisse publique dans le mécanisme actuel de confection budgétaire et de subsidiation, pour qu'elle puisse continuer à répondre à l'ensemble de ses besoins.

Le CESE relève l'intention de supprimer le Conseil de suivi financier et de le remplacer dans le décret du 8 février 2018 par le Comité d'audit interne. Il demande que l'on précise dans l'APD que « *Le président du Comité d'audit interne est désigné par **ET PARM!** les membres du Comité.* ». Il souhaite que l'article 10 de l'APD modifiant l'art.31, §1^{er}, alinéa 4, soit revu en conséquence.

3.3 Création de la base de données « WALKID »

Le CESE est favorable à la création de la base de données « WALKID ». Cet investissement devrait permettre à la Wallonie de maîtriser efficacement les données wallonnes afin de gérer au mieux cette politique essentielle pour le bien-être et la sécurité des enfants et des familles.
