



INSTITUT DES COMPTES NATIONAUX

AVIS

ANALYSE DU CLASSEMENT SECTORIEL DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES RÉGIONALES¹ SELON LE SEC 2010

—

AVIS ETABLI PAR L'ICN LE 30 MARS 2022

INTRODUCTION

Au 1^{er} juillet 2014, les compétences en matière d'allocations familiales ont été transférées de l'État fédéral vers les entités fédérées en exécution de la 6^e réforme de l'État. Les autorités publiques ont choisi à cette occasion d'introduire des législations harmonisées en la matière dans les trois régions et de fusionner les trois régimes professionnels (salariés, indépendants et secteur public) en un seul système. Ce modèle fédéré d'octroi des allocations familiales poursuit celui initié par le pouvoir fédéral en recourant à des caisses de droit privé agréées et subsidiées au côté de caisses publiques².

L'ICN avait classé, avant le transfert de compétences, les caisses d'allocations familiales de droit privé dans le secteur des administrations publiques de sécurité sociale (S.1314), les considérant comme étant sous contrôle public et non marchandes.

A l'issue d'une période transitoire durant laquelle FAMIFED a assuré le suivi des prestations familiales pour le compte des entités fédérées, des caisses régionales d'allocations familiales privées ont vu le jour dès 2017, au côté de caisses régionales publiques. Ensuite, les caisses privées ont été agréées par les entités fédérées.

La présente note vise à analyser le classement sectoriel des caisses régionales d'allocations familiales de droit privé³, ci-après dénommées « caisses d'allocations familiales », au regard du règlement SEC 2010. Elle tient compte des remarques exprimées par des caisses d'allocations familiales sur leur classement sectoriel dans des courriers⁴ adressés à l'ICN.

¹ Le terme « régionales » englobe ici les communautés, les régions et les commissions communautaires.

² Il s'agit, pour ce qui est des caisses de droit privé, des unités : Infino Vlaanderen, Kidslife Vlaanderen, My Family, Parentia Vlaanderen, Caisse Wallonne d'Allocations Familiales Camille, Kidslife Wallonie, Parentia Wallonie, Infino Wallonie, Brussels Family, Infino Brussel, Kidslife Brussel et Parentia Brussel.

Les caisses publiques sont les unités : Famiwal (Wallonie), Famiris - Iriscare (Région de Bruxelles-Capitale) et Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid (VUTG) (Communauté flamande).

³ Cfr. la liste citée à la note ² pour ce qui est des caisses d'allocations familiales de droit privé.

⁴ Lettres des 31 mai 2021, 15 septembre 2021 et 20 janvier 2022 des caisses d'allocations familiales Camille, Infino, Kidslife, Parentia et Brussels Family.

1. CARACTÉRISTIQUES DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Les règles d'établissement des caisses d'allocations régionales, créées dans le cadre du transfert de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées, sont définies par les différentes réglementations régionales⁵.

Pour être agréée, une caisse d'allocations familiales doit notamment :

- Revêtir la forme d'une **association belge sans but lucratif** au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ;
- Indiquer dans ses statuts que son **objet social consiste exclusivement** à assurer la gestion administrative et le paiement des prestations familiales ainsi que le devoir d'information aux familles ;
- Assurer que toute **modification des statuts** ayant trait aux mentions légales et aux mentions complémentaires relatives aux conditions d'agrément doit faire l'objet d'un accord préalable avec les autorités régionales ;
- Satisfaire aux **obligations comptables** arrêtées par la Région et **publier** leurs comptes annuels ;
- Ne pas avoir été condamnée pour non-respect de la législation sociale ou fiscale ;
- Disposer d'une expérience d'au moins trois années dans le traitement des demandes et le paiement des prestations dans le secteur des prestations familiales ;
- **Gérer un nombre minimum de dossiers d'enfants bénéficiaires** sur le territoire de la région, dont le dossier est en paiement ;
- Ne pas octroyer d'autres **avantages** que ceux prévus par la réglementation régionale à **l'affiliation** d'un bénéficiaire ;
- Avoir son siège social et être active sur le territoire de la région visée par l'agrément ;
- S'engager à **ne pas refuser d'affilier un allocataire** et à ne pas s'opposer à sa décision de changer d'organisme d'allocations familiales.

Notons en outre que les caisses d'allocations familiales sont libres de s'établir et de solliciter l'agrément d'une région ou de cesser leurs activités. Elles ne disposent par ailleurs pas de commissaire du gouvernement ou d'autres membres nommés par les gouvernements régionaux dans leur conseil d'administration.

Les missions des caisses d'allocations familiales consistent exclusivement à assurer la gestion administrative et le paiement des prestations familiales ainsi que l'assistance aux familles quant à l'exercice de leurs droits aux prestations familiales.

Elles sont en outre chargées de gérer leurs réserves financières selon les dispositions fixées par les gouvernements régionaux, lesquelles ne peuvent être affectées le cas échéant exclusivement qu'à l'accomplissement de leurs missions.

⁵ Il s'agit en particulier pour ce qui est de la **Communauté flamande** du décret du 7 juillet 2017 portant création d'une agence autonomisée externe de droit public " Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid " (Agence flamande de Paiement des Allocations dans le cadre de la Politique familiale), établissant des normes d'autorisation pour des acteurs de paiement privés et modifiant le décret du 30 avril 2004 portant création de l'agence autonomisée interne dotée de la personnalité juridique " Kind en Gezin " (Enfance et Famille), pour la **Région wallonne** du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, et pour la **Région de Bruxelles-Capitale** de l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales.

En régions bruxelloise et wallonne, le surplus du fonds de réserve⁶ doit être transféré à la Région en cas de cessation d'activité d'une caisse en dehors d'une opération de fusion avec une autre caisse privée ainsi que lorsqu'il atteint un certain plafond. Ce fonds couvre, le compte financier dédié aux prestations familiales (couverture provisoire des prestations familiales payées indûment et mises en recouvrement et avances en vue de contribuer au paiement à l'échéance des prestations familiales sans attendre le versement de la Région) ainsi que les prestations familiales payées indûment qui ne sont pas mises en recouvrement pour cause de prescription.

A noter par ailleurs que les intérêts, les rapports et plus-values de tous les avoirs, biens meubles et immeubles en possession de la caisse doivent alimenter, en fonction de leur nature, le fonds de réserve ou le compte de gestion (relatif au frais d'administration) des caisses d'allocations familiales⁷.

Le fonds de réserve peut de plus être utilisé en régions bruxelloise et wallonne pour la couverture définitive des pertes occasionnées par toute autre cause avec l'accord préalable de la Région⁸.

En Communauté flamande, les réserves constituées par moyens de fonctionnement ou d'allocations dans le cadre de la politique familiale sont remboursées à la Région en cas de cessation des activités, sauf en cas de fusion avec ou reprise par un autre acteur de paiement de droit privé, approuvée par la Région⁹.

Les caisses d'allocations familiales perçoivent annuellement une subvention du Gouvernement qui est destinée d'une part au paiement des prestations familiales et d'autre part à couvrir leurs frais d'administration. Ce dernier montant est constitué d'une composante quantitative, liée au nombre de dossiers traités, et d'une composante qualitative, résultat d'une évaluation de la qualité des prestations des caisses d'allocations familiales. La subvention pour frais de gestion est répartie dans les trois régions parmi les caisses sur la base d'un budget fermé qui tient compte de la situation du marché des allocations familiales. Les montants octroyés par les gouvernements aux caisses d'allocations familiales ne peuvent être utilisés par celles-ci qu'aux fins exclusives pour lesquelles ils ont été accordés.

Dans les trois régions, le mécanisme de responsabilisation des caisses d'allocations familiales préside au calcul de la composante qualitative de la subvention¹⁰.

⁶ Le fonds de réserve est alimenté par : 1° la quote-part de l'avoir du fonds de réserve d'une caisse d'allocations familiales fédérale recueillie par la caisse d'allocations familiales qui succède à ladite caisse fédérale ; 2° les intérêts rapportés par le(s) compte(s) bancaire(s) dédié(s) aux prestations familiales ; 3° la partie des excédents du compte de gestion, qui est éventuellement transférée, 4° les transferts en provenance de la réserve administrative ; 5° tout autre moyen déterminé par le Gouvernement.

La réserve administrative est alimentée par : 1° la quote-part de l'avoir de la réserve administrative transférée des caisses d'allocations familiales fédérales la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er ; 2° le résultat du compte de gestion au 31 décembre de l'exercice, après déduction de la partie qui est éventuellement transférée au fonds de réserve.

⁷ Selon les articles 63, 66, 67 et 68 du décret du gouvernement wallon du 8 février 2018 et des articles 19, 22 et 24 de l'ordonnance du 4 avril 2019 de la Commission communautaire commune.

⁸ Article 19 §4, 4° de l'ordonnance du 4 avril 2019 de la Commission communautaire commune et article 63 §4, 3° du décret du 8 février 2018 du Gouvernement wallon.

⁹ Article 27, 17° du décret du 7 juillet 2017.

¹⁰ Cette composante qualitative s'élève, au maximum à : a) 5 % pour l'année 2022 ; b) 7,5 % pour l'année 2023 ; c) 10 % pour l'année 2024 ; d) 15 % à partir de l'année 2025 en Région de Bruxelles-Capitale, 5% en 2021 et jusqu'à 20% en 2024 en Région flamande et a) 5 % en 2023 ; b) 7,5 % en 2024 ; c) 10 % à partir de 2025 en Région wallonne.

A noter par ailleurs que les caisses d'allocations familiales doivent requérir l'autorisation préalable du Gouvernement pour conclure un emprunt ou un leasing financier dont la somme des dettes liées aux opérations de gestion représente plus de cent pour cent des fonds propres¹¹ ainsi que pour acquérir ou aliéner des biens immobiliers.

Elles peuvent utiliser leurs avoirs et leurs disponibilités uniquement pour réaliser les opérations en vue desquelles elles sont agréées. Les avoirs et les disponibilités qui ne sont pas utilisés à cette fin sont investis en valeurs dont la liste est établie par le Gouvernement.

2. CLASSEMENT SECTORIEL DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES SELON LES PRINCIPES DU SEC 2010

2.1 Les caisses d'allocations familiales sont-elles des unités institutionnelles ?

Le SEC 2010 préconise pour identifier le secteur institutionnel d'une unité de d'abord déterminer si cette entité est une unité institutionnelle (cfr. diagramme 20.1, § 20.17 du SEC 2010).

Une unité institutionnelle est, au sens du SEC 2010, paragraphe 2.12, une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale. Cette autonomie se traduit par le droit de posséder en toute autonomie des actifs, la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle peut être tenue responsable en droit, la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et d'autres obligations et de passer des contrats en son propre nom et la capacité d'établir une comptabilité complète.

Les caisses d'allocations familiales déposent leurs comptes annuels à la Centrale des Bilans de la Banque nationale de Belgique et jouissent de la personnalité juridique.

Cependant leur capacité à contracter des dettes au-delà d'un certain niveau est limitée par les différentes réglementations régionales, qui prévoient l'obligation de demander l'autorisation du Gouvernement « *pour conclure un emprunt ou un leasing financier dont la somme des dettes liées aux opérations de gestion représente plus de cent pour cent de leurs fonds propres* »¹².

Leur autonomie en matière de gestion d'actifs est elle aussi restreinte par ces mêmes réglementations. Elles prévoient en effet tout d'abord que les subsides perçus des administrations publiques régionales ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés, à savoir le paiement des prestations familiales et des frais de gestion. Ensuite, les avoirs et disponibilités des caisses d'allocations familiales qui ne sont pas utilisés dans le cadre de l'exécution de leur agrément doivent être investis en valeurs dont la liste est établie par le Gouvernement. Finalement, les caisses d'allocations familiales ne peuvent acquérir ou aliéner des biens immobiliers sans l'autorisation du Gouvernement.

¹¹ En régions wallonne et bruxelloise, la réglementation précise que les fonds propres s'entendent « *provisions comprises* » (art. 25 §1er de l'ordonnance du 4 avril 2019 de la Commission communautaire commune et l'art. 70 §2 du décret du 8 février 2018 du gouvernement wallon). En Flandre il est exclu des fonds propres les « *provisions pour risques et charges et des crédits opérationnels* » (art. 27, 9° du décret du 7 juillet 2017 de la Communauté flamande).

¹² Article 25 §1er de l'ordonnance du 4 avril 2019 de la Commission communautaire commune, article 70 §2 du décret du 8 février 2018 du gouvernement wallon et article 27, 9° du décret du 7 juillet 2017 de la Communauté flamande.

Elles s'avèrent néanmoins assez libres, dans le contexte des normes d'agrément, de déterminer comment elles souhaitent affecter leurs moyens de fonctionnement (personnels, investissements) et mener leurs missions, qui nous le rappelons sont dictées par les régions. L'ICN est dès lors d'avis que malgré les restrictions présentées ci-dessus, les caisses d'allocations familiales disposent d'une autonomie de décision suffisante dans l'exercice de leur fonction principale, leur permettant d'être considérées comme étant des unités institutionnelles.

2.2 Le type de contrôle exercé sur les caisses d'allocations familiales

Les critères de contrôle d'une unité publique sont définis de manière générale pour toutes les unités aux paragraphes 20.309 et 2.38 du SEC 2010 et spécifiquement pour les ISBL au paragraphe 20.15.

« Le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. Les cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public :

- a) nomination des responsables ;*
- b) autres dispositions de l'instrument de base (obligations figurant dans les statuts de l'ISBL, par exemple) ;*
- c) accords contractuels ;*
- d) degré de financement ;*
- e) exposition aux risques.*

Un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle. Cependant, si une ISBL principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique. Dans la plupart des cas, c'est un ensemble d'indicateurs qui indiquera l'existence d'un contrôle. Ce type de décision implique, par nature, une part de jugement. » (§ 20.15 du SEC 2010)

Notons tout d'abord que les responsables des caisses d'allocations familiales sont nommés librement par celles-ci, sans intervention des régions. Le point a) du paragraphe 20.15 du SEC 2010 n'est donc pas satisfait pour déterminer s'il y a un contrôle public.

En ce qui concerne les autres dispositions de l'instrument de base, point b) du paragraphe 20.15 du SEC 2010, la réglementation régionale prévoit la forme juridique que les caisses d'allocations familiales doivent revêtir dans leurs statuts, à savoir une ISBL de droit privé. Elle détermine également **précisément le contenu de leurs activités à mentionner dans leurs statuts**, lesquels doivent être **approuvés par le Gouvernement et ne peuvent être modifiés** pour ce qui a trait aux mentions relatives aux conditions d'agrément qu'avec l'accord de celui-ci. L'ICN considère dès lors que le point b) est satisfait.

La réglementation régionale limite les possibilités d'action des caisses d'allocations familiales, dont l'objet social **consiste exclusivement** à assurer la gestion administrative et le paiement des prestations familiales ainsi que le devoir d'information aux parents. **L'entièreté des missions que les caisses sont en droit de mener étant défini unilatéralement par les administrations régionales, ces dernières s'avèrent dans les faits être les uniques bénéficiaires de leurs services**, ce qui constitue une *« influence dominante qui peut être considérée comme l'exercice d'un contrôle »* (§20.309 point f) du SEC 2010). Le point c) est dès lors satisfait.

La lettre du 15 septembre 2021 précise en effet que « *Les missions assurées par les caisses sont effectivement réglementées et elles ne peuvent déroger au cadre fixé par les régions tout comme précédemment au niveau fédéral. A l'heure actuelle, elles ne peuvent pas offrir de services rémunérés complémentaires à ceux prévus par la loi.* »¹³

L'ICN constate par ailleurs que les gouvernements régionaux procurent aux caisses d'allocations familiales **la quasi-entièreté des ressources** leur permettant d'assurer leurs missions, qu'il s'agisse du paiement des prestations familiales ou de leurs frais de fonctionnement. Bien que les caisses jouissent d'une autonomie certaine dans leur organisation (investissements dans l'infrastructure informatique, frais de fonctionnement et de personnel), il est à souligner que ce financement public s'accompagne de l'obligation d'utiliser les subventions allouées aux fins exclusives pour lesquelles elles ont été accordées.

Les caisses d'allocations familiales doivent de plus demander l'autorisation du Gouvernement pour conclure un emprunt ou un leasing financier dont la somme des dettes dépasse le seuil fixé par les autorités régionales.

Le point d) est dès lors satisfait.

Relevons ensuite pour ce qui est de l'exposition au risque, point e), que **les risques liés aux prestations familiales**, aspect prédominant de l'activité des caisses d'allocations familiales ne sont pas assumés par les caisses elles-mêmes mais bien par les gouvernements régionaux: les régions garantissent aux caisses d'allocations familiales, quelle que soit la situation budgétaire du système, le versement de subventions pour couvrir les prestations familiales payées et leurs frais de fonctionnement.

En ce qui concerne **les risques opérationnels**, soulignons tout d'abord que les caisses d'allocations familiales sont responsables de leur équilibre financier. Certaines relèvent de plus, dans les courriers successifs adressés à l'ICN¹⁴, que les réglementations régionales les obligent à gérer un nombre minimum de dossiers d'enfants bénéficiaires sous peine de se voir retirer l'agrément régional, ce qui nécessite en particulier des investissements en publicité de manière à atteindre leur public. Ce risque de retrait d'agrément est d'autant plus aigu que les caisses publiques régionales ne sont pas soumises à cette obligation de gestion d'un nombre minimum de dossiers d'enfants et que, de surcroît, elles bénéficient des inscriptions « par défaut » de toutes les familles qui ne font pas formellement le choix, à la naissance de l'enfant, d'une caisse privée.

Il semble en effet à l'ICN que le nouveau système instaure une concurrence¹⁵ accrue entre les caisses d'allocations familiales, qu'elles soient publiques ou de droit privé. Et nécessite en particulier de la part des caisses de droit privé la recherche d'un niveau de qualité élevé de leurs prestations ainsi que d'une bonne gouvernance. Rappelons cependant que les régions limitent le nombre de caisses agréées, quatre par région, tenant compte du nombre d'enfants par région, ce qui vise à faciliter la réalisation du critère quantitatif par les caisses sachant que les montants payés aux familles ainsi que les conditions de paiement sont identiques entre les caisses d'une même région. De plus, le niveau des frais de gestion octroyés par les régions aux caisses est déterminé par les régions elles-mêmes et tient compte des besoins nécessaires à l'existence de ces caisses puisqu'elles ne sont pas autorisées à mener des activités autres que celles prévues par les autorités régionales.

¹³ Lettre du 15 septembre 2021 des caisses d'allocations familiales Camille, Infino, Kidslife, Parentia et Brussels Family adressée à l'ICN, page 3, point 4.

¹⁴ Lettre du 15 septembre 2021 et du 20 janvier 2022 des caisses d'allocations familiales Camille, Infino, Kidslife, Parentia et Brussels Family adressée à l'ICN.

¹⁵ Ce qui ne signifie pas que cette concurrence se réalise dans des conditions de marché selon le SEC 2010 (voir point 2.3 du présent avis).

Les réglementations régionales prévoient en outre en régions bruxelloise et wallonne que les caisses d'allocations familiales peuvent recourir, avec l'accord de la Région, à leur fonds de réserve pour couvrir des pertes occasionnées par des causes autres que celles prévues explicitement dans la législation régionale¹⁶.

Finalement, les allocations familiales payées indûment lorsque la faute est imputable aux caisses sont à leur charge seulement si une prescription, telle que définie par la réglementation régionale, ne s'applique pas.

En conclusion, malgré le risque de retrait d'agrément et la concurrence accrue dans le nouveau système, l'ICN est d'avis que ce sont bien les autorités publiques régionales qui sont exposées aux risques liés à l'activité des caisses d'allocations familiales, de sorte que le point e) est satisfait.

Finalement relevons que le paragraphe 20.15 du SEC 2010 stipule qu'une **réglementation générale** qui s'applique à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle.

L'arrêt FIG du 11 septembre 2019 de la Cour européenne de Justice¹⁷ indique, en son paragraphe 43, à cet égard qu'« *Il ressort du libellé de cette disposition que cette dernière vise à soustraire de la notion de « contrôle » toute intervention d'une unité du secteur public qui a pour objet d'édicter ou d'appliquer une réglementation visant à soumettre indistinctement et uniformément l'ensemble des unités du domaine d'activité concerné à des **règles globales, larges et abstraites ou à des orientations générales.*** »

« *D'autre part, il y a lieu de relever que l'annexe A, point 20.309, sous h), du règlement no 549/2013 régit la question du « contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive ». Aux termes de cette disposition, « [l]orsque la réglementation est **assez stricte pour dicter dans les faits la politique générale de l'entreprise**, il s'agit d'une forme de contrôle », « les autorités publiques [pouvant] disposer d'un fort pouvoir d'intervention réglementaire » dans certains cas. Il ressort de ladite disposition également qu'une intervention réglementaire qui, indépendamment de son caractère général ou détaillé, serait **assez intrusive pour déterminer, de facto, la politique générale ou le programme d'une unité, voire de l'ensemble des unités, d'un même domaine d'activité peut constituer un indice de contrôle.** » (Arrêt FIG du 11 septembre 2019 de la CEJ, §48)*

L'ICN est d'opinion, au regard des prescriptions de cet arrêt de la Cour européenne de Justice, que la réglementation régionale qui s'applique aux caisses d'allocations familiales est suffisamment stricte et précise pour dicter dans les faits la politique générale ou le programme de ces caisses, dont les activités se limitent exclusivement à celles pour lesquelles elles ont été agréées par les autorités publiques régionales.

Pour ces raisons, l'ICN estime que les caisses d'allocations familiales doivent être considérées comme étant des institutions sans but lucratif contrôlées par les administrations publiques en vertu des **points b), c), d) et e) du paragraphe 20.15 du SEC 2010.**

¹⁶ Cfr. article 19 §4, 4° de l'ordonnance du 4 avril 2019 de la Commission communautaire commune et article 63 §4, 3° du décret du 8 février 2018 du Gouvernement wallon.

¹⁷ Cour européenne de Justice, 11 septembre 2019, C-612/17 et C-613/17, FIG et FISE contre ISTAT.

2.3 Le caractère marchand / non marchand des caisses d'allocations familiales

Le SEC 2010 prévoit, en son paragraphe 20.16, que « *le caractère non marchand d'une ISBL est déterminé de la même manière que pour les autres unités des administrations publiques* ».

Le paragraphe 20.29 du SEC 2010 préconise lors d'une telle analyse de considérer les éléments suivants :

« *Afin de déterminer la classification sectorielle des unités d'administration publique marchandes, vendant à des prix économiquement significatifs, les critères décrits aux points 20.19 à 20.28 doivent être examinés. En résumé, les conditions sont les suivantes :*

- a) *le producteur est une unité institutionnelle (condition nécessaire, voir également l'arbre de décision au point 20.17);*
- b) *le producteur ne se consacre pas à la production de services auxiliaires;*
- c) *le producteur n'est pas le seul fournisseur de biens et services à l'administration publique ou, s'il l'est, il a des concurrents;*
- d) *le producteur est incité à ajuster son offre pour développer une activité profitable et viable, à opérer dans des conditions de marché et à remplir ses obligations financières.*

La capacité à développer une activité marchande sera vérifiée en particulier par le critère quantitatif habituel (le critère des 50 %), reposant sur le ratio des ventes aux coûts de production (définis aux points 20.30 et 20.31). Pour être un producteur marchand, l'unité publique doit couvrir au moins 50 % de ses coûts par ses ventes au cours d'une période continue de plusieurs années. »

Le paragraphe 20.25 du SEC 2010 stipule par ailleurs que « *si un producteur public vend exclusivement aux administrations publiques et qu'il est le seul fournisseur de ses services, il est présumé être un producteur non marchand, sauf s'il se trouve en situation de concurrence avec un producteur privé. Un exemple typique concerne la réponse à un appel d'offres lancé par les pouvoirs publics dans des conditions commerciales, les paiements effectués par les administrations publiques étant par conséquent liés uniquement aux services fournis.* »

Les caisses d'allocations familiales sont des producteurs publics car contrôlées par les administrations publiques. Cela a été démontré au point 2.2 du présent avis.

Le champ de leurs activités étant strictement limité par la réglementation régionale elles ne peuvent ajuster pleinement leur offre de manière à développer une activité profitable et viable **dans les conditions de marché**. Leurs rémunérations (frais de gestion) étant contraintes dans le cadre d'enveloppes budgétaires fermées, elles ne sont pas incitées à développer leur activité au-delà d'un certain niveau, fixé par les autorités régionales.

Leurs seuls clients sont les administrations publiques¹⁸, qui fixent unilatéralement leurs conditions d'activité et de rémunération. De plus, elles n'opèrent pas en concurrence avec d'autres producteurs privés¹⁹ sur le marché.

Le courrier du 15 septembre 2021 souligne cependant que les caisses d'allocations familiales évoluent dans un marché du paiement des allocations familiales rendu plus concurrentiel depuis la régionalisation de leur activité, et ce notamment pour les raisons suivantes :

- Le choix de la caisse d'allocations familiales se réalise, depuis la régionalisation, par les familles bénéficiaires et non plus par l'employeur, via les groupes sociaux. Ce changement

¹⁸ Voir §4, page 5 du présent avis.

¹⁹ L'expression « *producteur privé* » s'entend ici au sens du SEC 2010, c'est-à-dire un producteur dont le contrôle n'est pas exercé par une unité des administrations publiques.

oblige les caisses aujourd'hui à se faire connaître du grand public. Leur budget marketing est dès lors bien plus conséquent qu'auparavant ;

- Les familles peuvent changer de caisse tous les 2 ans au lieu de 4 ans auparavant via l'employeur, ce qui augmente la volatilité des affiliés dès lors que le changement de caisse est facilité par la législation ;
- Le financement régional des caisses d'allocations familiales se distingue par une enveloppe budgétaire fermée pour les caisses privées et une enveloppe ouverte pour les caisses régionales publiques. La part de chaque caisse dans cette enveloppe régionale fermée est répartie selon le pourcentage des montants payés. Cela implique que même si une caisse paye plus d'allocations familiales d'une année à l'autre, son financement n'augmentera pas nécessairement et pourrait même diminuer si une autre caisse augmente plus ses parts de marché ;
- Les caisses publiques ne se voient pas réserver un secteur comme précédemment (avant la régionalisation, il s'agissait des travailleurs du secteur public et de l'HORECA) mais bénéficient de l'automatisme de l'affiliation en cas d'absence de choix posé par les familles ;
- Les conditions d'agrément exigées par les régions comprennent notamment une condition relative au nombre de dossiers de paiement gérés par organisme. La diminution du nombre d'affiliés peut donc potentiellement avoir pour conséquence de tomber sous le seuil prévu par l'agrément et dès lors, empêcher la caisse de continuer à exercer ses activités.

Les caisses notent également dans ce courrier que « toutes les caisses offrent le même service gratuit pour les familles ; à situation familiale égale, elles paient le même montant, à la même date et elles ne peuvent pas offrir de services complémentaires en dehors de leur devoir d'information des familles. »²⁰

Bien que les caisses d'allocations familiales soient au nombre de douze à exercer dans tout le pays, quatre par région, l'ICN constate néanmoins qu'elles assument toutes exactement les mêmes missions qui sont fixées par les dispositions régionales et présentent des caractéristiques similaires (voir point 2.2 du présent avis relatif au contrôle public). Leur seule marge de manœuvre se situe au niveau de l'obligation d'information aux familles dont les modalités d'exécution peuvent varier d'une caisse à l'autre²¹. Ce manque de capacité de différenciation de l'offre de services offerts aux administrations publiques ainsi qu'à leurs affiliés ne permet pas de les considérer comme étant en concurrence les unes avec les autres **dans des conditions de marché**.

L'ICN comprend que les éléments invoqués dans le courrier du 15 septembre 2021, dont notamment le fait que l'affiliation aux caisses ne cible plus les employeurs mais les familles, que l'agrément prévoit un nombre minimum d'affiliés par caisse, qu'il soit possible de changer de caisse après 2 ans au lieu de 4 ans précédemment ou qu'un mécanisme d'affiliation automatique à travers les caisses publiques régionales ait été instauré, puissent avoir un effet direct sur le budget en publicité des caisses d'allocations familiales, sur leur financement, étant donné le système d'enveloppe fermée, voire même sur leur existence. Cependant, ces éléments introduits lors de la régionalisation du système de paiement des allocations familiales sont loin de garantir à eux seuls le fait que **la vente des services prestés par les caisses d'allocations familiales se réalise à des prix économiquement significatifs** (§20.29 SEC2010). Rappelons à ce titre que les conditions de rémunération des caisses sont fixées unilatéralement par les régions, qui constituent leurs uniques clients, et que les caisses ne peuvent

²⁰ Lettre du 15 septembre 2021 des caisses d'allocations familiales Camille, Infino, Kidslife, Parentia et Brussels Family adressée à l'ICN, page 3, point 3.

²¹ L'ICN constate cependant au vu des exemples d'actions publicitaires fournis en annexe de la lettre du 15 septembre 2021 que les démarches entreprises ainsi que le contenu de l'information communiquée aux affiliés, bien que qualitatifs et utiles, semblent assez similaires d'une caisse à l'autre, ce qui peut s'expliquer par l'homogénéité de la réglementation régionale en la matière.

développer d'activité au-delà des limites prévues par la législation. Ce sont là des contraintes importantes en termes de conditions de marché.

Sur la base des éléments développés ci-dessus, l'ICN estime que les caisses d'allocations familiales ne sont pas des producteurs marchands au sens des paragraphes précités du SEC 2010.

2.4 Le sous-secteur institutionnel des caisses d'allocations familiales

Avant la régionalisation des compétences en matière d'allocations familiales, l'ICN avait classé les caisses d'allocations dans le sous-secteur les administrations de sécurité sociale, se référant au paragraphe 2.117 du SEC 2010.

« Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) réunit les unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants :

- a) certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires;*
- b) indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.»*

Hormis le régime des fonctionnaires où l'employeur jouait le rôle de caisse de sécurité sociale et le régime des prestations familiales garanties, les bénéficiaires étaient tenus de participer au régime, en particulier à travers le versement de cotisations effectives.

Depuis le transfert des compétences en matière d'allocations familiales entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ces dernières sont désormais responsables de l'équilibre de leur régime d'allocations familiales, qui n'est plus financé par une participation directe des bénéficiaires au système.

Les caisses privées encore toujours classées au niveau de la sécurité sociale fédérale sont des caisses qui n'ont plus d'activité et sont en cours de liquidation ; comme elles n'ont donc plus en tant que telles de signification statistique, elles ont été provisoirement laissées dans le sous-secteur de la sécurité sociale (S.1314) dont elles disparaîtront progressivement lors de leur liquidation.

Le paragraphe 20.13 du SEC 2010 précise que *« les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs non marchands et qui sont contrôlées par une unité d'administration publique sont des unités du secteur des administrations publiques »*. Les caisses d'allocations familiales régionales sont contrôlées par des administrations publiques fédérées.

L'ICN estime à ce titre que les caisses d'allocations familiales régionales sont à classer non pas dans le sous-secteur des administrations publiques de sécurité sociale (S.1314)²² mais dans celui des administrations d'États fédérés (S.1312).

EN CONCLUSION

Au vu de l'analyse qui précède, l'ICN est d'avis que les caisses d'allocations familiales régionales sont des unités autonomes non marchandes contrôlées par et devant être consolidées avec les communautés et régions (S.1312).

²² Ce classement en S.1314 a été suggéré par les caisses d'allocations familiales dans leur courrier du 20 janvier 2022.