

COUR DES COMPTES

Financement et contrôle des caisses spéciales de vacances

*Rapport de la Cour des comptes transmis à la
Chambre des représentants*

Bruxelles, septembre 2011



COUR DES COMPTES

Financement et contrôle des caisses spéciales de vacances

*Rapport de la Cour des comptes transmis à la
Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 21 septembre 2011
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Dans le régime des vacances annuelles des ouvriers, le pécule de vacances est fixé et payé soit par l'Office national des vacances annuelles (ONVA), une institution publique de sécurité sociale, soit par des caisses spéciales de vacances (CSV) qui ont le statut d'associations sans but lucratif (ASBL). En 2009, ces institutions ont liquidé respectivement 2.637 et 1.910 millions d'euros.

Le pécule de vacances que l'ONVA et les CSV paient est financé par des cotisations patronales. À quelques exceptions près, c'est l'Office national de sécurité sociale (ONSS) qui perçoit ces cotisations. Il les transfère à l'ONVA qui les répartit à son tour. Comme le pécule de vacances n'est payé que l'année qui suit celle des prestations de travail, les cotisations peuvent être placées temporairement. Les recettes des placements servent à financer les frais de gestion. Par une cotisation d'assainissement, les CSV contribuent en outre à la solidarité du régime en reversant une partie des recettes de leurs placements à l'ONVA. Si, exceptionnellement, le rendement des placements est insuffisant, la cotisation d'assainissement permet d'accorder un financement supplémentaire aux CSV.

L'ONVA est chargé du contrôle des CSV. Celui-ci comprend actuellement un contrôle social et un contrôle comptable. Le contrôle social porte sur le respect, par les CSV, de la réglementation relative aux vacances annuelles. Le contrôle comptable examine la comptabilité des CSV dans le cadre des décomptes effectués entre les CSV et l'ONVA. Lors du contrôle comptable, les informations nécessaires au calcul de la cotisation d'assainissement sont également demandées.

La Cour des comptes signale tout d'abord une série de lacunes dans le système de financement existant. Ainsi, le financement d'une CSV est totalement indépendant de la qualité des prestations et ne tient pas compte des flux financiers réels au sein des CSV. Le placement des moyens financiers importants ne se fonde pas sur des normes explicites et uniformes, et il n'existe pas davantage d'accords formels concernant la responsabilité financière en cas de défaut d'une CSV. De plus, les moyens financiers et les réserves du régime sont fragmentés, ce qui peut faire perdre des recettes au régime. Le système de financement actuel n'incite pas les CSV à réduire leurs frais de gestion. Au travers des réserves des CSV, ces frais jouent pourtant un rôle non négligeable dans le calcul des cotisations d'assainissement. Par ailleurs, ils sont plus élevés dans les CSV qu'à l'ONVA.

Depuis son avènement, le régime n'a jamais été modifié en profondeur, sauf en 1965 lorsque la cotisation d'assainissement a été instaurée. Dans un premier temps, la Cour des comptes recommande dès lors de revoir complètement ce système de financement pour remédier aux lacunes constatées. Par ailleurs, certaines CSV perçoivent elles-mêmes des cotisations patronales et une caisse reçoit ces cotisations par l'intermédiaire d'un fonds de sécurité d'existence, ce qui empêche l'ONVA de contrôler le pécule de vacances qu'elle gère temporairement. Il faut en tenir compte dans ce cadre. Une solution peut consister à centraliser les recettes auprès de l'ONVA et à financer les CSV au moment où les besoins financiers se créent.

Si le système de financement actuel est maintenu, des règles uniformes de gestion des placements et réserves des CSV sont à tout le moins souhaitables. Il faut par ailleurs envisager d'actualiser la cotisation d'assainissement et, par conséquent, la contribution aux frais informatiques. De même, il faut régler formellement les situations où l'ONVA intervient lorsqu'une CSV n'a pas de moyens financiers suffisants pour payer le pécule de vacances.

Quoi qu'il en soit, le contrôle de l'ONVA doit être élargi. En 2009, il a déjà pris une initiative d'amélioration en la matière en proposant aux CSV d'uniformiser davantage le traitement comptable de leurs opérations et les commentaires qu'elles fournissent. Cette proposition est toujours en pourparlers. Le secteur des vacances annuelles a, entre-temps, aussi annoncé vouloir développer des processus intégrant explicitement la gestion et la maîtrise des risques importants.

Le contrôle comptable et social précité se limite au pécule de vacances légal et aux jours de vacances applicables à tous les secteurs. Certains secteurs accordent toutefois des jours et indemnités complémentaires extralégaux, généralement par des conventions collectives de travail. Si la réglementation interprète le pécule de vacances à contrôler, y compris cette partie extralégale, au sens large, l'ONVA n'y prête guère attention. Dans leurs comptes, certaines CSV distinguent peu les parties légale et extralégale, ce qui rend incertaine l'exactitude des réserves sur la base desquelles la cotisation d'assainissement est en partie calculée. La Cour recommande par conséquent d'accorder une attention particulière à la partie extralégale.

Le contrôle social étendu effectué chaque année porte principalement sur des dossiers individuels. Pour pouvoir se prononcer sur l'application correcte de la réglementation par les CSV, la Cour des comptes recommande de procéder également à des contrôles axés sur les systèmes. À terme, il faut envisager une évaluation périodique plus approfondie du fonctionnement des CSV au moyen d'indicateurs. Ceci permettra d'aligner davantage les CSV sur l'ONVA. En effet, l'Office verse aussi des pécules de vacances via une caisse qui lui est propre, mais se voit imposer des objectifs spécifiques dans un contrat d'administration. Le secteur des vacances annuelles a admis la nécessité de tels contrôles et souhaite suivre les opérations des CSV à l'aide de paramètres déterminés.

L'ONVA cherche, par une concertation avec les CSV, à uniformiser les règles d'octroi du droit à des vacances ou à un pécule de vacances ainsi qu'à harmoniser les procédures pour les différentes caisses. Cette concertation ne conduit toutefois pas systématiquement à des accords et instructions concrets. Une certaine liberté est laissée aux CSV, notamment concernant le traitement des jours assimilés. Cependant, comme le régime des vacances annuelles est un régime solidaire dans lequel le volume des assimilations a aussi un impact sur les réserves globales, l'ONVA doit intégrer des accords plus concrets et contrôlables dans les instructions.

L'absence d'instruments de pilotage utilisables dans la réglementation entrave cette harmonisation. Lors de l'adaptation du système de financement ou de la cotisation d'assainissement, on pourrait introduire une récompense ou une sanction financière liée à une évaluation périodique. On travaillerait par analogie avec les mécanismes de pilotage financiers des autres branches de la sécurité sociale.

Enfin, la Cour des comptes recommande quelques améliorations du contrôle comptable et le suivi des lacunes constatées auprès des CSV.

Dans sa réponse, la ministre de l'Emploi prend acte des observations de la Cour. Les observations suivantes ont particulièrement retenu son attention : l'absence de règles uniformes relatives à l'utilisation des moyens financiers des CSV, l'absence de lien entre les prestations et le calcul de la cotisation d'assainissement, le caractère suranné de cette cotisation qui tient insuffisamment compte des moyens financiers des CSV et l'inadéquation du contrôle de l'ONVA. Elle sollicitera les partenaires sociaux réunis au sein du comité de gestion de l'ONVA afin qu'ils dégagent des solutions rapides et efficaces.

Table des matières

Abréviations	8
Introduction	9
1 Contexte	9
2 Objectif et portée de l'audit	10
3 Normes	10
4 Méthode	11
5 Déroulement	12
Chapitre 1	
Organisation du régime	13
1.1 Rôle et pilotage de l'ONVA	13
1.2 Rôle et pilotage des CSV	14
1.3 Choix de l'organisme payeur et proportions	15
1.4 Constatations	18
Chapitre 2	
Financement du régime et des caisses spéciales de vacances	22
2.1 Objectif du financement	22
2.2 Financement du régime et solidarité mutuelle	22
2.3 Financement des caisses spéciales de vacances	27
2.4 Financement des frais de gestion	28
Chapitre 3	
Contributions des caisses spéciales de vacances au régime	33
3.1 Cotisation d'assainissement	33
3.2 Contribution aux frais informatiques de l'ONVA	40
Chapitre 4	
Contrôle des caisses spéciales de vacances	42
4.1 Base légale et acteurs	42
4.2 Portée limitée des contrôles existants	42
4.3 Contrôle social	44
4.4 Contrôle comptable	50
4.5 Moyens de sanction	53
Chapitre 5	
Conclusions et recommandations	55
5.1 Impact de discussions externes	55
5.2 Conclusions	55
5.3 Recommandations	58
Annexes	
Annexe 1 Réponse de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances	61
Annexe 2 Flux financiers dans le régime des vacances annuelles des ouvriers (2009)	63
Annexe 3 Jours d'inactivité assimilés pour l'année et l'exercice de vacances 2009	64

Abréviations

BCSS	Banque-Carrefour de la sécurité sociale
CCT	convention collective de travail
CSV	caisse spéciale de vacances
FFE	Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (Fonds de fermeture des entreprises)
FMP	Fonds des maladies professionnelles
Inasti	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
IPSS	institutions publiques de sécurité sociale
ONAFTS	Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés
Onem	Office national de l'emploi
ONSS	Office national de sécurité sociale
ONVA	Office national des vacances annuelles

Loi relative aux vacances annuelles	Lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28 juin 1971
Arrêté royal de 1967	Arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés
Arrêté royal de 1965	Arrêté royal du 16 avril 1965 relatif à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles

Introduction

1 Contexte

Contrairement aux employés, dont l'employeur verse le pécule de vacances, les ouvriers¹ reçoivent leur pécule de deux types d'organismes : d'une part, onze caisses spéciales de vacances (CSV), créées sous le statut d'ASBL, qui visent des secteurs spécifiques et, d'autre part, l'Office national des vacances annuelles (ONVA), une institution publique de sécurité sociale (IPSS), qui s'adresse à tous les secteurs pour lesquels aucune CSV n'a été constituée. En 2009, le montant constaté des pécules de vacances bruts s'est élevé à 4.547 millions d'euros, dont 1.910 millions d'euros calculés et payés par les caisses de vacances et 2.637 millions par l'ONVA.

Les CSV jouissent d'une grande autonomie. Jusqu'au paiement du pécule de vacances, elles gèrent ainsi elles-mêmes les moyens financiers qui leur sont alloués. Les recettes de cette gestion servent à financer leurs frais de gestion. Les caisses calculent également le pécule de vacances et la durée des vacances en toute autonomie. Cette autonomie et le mode de financement des CSV découlent de la genèse des caisses et du fait que le pécule de vacances est considéré comme un salaire différé que l'employeur octroie au travailleur. C'est ce qui distingue ce régime des autres branches de la sécurité sociale².

Cette autonomie contraste avec le caractère solidaire du régime des vacances annuelles qui affecte l'ensemble des recettes (qui proviennent essentiellement de cotisations patronales) au paiement du pécule de vacances de tous les ouvriers, quels que soient les cotisations réellement versées et le nombre de jours assimilés. Cette solidarité nécessite une certaine uniformité dans la détermination du pécule de vacances, ainsi qu'une gestion efficace et prudente des moyens financiers.

L'ONVA veille à l'équilibre du régime et au respect du principe de solidarité. Il s'assure notamment que les CSV se conforment à la réglementation et apportent également une contribution au régime.

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA tient à souligner que le régime des vacances annuelles fait certes organiquement partie de la sécurité sociale, mais qu'il relève intrinsèquement de la relation de travail entre l'employeur et le travailleur³. Le législateur a choisi, avec le soutien des partenaires sociaux, de maintenir les vacances annuelles en dehors de la Gestion globale. Ce mode particulier de financement fait que le régime des vacances annuelles n'a pas besoin de subsides publics.

¹ En vertu d'un arrêté royal du 16 décembre 2003, les artistes liés par un contrat de travail d'employé sont assujettis à la réglementation relative aux vacances annuelles des ouvriers. C'est l'ONVA qui paie leur pécule de vacances. La réglementation relative aux vacances annuelles des employés a été utilisée pour payer et calculer ce pécule afin d'éviter toute discrimination entre les employés.

² Les autres branches de la sécurité sociale prévoient tantôt une indemnisation tantôt un remboursement, qu'elles financent par les cotisations globales des employeurs et des travailleurs. Ceci permet de créer une certaine solidarité entre les différentes branches, au travers de la gestion financière globale. Le régime des vacances annuelles et les cotisations patronales de vacances annuelles ne font pas partie de cette gestion globale.

³ Cette particularité ressort aussi, entre autres, de la classification du régime des vacances annuelles dans le cadre des normes SEC ainsi que du fait que chaque mesure prise au sein du régime est le résultat d'une concertation entre les partenaires sociaux.

2 Objectif et portée de l'audit

Objectif

L'ampleur des moyens financiers que les CSV sont amenées à gérer avant de verser le pécule de vacances ainsi que l'importance des contrôles de l'ONVA sur les CSV ont amené la Cour des comptes à se pencher sur le financement et le contrôle des CSV.

Cet audit vise à cerner le cadre organisationnel et financier dans lequel les CSV opèrent, leur financement et leur contribution au régime, ainsi que la surveillance externe organisée à l'égard de ces caisses. La Cour des comptes entend ainsi vérifier les points qu'il serait nécessaire ou souhaitable de corriger.

Les principales questions d'audit sont les suivantes :

L'organisation et le financement du régime de pécule de vacances des ouvriers ainsi que les systèmes de suivi et de contrôle de l'ONVA garantissent-ils que les CSV :

1. *gèrent les moyens financiers dont elles disposent avec une prise de risques minimum et en conformité avec les règles légales ?*
2. *contribuent de façon correcte à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles, en tenant compte du principe de solidarité ?*
3. *liquident le pécule de vacances conformément aux règles en vigueur ?*

Délimitation du champ d'audit

L'audit porte principalement sur l'organisation actuelle des CSV, sur leur mode de financement et sur le contrôle que l'ONVA exerce. Il ne se prononce pas sur le fonctionnement des caisses individuelles. Les exemples cités visent uniquement à démontrer que certaines normes et certains contrôles sont nécessaires.

Ce rapport n'évalue pas davantage le contrôle interne des opérations de l'ONVA-caisse, le service autonome qui, au sein de l'ONVA, paie le pécule de vacances. Il n'évalue pas non plus la gestion des réserves du régime par l'ONVA. La Cour a, en effet, déjà examiné ces aspects en partie dans d'autres audits thématiques⁴ et dans les contrôles de comptes annuels auxquels l'ONVA est soumis en tant qu'IPSS.

3 Normes

La plupart des normes sont tirées de la réglementation relative aux vacances annuelles des travailleurs salariés :

- les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28 juin 1971 ;
- l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés ;
- l'arrêté royal du 16 avril 1965 relatif à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles.

⁴ Cour des comptes, « Jours assimilés pour cause de chômage économique : traitement dans le régime des vacances annuelles pour ouvriers », Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale, p. 149-157 ; Cour des comptes, « Réserves et portefeuille-titres », 164^e Cahier, Volume I, p. 474-485. Disponibles sur www.courdescomptes.be.

Par ailleurs, le rapport renvoie également :

- au contrat d'administration 2010-2012 de l'ONVA ;
- à l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1^{er}, et 3, § 1^{er}, 6^o, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ;
- à la loi sur les ASBL et la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises.

4 Méthode

Comme la Cour des comptes n'exerce aucun contrôle sur les CSV qui relèvent du droit privé, elle a utilisé les informations disponibles au sein de l'ONVA. Concrètement, elle a :

- identifié les dispositions légales et analysé les documents applicables dans le cadre du financement et de la surveillance des CSV ;
- mené des entretiens avec les services concernés de l'ONVA ;
- décrit et analysé les contrôles existants ;
- décrit l'organisation administrative et les flux financiers ;
- décrit la façon dont les CSV sont indemnisées et contribuent au régime de vacances dans le cadre du principe de solidarité ;
- analysé les rapports disponibles, tant ceux de l'ONVA même que les justifications qu'il reçoit des CSV ;
- consulté des rapports et notes d'accompagnement de réunions du comité de gestion de l'ONVA et de réunions internes de l'ONVA, dont la concertation organisée avec les CSV ;
- consulté des rapports et études externes.

Concernant ce dernier point, la Cour se réfère spécifiquement à un projet de recherche de l'*Instituut voor de Overheid* de la *KU Leuven*. Consacré au réseau secondaire de la sécurité sociale, ce projet aborde également le fonctionnement et le pilotage des CSV dans le régime des vacances annuelles des ouvriers⁵. L'audit de la Cour des comptes confirme dans une large mesure les résultats de cette étude, qui n'ont du reste pas été examinés en comité de gestion de l'ONVA. L'audit analyse plus en détail un certain nombre de circonstances et problèmes concrets, liés surtout au financement et au contrôle de l'ONVA, qui n'ont pas été abordés dans cette étude universitaire.

⁵ Steve Troupin et Koen Verhoest, *Participatieve analyse van de governance van de tak jaarlijkse vakantie van de arbeiders* (Analyse participative de la gouvernance de la branche des vacances annuelles des travailleurs salariés [traduction]), rapport partiel du projet de recherche « Opvolging en begeleiding van het secundaire netwerk van sociale zekerheid » (Suivi et accompagnement du réseau secondaire de la sécurité sociale [traduction]), *Instituut voor de Overheid, KU Leuven*, 2008-2009.

5 Déroulement

31 mars 2010	Annonce de l'audit à l'administrateur général de l'ONVA et à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances
20 avril 2011	Envoi de l'avant-projet de rapport à l'ONVA
11 mai 2011	Examen de l'avant-projet en comité de gestion de l'ONVA
19 mai 2011	Réponse de l'ONVA et insertion de toutes les remarques pertinentes dans le projet de rapport
13 juillet 2011	Transmission du projet de rapport à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances
1 ^{er} août 2011	Réponse de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances

Chapitre 1

Organisation du régime

Le pécule de vacances des employés est directement payé par l'employeur ou par l'intermédiaire d'un secrétariat social. Dans le régime des ouvriers, par contre, son paiement résulte de la collaboration de personnes morales de droit public et de droit privé. Comme l'illustre le schéma de l'annexe 2, l'ONSS perçoit (presque toutes) les cotisations patronales qu'il transfère à l'ONVA. Les ouvriers reçoivent leur pécule de vacances soit d'une caisse spéciale de vacances, financée par l'ONVA à cette fin, soit de l'ONVA même. Ce chapitre s'attarde sur les caractéristiques de ces deux types d'organismes et sur leur part de marché respective.

1.1 Rôle et pilotage de l'ONVA

Au sein du régime des vacances annuelles, seul l'ONVA, créé par l'arrêté-loi du 3 janvier 1946, est une institution publique de sécurité sociale (IPSS)⁶. Il est placé sous la tutelle de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances.

L'ONVA est géré par un comité de gestion, composé paritairément de sept représentants des employeurs et de sept représentants des travailleurs. Plusieurs membres de ce comité exercent une fonction (de directeur, d'administrateur) dans une caisse de vacances ou dans l'association qui défend leurs intérêts⁷. Ceci renforce la connaissance de la matière au sein du comité de gestion et y assure la représentation des CSV. Cependant, cette situation peut être à l'origine de conflits d'intérêts. En effet, le comité de gestion approuve également les rapports de contrôle du service d'inspection et prend des décisions qui peuvent avoir un impact sur l'ensemble des CSV ou sur une caisse en particulier. Le règlement d'ordre intérieur ne comporte aucune disposition spécifique pour de pareils cas.

La gestion journalière de l'ONVA est assurée par un administrateur général, qui fait rapport au comité de gestion. Il est assisté d'un administrateur général adjoint. Tous deux exercent leur mandat dans le cadre des objectifs définis dans les contrats d'administration successifs conclus avec l'État fédéral.

Deux commissaires du gouvernement, qui représentent le ministre de l'Emploi et le ministre du Budget, sont chargés de la surveillance. Ces commissaires siègent au comité de gestion ; ils ont le droit de suspendre toute décision et d'introduire un recours devant leur ministre de tutelle. Par ailleurs, un réviseur d'entreprise vérifie les comptes et l'ONVA est soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Les missions de base de l'ONVA s'articulent autour de trois piliers, qui visent à assurer la gestion, le paiement et la promotion du bénéfice des vacances annuelles.

Au sein du réseau de la sécurité sociale, l'ONVA joue principalement, en tant qu'organisme gestionnaire, le rôle de source authentique pour l'ensemble du secteur des vacances annuelles des ouvriers (et des apprentis ouvriers) et pour la justification du droit aux vacances annuelles. En collaboration avec les CSV, l'ONVA est chargé de contrôler et de corriger les données relatives aux salaires et au temps de travail des ouvriers. Ces données, qui émanent des employeurs, sont indispensables pour déterminer le droit au pécule de vacances. Les IPSS et les autres institutions du réseau de la sécurité sociale peuvent les réclamer dans le cadre de leur mission.

⁶ La base légale est l'arrêté royal du 8 avril 2002 portant approbation du premier contrat d'administration de l'Office national des vacances annuelles et fixant des mesures en vue du classement de cet Office parmi les institutions publiques de sécurité sociale.

⁷ Soit, en 2009, au moins cinq des quatorze membres.

L'ONVA répartit également les moyens financiers entre les CSV en fonction du pécule de vacances à payer par celles-ci ; il s'assure du respect du principe de solidarité et préserve l'équilibre financier du régime. À cette fin, il constitue des réserves spéciales pour faire face à des déficits éventuels (voir le point 2.2.2).

L'ONVA représente par ailleurs le secteur des vacances annuelles dans les différentes composantes de la sécurité sociale. Il élabore, diffuse et commente la réglementation. Il exerce aussi un contrôle comptable et social sur les CSV. Dans ce cadre, il cherche à harmoniser les procédures d'attribution du droit aux prestations dans les CSV.

Le paiement du pécule de vacances aux ouvriers dont les employeurs ne sont pas affiliés à une CSV est une deuxième mission importante dévolue à l'ONVA. L'Office est tenu de déterminer lui-même le montant correct du pécule de vacances et de le payer dans les délais. C'est l'ONVA-caisse qui s'en charge. Il s'agit d'un service de l'ONVA qui n'a toutefois pas de personnalité juridique propre.

Enfin, la troisième mission, à savoir la promotion des vacances annuelles, implique que l'ONVA octroie des prêts à des taux d'intérêt avantageux à des centres de vacances axés sur le tourisme social.

1.2 Rôle et pilotage des CSV

Des CSV ont été créées pour certains secteurs en exécution de conventions collectives de travail. Leur mission consiste à payer le pécule de vacances des travailleurs qui dépendent d'elles. Avec l'ONVA-caisse, ces CSV constituent le réseau secondaire du secteur des vacances annuelles que l'ONVA représente dans le réseau primaire de la sécurité sociale. La plupart des caisses de vacances ont été créées dans les années 1930. Si plus aucune caisse n'a vu le jour après la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre de fusions ont eu lieu depuis.

Les CSV possèdent le statut juridique d'ASBL. Elles sont dès lors soumises aux dispositions de la loi sur les ASBL⁸ en matière de statuts, d'assemblée générale, de conseil d'administration, de comptabilité⁹ et de comptes annuels. Une surveillance externe est également organisée à leur égard.

L'assemblée générale est compétente pour modifier les statuts, nommer et révoquer les administrateurs et commissaires, fixer leur rémunération, approuver le budget et les comptes, voter décharge aux administrateurs et aux commissaires, dissoudre et transformer la CSV, exclure un membre. Elle l'est aussi dans tous les cas prévus par les statuts. Elle décide à la majorité simple.

La gestion et la représentation d'une CSV sont exercées par le conseil d'administration qui doit être composé d'au moins trois membres. Toutes les compétences que la loi ne confère pas expressément à l'assemblée générale sont attribuées au conseil d'administration. La gestion journalière de l'association ainsi que la représentation de cette gestion peuvent être déléguées à une ou plusieurs personnes selon les modalités fixées par les statuts.

Conformément à la loi sur les ASBL, on distingue, sur le plan de la comptabilité et du contrôle comptable, les petites, les grandes et les très grandes CSV. La distinction se fait en fonction du nombre de travailleurs à temps plein, des recettes et du total du bilan :

⁸ Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, adaptée et complétée par la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

⁹ Les ASBL sont soumises à la loi comptable du 17 juillet 1975.

- Les grandes CSV sont celles qui remplissent au moins deux des trois critères (l'équivalent de cinq travailleurs à temps plein, des recettes de 250.000 euros et un total du bilan de 1.000.000 euros) ; elles tiennent une comptabilité complète ordinaire conforme à la loi comptable. Elles doivent remettre chaque année un rapport à la Banque nationale de Belgique (BNB).
- Les très grandes CSV sont celles qui occupent au moins 100 travailleurs ou qui remplissent au moins deux des trois critères (l'équivalent de 50 travailleurs à temps plein, des recettes de 6.250.000 euros et un total du bilan de 3.125.000 euros) ; elles doivent non seulement s'acquitter des obligations incombant à toute grande CSV mais aussi désigner un commissaire aux comptes dont elles remettent le rapport de contrôle à la BNB.
- Les petites CSV sont celles qui ne remplissent pas ces critères ; elles tiennent une comptabilité simplifiée et ne doivent ni élaborer de rapport à l'intention de la BNB ni désigner de commissaire.

Selon une analyse de l'ONVA réalisée sur la base des comptes de 2007, deux CSV peuvent être considérées comme très grandes, huit comme grandes, et une seule peut être qualifiée de petite.

La surveillance exercée par les partenaires sociaux est organisée de la manière suivante :

- soit la CSV est gérée paritairement et l'assemblée générale est composée de représentants des employeurs et des travailleurs ;
- soit la loi prévoit la création d'un comité paritaire de contrôle pour les CSV qui ne sont pas gérées paritairement. Ce comité n'existe pas dans la pratique, et ses tâches sont assumées indirectement par le comité de gestion de l'ONVA.

Fin 2009, il y avait encore onze CSV, dont seulement deux gérées paritairement. La plupart des CSV sont donc des caisses patronales.

Hormis le contrôle précité, il convient de mentionner également les contrôles externes du SPF Sécurité sociale (inspection sociale), de la police judiciaire et de l'ONVA qui sont prévus dans la loi relative aux vacances annuelles (voir le point 4.1).

1.3 Choix de l'organisme payeur et proportions

L'employeur ne choisit pas librement sa caisse de vacances. Son affiliation à une caisse dépend de l'activité principale de son entreprise. Généralement, elle correspond à la commission paritaire à laquelle ressortit l'entreprise. En principe, cette affiliation intervient automatiquement, dès que l'ONVA reçoit la première déclaration des données relatives aux salaires et au temps de travail¹⁰.

Si aucune CSV n'a été créée pour la branche d'activité ou la catégorie d'ouvriers concernée, l'ONVA est compétent pour payer le pécule de vacances¹¹. Une entreprise exerçant des activités différentes et dotée d'entités juridiques séparées peut toutefois relever de plusieurs caisses de vacances.

¹⁰ L'attribution se fait par une application informatique, sur la base du code d'activité de l'employeur, attribué par l'ONSS, ou sur la base du code d'entreprise (code NACE) fixé au niveau européen.

¹¹ Les entreprises ayant comme activité le « commerce alimentaire » ainsi que les industries transformatrices de papier et l'industrie graphique peuvent s'affilier soit à l'ONVA, soit à la caisse de vacances compétente.

L'organisation actuelle s'articule autour de onze CSV, qui sont compétentes pour des secteurs spécifiques (alimentation, construction, textile, etc.), et de l'ONVA, qui s'adresse aux autres secteurs. Le tableau 1 donne un aperçu du pécule de vacances brut établi en 2009, du nombre de travailleurs ayant droit à un pécule de vacances et du nombre d'employeurs affiliés. Il montre que l'ONVA paie 58 % des pécules bruts et les CSV 42 %, les trois plus grandes CSV représentant à elles seules 35,23 % du total. Au regard du nombre de travailleurs ou d'employeurs, la part de l'ONVA est plus importante encore.

Tableau 1 – Pécule de vacances brut émis en 2009 par les caisses de vacances et l'ONVA-caisse

N° de la caisse	Dénomination	Pécule de vacances brut	Part en %	Nombre de travailleurs	Part en %	Nombre d'employeurs	Part en %
1	Caisse des congés payés de l'alimentation belge	289.866.619,06	6,37 %	82.593	5,18 %	5.913	3,87 %
2	Caisse nationale patronale pour les congés payés dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics	599.186.706,76	13,18 %	189.265	11,87 %	27.698	18,12 %
3	Caisse des congés payés de l'industrie du bois en Belgique	16.795.412,61	0,37 %	4.657	0,29 %	727	0,48 %
5	Caisse pour les vacances annuelles des constructions métallique, mécanique et électrique « Congémétal »	712.987.900,95	15,68 %	157.956	9,91 %	6.428	4,21 %
6	Caisse de vacances des industries transformatrices de papier et de l'industrie graphique « VPN » ASBL	5.907.772,68	0,13 %	1.209	0,08 %	18	0,01 %
7	Caisse des vacances des ports de mer belges	75.746.479,54	1,67 %	13.084	0,82 %	9	0,01 %
11	Caisse des congés payés de l'industrie photographique	10.827.045,14	0,24 %	1.458	0,09 %	1	0,00 %
13	Caisse des vacances annuelles de la sidérurgie	81.260.855,01	1,79 %	12.390	0,78 %	19	0,01 %
15	Caisse des vacances annuelles du textile « Vacantex »	83.869.619,07	1,84 %	22.011	1,38 %	543	0,36 %
17	Caisse des congés payés de l'industrie des métaux non ferreux	30.502.392,72	0,67 %	5.337	0,33 %	36	0,02 %
18	Caisse nationale des vacances pour l'industrie diamantaire	3.430.010,08	0,08 %	1.321	0,08 %	212	0,14 %
	Sous-total CSV	1.910.380.813,62	42,02 %	491.281	30,81 %	41.604	27,22 %
20	Office national des vacances annuelles (caisse)	2.636.675.398,56	57,99 %	1.103.407	69,19 %	111.241	72,78 %
	Total régime	4.547.056.212,18	100,00 %	1.594.688	100,00 %	152.845	100,00 %

Source : ONVA – pécule de vacances fixé en 2009 pour les années de vacances 2005-2009¹² et nombre de travailleurs et d'employeurs en 2009

¹² L'année de vacances 2009 constitue la part la plus importante (4.526.754.650,61 euros). Des arriérés concernant les années de vacances précédentes sont cependant encore calculés chaque année.

1.4 Constatations

1.4.1 Différences au niveau du pilotage et du contrôle

Le statut différent de l'ONVA et des CSV a des conséquences au niveau du contrôle et du pilotage. Ainsi, le gouvernement peut imposer des objectifs à l'ONVA au travers du contrat d'administration. Outre des contrôles internes spécifiques portant sur le fonctionnement de l'ONVA-caisse, l'ONVA dans son ensemble est également soumis à un contrôle externe approfondi, dont celui de la Cour des comptes.

Exemple :

Le contrat d'administration 2010-2012 impose des normes à respecter dans la détermination du droit au pécule de vacances : pourcentage d'anomalies à corriger (par exemple, les erreurs dans les données livrées et utilisées pour calculer le pécule de vacances), nombre de déclarations manquantes admis chaque trimestre, pourcentage de comptes soldés au 30 juin, pourcentage de paiements indus, etc.

Les CSV sont, par contre, régies par le droit privé. Elles fonctionnent de manière autonome sous la tutelle de l'ONVA, qui est également chargé d'assurer le contrôle externe dont elles font l'objet en plus du contrôle éventuel d'un commissaire aux comptes. Aucun contrat d'administration ne s'applique dans ce cas. Si le gouvernement souhaite influencer le fonctionnement de ces CSV, qui représentent une part de marché de 42 %, il faut prévoir un autre mécanisme de pilotage. Ce rapport montrera par ailleurs qu'il n'existe pas de tels mécanismes en dehors de la concertation organisée avec les CSV.

1.4.2 Inconvénients de la répartition existante

L'organisation duale actuelle du régime des ouvriers trouve son origine dans l'évolution historique du pécule de vacances.

La création de caisses de vacances axées sur des secteurs déterminés et le lien parfois étroit qui les unit à des employeurs ou des secrétariats sociaux permettent à ces caisses de vacances de mieux connaître la réglementation, les problèmes et les risques spécifiques des secteurs qu'elles représentent. Elles peuvent dès lors mieux orienter leurs propres contrôles. Cet avantage est néanmoins contrebalancé par quelques inconvénients.

Uniformité de l'application de la réglementation

Des divergences d'interprétation et de mise en œuvre de la réglementation peuvent apparaître entre les CSV mêmes et entre les CSV et l'ONVA-caisse. C'est par exemple le cas en matière d'admissibilité et de contrôle des jours assimilés. En tant qu'autorité de tutelle, l'ONVA doit se porter garant de l'uniformité en veillant à ce que la réglementation soit respectée (contrôle social). L'examen du contrôle social et la concertation organisée avec les CSV (voir le point 4.3) fait apparaître qu'il faut parfois attendre très longtemps avant qu'il soit remédié à ces divergences et que des dispositions concrètes ne sont pas toujours prises.

Selon l'ONVA, la seule marge d'interprétation concerne les assimilations pour cause de chômage économique, qui tiennent compte de spécificités sectorielles. Les partenaires interprofessionnels sont à la base de la réglementation concernée et de son interprétation, et ils en assument la responsabilité. Pour le reste, l'utilisation du même programme informatique par l'ensemble des CSV, à deux exceptions près, permet une égalité de traitement des dossiers.

Point de vue de l'ONVA

La Cour des comptes répond que, comme il ressort de la suite du présent rapport (voir le point 4.3.4), les procédures de contrôle actuelles de l'ONVA ne permettent pas de se prononcer concrètement sur le respect de la législation et l'adéquation des procédures de contrôle des CSV. En ce qui concerne la divergence d'interprétation quant aux assimilations du chômage économique, elle renvoie aux résultats d'un audit distinct¹³.

Impact sur les frais de gestion du régime

Une organisation reposant, d'une part, sur une IPSS qui paie près de 58 % du pécule de vacances brut et, d'autre part, sur onze CSV qui répartissent le solde de 42 % entre un nombre très différent de travailleurs et d'employeurs incite à s'interroger sur le coût lié au paiement du pécule de vacances. La Cour des comptes a dès lors calculé les frais de gestion exposés par les CSV et l'ONVA en 2008. Elle l'a fait sur la base des comptes et commentaires que les CSV ont transmis à l'ONVA et des comptes de ce dernier. Dans son calcul, elle a seulement pris en considération les frais attribués au paiement du pécule de vacances légal de 15,38 %, pas les frais de gestion du régime, la cotisation d'assainissement ni la contribution aux frais informatiques.

Tableau 2 – Frais de gestion par travailleur¹⁴

Chiffres 2008	CSV	ONVA ¹⁵	Total
Nombre de travailleurs	517.826	1.135.689	1.653.515
Frais de gestion calculés	14.713.790,56	19.863.140,60	34.576.931,16
Frais de gestion par travailleur indemnisé	28,41	17,49	20,91

Source : Cour des comptes

Le bon résultat de l'ONVA n'est guère surprenant vu sa taille¹⁶. Néanmoins, il existe des différences significatives d'une CSV à l'autre.

Exemples :

Une seule caisse de vacances devance l'ONVA avec 11,30 euros. Dans dix caisses de vacances, les frais de gestion calculés par travailleur sont plus élevés qu'à l'ONVA. Pour la plupart d'entre elles, la plus petite échelle à laquelle elles opèrent explique le phénomène. Dans deux cas, le coût est particulièrement élevé, puisqu'il s'établit à 170,49 et 441,81¹⁷ euros.

¹³ Voir la note de bas de page n° 68 et les exemples cités au point 4.3.4.

¹⁴ Vu que l'ONVA n'a pas accès à l'ensemble de la comptabilité des CSV et qu'il manque certains détails, les chiffres présentés peuvent différer légèrement de la réalité, sans remettre pour autant en question la constatation formulée. Faut de informations à la clôture de l'audit, la Cour des comptes n'a pas pu inclure également dans le calcul les données plus actuelles de 2009. Les chiffres provisoires confirmeront cependant les constatations exposées ci-dessus.

¹⁵ Les frais de gestion de l'ONVA, y compris les frais inhérents au régime, s'élèvent à 22,9 millions d'euros (soit 20,13 euros par travailleur).

¹⁶ La distinction entre les CSV et l'ONVA est également influencée par une série d'autres facteurs, tels que l'assujettissement ou non de certaines dépenses au régime de la TVA, les différences de cotisations de sécurité sociale appliquées aux rémunérations, la possibilité d'un recours éventuel au travail intérimaire, etc.

¹⁷ Ce chiffre correspond à un pécule de vacances brut moyen de 2.392,95 euros.

Selon l'ONVA, la moyenne plus élevée des frais calculés par travailleur s'explique par le fait que, pour respecter les mêmes normes de sécurité et de qualité, les petites caisses doivent exposer des frais relativement plus importants que les caisses de plus grande taille.

Point de vue de l'ONVA

Les résultats appellent cependant quelques nuances. En effet, les caisses de vacances, qui se sont également regroupées¹⁸, s'efforcent systématiquement de comprimer leurs coûts. Ainsi, neuf d'entre elles se servent désormais de la même application informatique pour calculer le pécule de vacances, et certaines confient une partie de leur administration à une autre caisse. Quelques-unes font partie d'un groupe plus important qui exerce plusieurs activités (par exemple, un secrétariat social), ce qui leur permet de partager les frais. Par ailleurs, un certain nombre de CSV ont déjà fusionné dans le passé.

Exemples :

La Caisse des congés payés de l'alimentation belge et la Caisse des congés payés de l'industrie du bois en Belgique sont localisées à la même adresse et partagent certains frais.

En 1989, la Caisse des congés payés des réparateurs de navires au port d'Anvers ASBL a fusionné avec la Caisse des congés payés de l'industrie des fabrications métalliques ASBL (Congémétal).

En 2008, les activités de la Caisse des congés payés de la centrale gan-toise des employeurs maritimes et fluviaux ont été reprises par la Caisse des congés payés de la centrale des employeurs au port d'Anvers, qui est devenue la Caisse des vacances des ports de mer belges.

Toujours est-il que les différences restent considérables et que l'efficience pourrait encore être accrue en recherchant un degré de consolidation plus important encore¹⁹.

Exemple :

En prenant comme référence les frais de gestion de l'ONVA, les chiffres précités induiraient une économie de 5.657.041,18 euros. Le calcul ne tient toutefois pas compte de l'impact d'un accroissement des économies d'échelle ni d'une diminution de certains frais informatiques et de personnel propres à la gestion du régime.

Cet aspect n'a pas échappé au gouvernement. Lors des négociations menées dans le cadre du troisième contrat d'administration pour la période 2010-2012, il a initialement demandé à l'ONVA de s'engager à organiser une réflexion sur la plus-value d'une fusion entre des caisses de vacances. Aucune suite n'a cependant été donnée à cette demande. En effet, la création d'une caisse de vacances (y compris par fusion de caisses de vacances existantes) s'opère par une convention collective de travail à conclure au sein des commissions paritaires compétentes. En tant que telle, elle incombe donc plutôt aux partenaires sociaux.

Une autre piste peut toutefois être explorée. Les chapitres 2 et 3 démontreront que le mode de financement des CSV et le calcul d'une cotisation d'assainissement présentent un certain nombre d'inconvénients majeurs et ne sont pas nécessairement synonymes d'une gestion plus efficace. Les chiffres précités le font du reste

¹⁸ Les CSV sont également membres de l'Association des caisses spéciales de vacances ASBL.

¹⁹ Des conclusions similaires, portant sur de possibles gains d'efficience, figurent dans une étude externe consacrée aux frais de gestion des CSV qu'un bureau d'études a réalisée en 1988 à la demande du ministre des Affaires sociales de l'époque.

apparaître également. Modifier le mode de financement peut dès lors tout autant contribuer à améliorer la gestion des moyens.

Point de vue de l'ONVA

La compression des frais a ses limites, qui sont inhérentes à l'organisation du régime des vacances des ouvriers. Elles s'expliquent à la fois par les différences sectorielles et la diversité qui en découlent. Le recours à divers organismes de droit privé est d'ailleurs une des pierres angulaires de l'organisation de la sécurité sociale.

Chapitre 2

Financement du régime et des caisses spéciales de vacances

2.1 Objectif du financement

Les moyens financiers importants qui circulent au sein du régime des vacances annuelles proviennent principalement (mais pas exclusivement) de cotisations patronales. Ces moyens servent tout d'abord à payer le pécule de vacances brut et, ensuite, par des placements, à financer les frais de gestion tant de l'ONVA que des caisses de vacances.

Le décalage dans le temps entre la réception des cotisations et le paiement du pécule de vacances permet de placer temporairement les cotisations patronales. À cet égard, il existe une distinction importante entre l'exercice de vacances et l'année de vacances. En effet, seules les journées de travail prestées durant l'exercice de vacances et les journées d'inactivité assimilées à des journées effectives de travail (ci-après « jours assimilés ») donnent droit à des jours de vacances et à un pécule durant l'année de vacances qui suit. L'employeur paie déjà une partie de ses cotisations pendant l'exercice de vacances, alors que le pécule est essentiellement payé en mai-juin de l'année de vacances. Les recettes générées par les placements permettent au régime de financer lui-même ses frais de gestion.

Le pécule de vacances brut comprend un pécule de vacances simple et un pécule de vacances double²⁰. Il s'élève à 15,38 % de la rémunération brute de l'exercice de vacances portée à 108 % et augmentée d'un salaire fictif pour jours assimilés. La durée des vacances est, en principe, de vingt jours (ou quatre semaines) maximum dans un régime de travail de cinq jours par semaine. Ce maximum est accordé à l'ouvrier dès qu'il peut prouver qu'il totalise 231 jours de travail ou assimilés durant l'exercice de vacances. La durée maximale des vacances est réduite proportionnellement au nombre de jours de travail réellement prestés et assimilés.

Certains secteurs disposent d'un régime dérogatoire qui octroie davantage de jours de vacances (ou jours de repos) et un pécule de vacances plus élevé (voir le point 2.2.3). On peut donc distinguer un pécule de vacances légal de 15,38 %, qui s'applique à tous les secteurs, et un pécule de vacances extralégal.

Le pécule de vacances net s'obtient après déduction de la cotisation de 13,07 % due à l'ONSS²¹ sur le double pécule de vacances (c'est-à-dire sur une partie du pécule de vacances brut), d'une retenue de solidarité de 1 % et du précompte professionnel calculé sur le pécule de vacances²².

2.2 Financement du régime et solidarité mutuelle

2.2.1 Financement du régime et flux financiers

Le pécule de vacances légal brut de 15,38 % est financé principalement par une cotisation patronale. Elle s'élève à 16,27 % du total des salaires bruts à 108 % et est perçue par l'ONSS. Ce pourcentage comprend, d'une part, une cotisation

²⁰ Le pécule de vacances simple remplace le salaire pendant les jours de vacances. Le pécule de vacances double est une prime supplémentaire.

²¹ Calculée sur un montant égal au double pécule de vacances pour trois semaines et deux jours de la quatrième semaine de vacances. Le double pécule de vacances s'élève à 6,8 % de la rémunération brute portée à 108 %.

²² Pour l'année de vacances 2010, le précompte professionnel s'élève à 17,16 % pour les pécules de vacances imposables jusqu'à 1.170 euros et à 23,22 % pour les pécules de vacances imposables supérieurs.

trimestrielle²³ de 6 % que l'ONSS perçoit globalement avec les autres cotisations et, d'autre part, une cotisation annuelle de 10,27 % à payer au plus tard à la fin du mois d'avril de l'année de vacances. L'ONSS isole les cotisations destinées au régime des vacances annuelles et les transfère mensuellement à l'ONVA, en une ou plusieurs tranches. Ce dernier les répartit à son tour entre les différentes CSV et l'ONVA-caisse en fonction du poids des secteurs représentés dans la masse salariale totale²⁴. En interne, on parle de la répartition des « avances ». L'ONSS verse les cotisations de 6 % à partir du mois d'avril de l'exercice de vacances jusqu'au mois de mars de l'année de vacances²⁵. La cotisation annuelle de 10,27 % est transférée aux caisses de vacances entre mai et juillet²⁶ de l'année de vacances. Les CSV et l'ONVA-caisse versent ensuite le pécule de vacances aux ouvriers (ou artistes) ou au créancier en cas de saisie sur salaire ou de cession de rémunération.

Le schéma de l'annexe 2 donne un aperçu des flux financiers considérables circulant au sein du régime. Les chiffres sont ceux de 2009.

La différence positive de 0,89 % entre les cotisations patronales (16,27 %) et le pécule de vacances (15,38 %) ne suffit pas à financer le coût des jours assimilés, pour lesquels aucune cotisation n'est perçue, et celui des cotisations dues mais non perçues. C'est pourquoi il existe également d'autres sources de financement :

- Une retenue de solidarité de 1 % est appliquée sur le pécule de vacances brut. Au même titre que les frais d'émission remboursés aux CSV, cette retenue est reprise dans un décompte annuel établi entre les CSV et l'ONVA (voir le point 2.3.1).
- Le droit au pécule de vacances qui n'aurait pas encore été payé est prescrit trois ans après la fin de l'exercice de vacances. L'année qui suit la prescription, les CSV reversent ces pécules de vacances à l'ONVA.
- Sur la base de cotisations patronales reçues par le Fonds de fermeture des entreprises (FFE), l'Office national de l'emploi (Onem) paie également une cotisation à l'ONVA pour financer les jours assimilés pour cause de chômage économique. La cotisation est égale à 6 % des allocations pour chômage temporaire que l'Onem paie en application des articles 49 à 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.
- Le calcul d'une cotisation d'assainissement peut donner lieu à un transfert financier vers l'ONVA, mais aussi, exceptionnellement, à un transfert inverse de l'ONVA vers les CSV (voir le point 3.1). Par ailleurs, les CSV paient une cotisation à l'ONVA pour les frais informatiques du régime (voir le point 3.2).

Tous ces moyens financiers sont centralisés par l'ONVA, qui gère les réserves. Le placement de ces réserves et des avances attribuées à l'ONVA-caisse constitue une autre source de revenus importante.

²³ Par souci d'exhaustivité, signalons que les employeurs paient des avances mensuelles à l'ONSS si certains seuils sont dépassés.

²⁴ La clé de répartition change périodiquement et dépend de la masse salariale au cours d'une période de deux ans. Une correction provisoire des avances de 6 % a lieu quatre fois par an ; elle est suivie d'une correction plus définitive après réception de la cotisation annuelle de 10,27 %.

²⁵ En réalité, l'ONSS (et donc indirectement l'ONVA et les CSV) reçoit dès février des cotisations qui sont calculées sur les prestations de l'année. Comme les cotisations, y compris la cotisation annuelle, restent largement basées sur les prestations de l'année antérieure et comme l'ONSS n'établit aucune distinction entre les années de vacances, seules les cotisations reçues à partir d'avril sont enregistrées pour l'exercice en cours ou l'année de vacances suivante.

²⁶ En fonction de la perception par l'ONSS. Les employeurs doivent verser la cotisation annuelle pour le 30 avril de l'année suivant l'exercice. S'ils recourent aux services d'un secrétariat social, celui-ci dispose de vingt jours ouvrables supplémentaires pour ce transfert.

Outre ces recettes, on peut également citer les flux suivants :

- le transfert à l'ONSS de la retenue sur le double pécule de vacances, dans le cadre duquel l'ONVA sert de relais pour les CSV ;
- le paiement du précompte professionnel à l'administration fiscale ;
- le paiement aux CSV par l'ONVA, après déduction des frais bancaires, des intérêts générés par les cotisations patronales et la retenue sur le double pécule de vacances que l'ONVA place jusqu'au transfert vers l'ONSS.

2.2.2 Solidarité mutuelle et réserves au sein de l'ONVA

Dans le régime des ouvriers, les cotisations sont perçues globalement par l'ONSS et servent à payer le pécule de vacances, peu importe que les cotisations patronales aient été effectivement payées ou non et quel que soit le nombre de jours assimilés. Dès lors, les déficits de certains secteurs (et de certaines caisses), sous l'effet d'un chômage économique de grande ampleur par exemple, doivent être compensés par les excédents d'autres secteurs ou par les réserves du régime. Cette solidarité ne s'applique cependant pas si une caisse a payé indûment un pécule de vacances qu'elle ne peut pas récupérer, notamment en cas d'insolvabilité du débiteur ou de prescription. La caisse prend ces frais en charge elle-même.

Ce sont essentiellement les jours assimilés qui peuvent nécessiter un recours à la solidarité et aux ressources du régime²⁷. Ce mécanisme de solidarité est une des caractéristiques fondamentales du régime des vacances des ouvriers²⁸. L'annexe 3 mentionne, à titre d'illustration, le nombre de jours assimilés et le salaire fictif²⁹ de l'exercice et de l'année de vacances 2009 ; elle montre que ce sont surtout les assimilations en matière de maladie, d'accidents du travail et de chômage économique qui ont un impact important.

Pour combler les différences entre les cotisations patronales reçues et le pécule de vacances à payer, la loi relative aux vacances annuelles a défini deux fonds de réserve distincts³⁰ gérés par l'ONVA :

- Le *fonds commun* est utilisé pour financer le pécule de vacances calculé sur les journées effectives de travail et la totalité des jours assimilés, sauf s'ils résultent d'une grève ou d'obligations de milice. À cet égard, on distingue deux volets bien compartimentés :
 - Le *fonds de cotisation 15,38 %* sert à financer le pécule de vacances calculé sur les salaires bruts et est alimenté par les cotisations patronales jusqu'à concurrence de 15,38 %, le résultat de l'ONVA et les cotisations d'assainissement des CSV.
 - Le *fonds 0,89 %* finance le coût des jours assimilés susmentionnés. Il est alimenté par une cotisation patronale de 0,89 % et par la cotisation de l'Onem.

²⁷ L'ONVA compare chaque année les cotisations reçues de l'ONSS avec les cotisations calculées sur la base des salaires bruts déclarés. En moyenne, le pourcentage de perception effectif est de 98-99 %.

²⁸ Dans sa réponse, l'ONVA souligne que le régime a permis de traverser la crise des dernières années sans financement additionnel ni intervention des pouvoirs publics.

²⁹ Le pécule de vacances relatif aux jours assimilés est calculé sur la base d'un salaire fictif pour la période assimilée. Ce calcul est effectué en multipliant, pour chaque situation d'emploi, un montant journalier moyen (calculé en fonction de l'occupation effective) par le nombre de jours assimilés dans la même situation d'emploi.

³⁰ Il existe également un fonds spécial pour la promotion des vacances annuelles des travailleurs salariés qui sert à octroyer des prêts à intérêts avantageux à des centres de vacances axés sur le tourisme social. Par ailleurs, comme d'autres IPSS, l'ONVA est doté d'un *fonds de l'immobilisé* qui doit correspondre en principe à la valeur comptable nette des immobilisations corporelles.

- Le *fonds de solidarité* paie le pécule de vacances calculé sur les jours assimilés résultant d'une grève ou d'obligations de milice. Ce fonds est financé par la retenue de solidarité de 1 % et par les pécules de vacances prescrits qui n'ont pas été réclamés.

Au 31 décembre 2009, ces réserves s'élevaient à 484,4 millions d'euros au total. Comme le régime des vacances annuelles ne fait pas partie de la Gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés³¹, tout déficit doit être comblé par des cotisations supplémentaires à la charge soit des employeurs, soit des travailleurs.

Vu le caractère solidaire du régime (et des réserves), il importe de ne reconnaître les jours assimilés que s'ils satisfont à toutes les conditions légales, comme la présence d'attestations d'assimilation (voir également le point 4.3.1), et s'ils sont soumis à des contrôles harmonisés. En effet, si une caisse de vacances assimile des jours à tort, elle réduit les moyens financiers de l'ensemble du régime.

Cette solidarité requiert que non seulement l'ONVA mais aussi toutes les CSV contribuent correctement à l'équilibre financier du régime. Les caisses paient (ou reçoivent) une cotisation d'assainissement à cette fin.

Les aspects ci-dessus justifient un contrôle approfondi de ces CSV par l'ONVA, tant au niveau de la fixation et du paiement du pécule de vacances qu'en ce qui concerne les éléments qui servent à calculer la cotisation d'assainissement.

2.2.3 Constatations

La Cour des comptes a constaté que le régime connaît, à côté du flux normal de l'ONSS à destination des CSV via l'ONVA, d'autres flux financiers alternatifs qui ont une incidence sur le contrôle exercé par l'ONVA (voir également l'annexe 2).

Un premier cas porte sur une tranche de 10,27 % de la cotisation patronale de 16,27 % qu'un fonds de sécurité d'existence, à l'égard duquel l'ONVA ne dispose d'aucune compétence de contrôle, gère temporairement dans le secteur de la construction.

La Caisse nationale patronale pour les congés payés dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics reçoit la cotisation de 10,27 %³² non pas par l'intermédiaire de l'ONVA mais, chaque année, via le Fonds de sécurité d'existence des ouvriers de la construction. Ce Fonds reçoit cette cotisation de l'ONSS. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres secteurs, la cotisation n'est pas perçue annuellement par l'ONSS, mais incluse dans le pourcentage de la cotisation globale destinée à ce Fonds. L'employeur paie donc sa cotisation de manière périodique (par trimestre et éventuellement sous la forme d'avances mensuelles). Selon l'ONVA, la caisse de vacances reçoit cette cotisation de 10,27 % quelques jours avant le paiement du pécule de vacances du secteur. L'ONVA n'a pu fournir aucun détail concernant d'éventuels décomptes d'intérêts entre le Fonds de sécurité d'existence et la caisse de vacances.

³¹ Dans le cadre de la Gestion globale, les moyens financiers (c'est-à-dire les cotisations perçues) sont répartis entre les différentes IPSS en fonction des besoins à financer. Ces besoins correspondent à la différence, sur la base de la trésorerie, entre les dépenses (opérations courantes et opérations de capital à l'exclusion des opérations de placement) et les recettes propres des différents régimes et branches.

³² À l'exception des apprentis ouvriers pour lesquels l'ONVA paie la cotisation annuelle.

Par ailleurs, les industries textile et diamantaire ont convenu de suppléments³³ qui sont payés par les CSV concernées. Il s'agit en l'espèce d'un pécule de vacances extralégal financé au moyen de cotisations complémentaires perçues sans intervention de l'ONSS, mais pour lequel il est toujours possible de retrouver une base légale ou une convention (CCT)³⁴. Dans le cas du secteur diamantaire, la caisse de vacances perçoit aussi directement les cotisations afférentes au pécule de vacances légal sans intervention de l'ONSS.

Dans le cadre de plusieurs CCT³⁵ conclues dans le secteur du textile, la Caisse des vacances annuelles du textile « Vacantex » perçoit, tous les trimestres, une cotisation patronale complémentaire de 2 ou 3,5 %, qui est calculée sur les salaires bruts à 108 %. Cette cotisation sert à financer un pécule de vacances supplémentaire de 2 ou 3,5 % à payer pour un maximum de respectivement quatre ou sept jours de vacances supplémentaires. Cette CSV alloue également des indemnités de vacances extralégales aux héritiers d'un ouvrier décédé ou aux ouvriers prépensionnés.

La Caisse nationale des vacances pour l'industrie diamantaire perçoit elle-même les cotisations patronales. En plus des cotisations patronales ordinaires de 16,27 %, les employeurs paient également une cotisation de 8,05 % – toutes deux calculées sur des salaires bruts à 110 %³⁶ – pour financer une majoration du double pécule de vacances, une cinquième semaine de vacances au bénéfice des jeunes de moins de 21 ans, des jours de repos et jours fériés payés et un fonds pour l'emploi. De leur côté, les travailleurs reçoivent un pécule de vacances et une indemnité pour jours fériés et jours de repos de 22,18 % ou 24,18 % selon qu'ils ont ou non atteint l'âge de 21 ans³⁷. La majeure partie de la cotisation patronale est perçue mensuellement.

Le versement d'un pécule légal et d'une partie extralégale constitue une difficulté supplémentaire pour les contrôles de l'ONVA, qui se limitent pour l'instant à la partie légale (voir le point 4.2), et pour le calcul de la cotisation d'assainissement. Cette cotisation est, en effet, calculée en partie sur les réserves d'une CSV qui ont trait aux opérations du régime légal (voir le point 3.1). Dans les CSV distinguant les deux régimes, il importe que les opérations et les réserves soient correctement séparées en interne et que l'ONVA puisse contrôler qu'il en est ainsi. La Cour des comptes a constaté que, dans les deux cas, les comptes transmis à l'ONVA ne sont pas totalement séparés³⁸ et que ce dernier ne peut pas vérifier si le montant des réserves est correct.

³³ Outre le pécule de vacances extralégal payé par les caisses de vacances, différents avantages liés au pécule de vacances (par exemple, pour l'héritier d'un ouvrier décédé ou pour les prépensionnés) sont également payés, dans d'autres secteurs, par plusieurs fonds de sécurité d'existence.

³⁴ Les cotisations patronales, tout comme les dépenses, relatives au pécule de vacances extralégal ne sont pas reprises dans la comptabilité de l'ONVA. Elles n'apparaissent pas non plus dans les décomptes établis entre l'ONVA et les caisses de vacances. Les déficits causés par un trop grand nombre de jours assimilés dans la partie extralégale ne sont donc pas pris en charge par le régime et doivent être apurés par la caisse de vacances elle-même. Par ailleurs, un excédent de cotisations ne sera pas versé à l'ONVA.

³⁵ CCT conclues par les commissions paritaires 120, 120.01 et 120.02.

³⁶ Ces 110 %, au lieu des 108 %, sont destinés à compenser la perte de cotisations patronales pour la cinquième semaine de vacances.

³⁷ On distingue un pécule de vacances d'été (12 %) et un pécule de vacances d'hiver (4,18 %). À ceux-ci s'ajoutent des jours fériés payés (4 %), des jours de repos (2 %) et la cinquième semaine de vacances (2 %) des jeunes.

³⁸ L'ONVA reçoit cependant un détail des frais de gestion attribués au régime légal. Selon l'ONVA, une caisse de vacances tient une comptabilité entièrement différenciée, sans pour autant transmettre des bilans et des comptes de résultats dissociés.

2.3 Financement des caisses spéciales de vacances

2.3.1 Avances et décomptes

Comme indiqué ci-dessus, il y a lieu de distinguer le pécule de vacances légal de 15,38 %, qui est financé par les cotisations de 16,27 %, du pécule de vacances extralégal complémentaire qui a été négocié dans certains secteurs. La solidarité entre secteurs et employeurs ne s'applique qu'à la partie légale. La description qui suit porte uniquement sur les avances et décomptes relatifs au pécule de vacances légal.

Les cotisations que les CSV reçoivent de l'ONVA ou qu'elles perçoivent elles-mêmes doivent en principe suffire à payer le pécule de vacances. À cet égard, il faut tenir compte du fait qu'une retenue de solidarité de 1 % servant à financer le régime est appliquée au pécule de vacances brut et que le régime prend en charge les frais d'émission liés au paiement du pécule de vacances.

En d'autres termes, les cotisations reçues doivent correspondre au pécule de vacances brut diminué de la retenue de solidarité de 1 % et augmenté des frais d'émission. Cet équilibre est cependant influencé par le fait que certains secteurs comptent davantage de jours assimilés que d'autres³⁹ ou que les cotisations patronales perçues sont inférieures aux prévisions. C'est pourquoi on procède annuellement, aux alentours du mois d'avril, à un décompte de tous les montants perçus et dépensés par chaque CSV, tels qu'ils se présentent à la fin de l'exercice précédent.

Ce décompte est effectué parce qu'il arrive aussi que l'arriéré d'un pécule se rapportant à des années antérieures soit payé au cours d'une année de vacances donnée (voir également le point 4.4). Le décompte induit un solde positif ou négatif qui est liquidé en même temps que les avances versées en mai. En 2009, le décompte au 31 décembre 2008 a ainsi fait apparaître un solde net de 10,2 millions d'euros au profit de l'ONVA.

2.3.2 Avances supplémentaires

Une année s'écoule dès lors entre le paiement du pécule de vacances et le décompte relatif à cette année de vacances. Ainsi, la majeure partie du pécule de vacances de 2009 sera payée aux deuxième et troisième trimestres de 2009, mais le décompte n'interviendra qu'en mai 2010. Ce décalage dans le temps peut entraîner des problèmes de financement. Aussi les CSV peuvent-elles, indépendamment des avances habituelles, faire encore davantage appel à la solidarité au sein du régime en sollicitant une avance supplémentaire auprès de l'ONVA.

En séance du 18 janvier 2006, le comité de gestion de l'ONVA a identifié deux raisons pouvant justifier une avance supplémentaire :

- un manque de liquidités pour compenser les conséquences d'une faillite d'une ampleur exceptionnelle ;
- un manque de moyens résultant d'un nombre élevé de jours assimilés.

Les avances supplémentaires motivées par le premier argument sont considérées comme exceptionnelles. Elles sont examinées au cas par cas et nécessitent toujours l'approbation du comité de gestion de l'ONVA.

Les avances supplémentaires motivées par le second argument font l'objet de demandes chaque année et sont considérées comme faisant partie de la gestion

³⁹ La situation économique de chaque secteur influence ainsi fortement le nombre de jours assimilés en raison du chômage économique.

journalière du régime. L'accord de l'administrateur général suffit pour que l'avance soit accordée. Un relevé des avances supplémentaires consenties est transmis au comité de gestion de l'ONVA.

L'avance supplémentaire qu'une CSV peut réclamer est égale à la différence entre les cotisations déjà reçues et le pécule de vacances brut diminué de la retenue de solidarité de 1 %. Il n'est pas encore tenu compte des frais d'émission. Jusqu'à l'année de vacances 2009, l'avance supplémentaire a été entièrement payée lors de la demande. À partir de l'année de vacances 2010, elle est payée par l'ONVA lorsqu'une CSV en exprime le besoin. À cette fin, le service des finances dresse un calendrier des cotisations reçues, des dépenses et du solde pour chaque caisse de vacances. L'avance supplémentaire est seulement payée lorsque le solde de la caisse est insuffisant.

La Cour des comptes constate que la procédure d'octroi des avances n'a pas encore été formalisée par des accords concrets avec les CSV. Malgré une demande en ce sens formulée par le comité de gestion le 18 janvier 2006, la question de la rétribution pour l'octroi d'avances supplémentaires et donc pour la libération de moyens financiers propres au régime n'a pas encore été examinée. Jusqu'à présent, ce type d'indemnisation n'a pas encore été réclamé.

La question de la nécessité d'une rétribution pour l'octroi d'avances supplémentaires n'a pas été examinée plus en détail, car ces avances sont également payées dans le cadre de la solidarité au sein du régime.

Point de vue de l'ONVA

2.4 Financement des frais de gestion

2.4.1 Placements

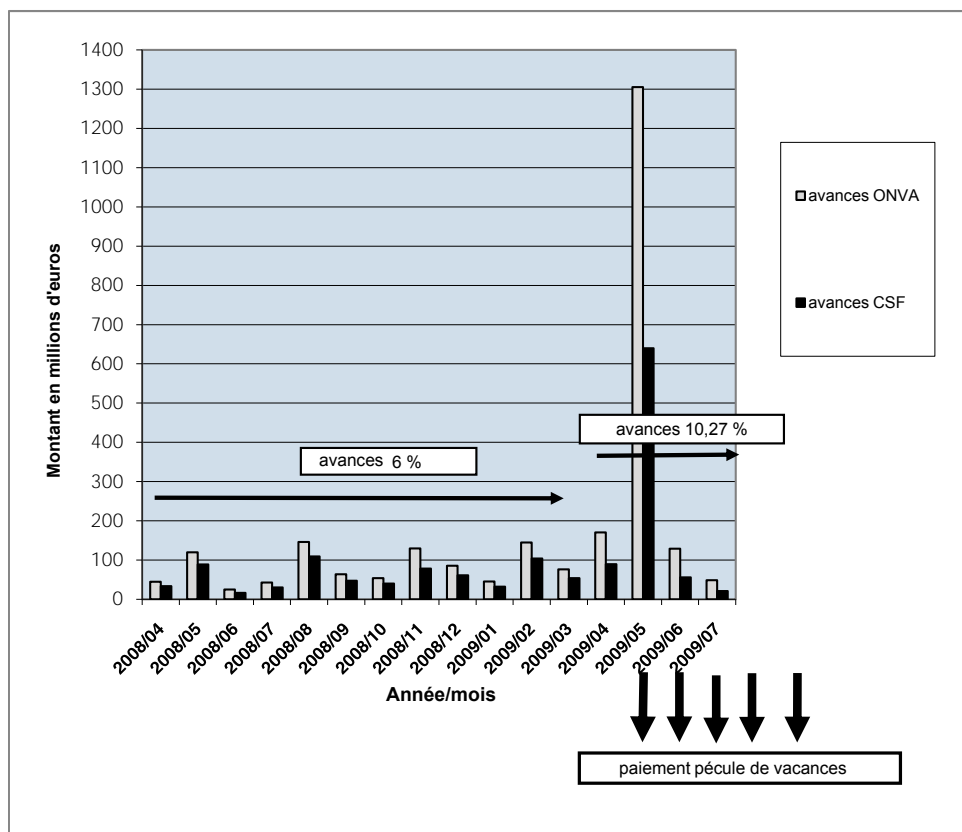
Le laps de temps qui s'écoule entre la réception des cotisations et le paiement effectif du pécule de vacances permet tant aux CSV qu'à l'ONVA de placer temporairement ces cotisations. Le graphique 1 donne un aperçu des avances reçues et réparties pour l'année de vacances 2009, hors les recettes propres de quelques caisses de vacances. On peut en déduire que, dans la mesure où les premiers paiements du pécule de vacances sont opérés en mai⁴⁰ de l'année de vacances, les avances mensuelles de 6 % peuvent être placées, selon la date de leur versement, de quelques mois à un an. Les avances annuelles de 10,27 %, qui sont transférées à partir d'avril (ou de mai pour la plupart) de l'année de vacances, se prêtent moins à des placements.

Dans le cas de certaines caisses de vacances, qui paient le pécule de vacances tôt, il s'agit même d'un préfinancement partiel. En effet, la cotisation annuelle perçue par l'intermédiaire des secrétariats sociaux n'est transférée au régime qu'à la fin mai.

Point de vue de l'ONVA

⁴⁰ À cet égard, il faut distinguer le pécule de vacances brut du pécule de vacances net. Le paiement du pécule net débute en mai de l'année de vacances. Le précompte professionnel dû sur ce pécule et les cotisations sociales dues sur le double pécule de vacances doivent être payées environ un mois plus tard.

Graphique 1 – Avances octroyées à l'ONVA et aux CSV dans le cadre du pécule de vacances 2009



Source : comptabilité de l'ONVA

Outre les avances, il est également possible de placer les réserves, c'est-à-dire, la totalité des réserves du régime dans le cas de l'ONVA.

Le produit des placements sert en premier lieu à financer les frais de gestion. À l'ONVA, la différence entre les recettes des placements et les dépenses de gestion est transférée intégralement vers les réserves. Par contre, les CSV conservent ce solde. Elles paient cependant une cotisation d'assainissement.

2.4.2 Constatations

Normes de placements

Les normes relatives aux placements de l'ONVA se différencient nettement de celles en vigueur pour les CSV.

Tout comme les autres IPSS, l'ONVA doit se conformer, pour ses placements, aux dispositions de l'arrêté royal du 15 juillet 1997⁴¹. Cet arrêté prévoit que les disponibilités à moyen et long terme de ces organismes doivent être investies en instruments financiers émis par l'État fédéral, les communautés et les régions. Les

⁴¹ Arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1^{er}, et 3, § 1^{er}, 6^o, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ; article 36 de la loi relative aux vacances annuelles, qui impose des obligations similaires quoique moins détaillées.

disponibilités à court terme doivent être placées sur un compte de trésorerie ouvert auprès du Trésor et les disponibilités à vue sur un compte du Trésor auprès de l'Office des chèques postaux. En 2001, les ministres des Finances et des Affaires sociales ont accordé une dérogation à l'ONVA pour les placements d'une durée inférieure à un an. Cette dérogation est accordée à condition de placer les moyens auprès du Trésor au 31 décembre de chaque année. Dans la pratique, les réserves relativement importantes de l'ONVA sont placées dans des portefeuilles-titres à long terme qui sont composés d'obligations linéaires gérées par deux entreprises privées. Par ailleurs, les placements à court terme de l'ONVA concernent principalement des *commercial papers* émis par des institutions (semi-) publiques. Il s'agit presque exclusivement d'intercommunales. Enfin, citons également les placements à vue. Un relevé des placements est transmis régulièrement au comité de gestion.

Les normes que l'ONVA doit respecter en matière de placements permettent de réduire à un minimum les risques encourus par les pouvoirs publics. Selon l'ONVA, elles ont démontré leur utilité lors de la crise financière, mais limitent le rendement en période de haute conjoncture.

Depuis juillet 2009, l'Institut des comptes nationaux classe les CSV parmi les « ASBL au service des ménages »⁴². Dans ce cadre, elles n'ont pas été reprises dans l'arrêté royal du 15 juillet 1997 et ne doivent donc pas davantage satisfaire aux règles qui s'appliquent à une administration centrale. Chaque CSV est libre de choisir sa stratégie de placement. Ainsi, elles peuvent en principe toutes investir dans des produits plus risqués à rendement potentiel plus élevé. De même, elles peuvent opter pour des placements immobiliers et, en principe, octroyer des avances ou des prêts⁴³.

Risques liés à l'autonomie financière

En vertu de l'autonomie financière, il incombe aux CSV de planifier les placements de manière à disposer de liquidités suffisantes au moment de payer le pécule de vacances net et, ensuite, d'effectuer la retenue sur le double pécule de vacances et de régler le précompte professionnel. Ce n'est cependant pas toujours le cas.

Exemple :

En 2010, une caisse de vacances a été contrainte de rechercher un financement supplémentaire, en dehors de l'ONVA, pour respecter ses engagements vu que les réserves et avances étaient placées en grande partie en biens immobiliers.

Par ailleurs, les CSV doivent veiller elles-mêmes à ne pas prendre de risques trop importants et à ne pas perdre de capital. L'ONVA n'a pu faire état d'aucune perte avérée, mais d'un cas potentiel.

Exemple :

Une des CSV a vu une part non négligeable de ses moyens financiers (neuf millions d'euros) bloquée par un investissement auprès de la banque Kaupthing. Pour pouvoir payer le pécule de vacances net, l'ONVA a anti-

⁴² Cette décision de l'Institut des comptes nationaux tranche une discussion de plusieurs années sur la classification des CSV. En 1996, les CSV ont été invitées, dans le cadre des normes de Maastricht, à placer leurs réserves en fin d'année auprès des pouvoirs publics.

⁴³ Une étude externe réalisée en 1988 (voir également le point 1.4.2) a renvoyé à des prêts octroyés à des affiliés (organisations ou entreprises) auxquels certaines CSV sont liées. L'examen des comptes ne permet pas de dire s'il en est encore ainsi.

cipé de deux semaines le paiement d'une partie (six millions d'euros) des avances à cette CSV. Aucune compensation financière n'a été demandée.

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA fait remarquer à cet égard que le manque de liquidités est très exceptionnel. Au cours des 70 ans d'existence du régime, il ne s'est produit pour la première fois qu'en 2010.

Au sein de l'ONVA, il n'a cependant toujours pas été convenu d'une marche à suivre lorsqu'une CSV fait face à de graves problèmes financiers. L'ONVA doit-il puiser dans ses réserves ? Les CSV interviennent-elles solidairement ? La loi relative aux vacances annuelles n'est pas claire sur ce point non plus. Les réserves des CSV, qui s'élevaient en moyenne à 50,4 millions d'euros⁴⁴ pour la période 2000-2008 (voir également le graphique 3), sont cependant limitées par rapport aux avances considérables que les CSV peuvent placer (voir le graphique 1).

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA signale que les réserves des CSV ne peuvent pas être considérées comme des réserves du régime légal. Elles résultent d'avances acquises au fil des ans après prélèvement de la cotisation d'assainissement.

En tant que gestionnaire du régime, l'ONVA ne connaît pas la stratégie des CSV en matière de placements et ne peut dès lors pas évaluer le risque financier auquel le régime s'expose. Il n'en sait d'ailleurs pas davantage des fonds (358,2 millions d'euros en 2009) qui sont gérés temporairement par un fonds de sécurité d'existence dans le cas de la Caisse nationale patronale pour les congés payés dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

Point de vue de l'ONVA

Les événements de ces dernières années (plus précisément, la crise bancaire et financière et ses épiphénomènes) ont encore plus incité les CSV à une prudence extrême afin d'éviter des problèmes financiers. Le comité de gestion de l'ONVA estime cependant qu'il serait utile de réfléchir à d'éventuelles mesures susceptibles d'améliorer la gestion des risques financiers dans le régime des vacances.

Fragmentation de la gestion financière

Un autre inconvénient du mode de financement actuel des CSV réside dans la nette fragmentation de la gestion des avances jusqu'au paiement du pécule de vacances. Certaines CSV disposent d'un portefeuille particulièrement restreint qui les incite moins à une gestion active et, dès lors, risque d'induire une perte de rendement. Certes, les rares chiffres des CSV ne permettent pas directement d'étayer ce risque, qui n'a pas encore été analysé en détail par l'ONVA même⁴⁵. Cependant, l'importance d'une centralisation des moyens financiers est illustrée par le fait que d'autres branches de la sécurité sociale comptent aussi des organismes de paiement qui ne reçoivent pas d'avances ou qui reçoivent seulement des avances réduites.

⁴⁴ Il s'agit des réserves du régime légal sur lesquelles une partie de la cotisation d'assainissement est également calculée.

⁴⁵ L'analyse externe de 1988 déjà citée montre qu'une centralisation augmenterait les moyens qui peuvent être placés en permanence à un taux d'intérêt plus élevé.

Exemple⁴⁶ :

Les organismes de paiement (caisses de chômage, caisses d'allocations familiales) rattachés à l'Onem et à l'Onafits sont financés soit par des avances limitées complétées régulièrement, soit sur la base des besoins effectifs. À leur tour, l'Onem et l'Onafits ne sont financés par l'ONSS, dans le cadre de la Gestion globale des travailleurs salariés, qu'en fonction de leurs besoins financiers réels. Dans le régime des indépendants, les moyens financiers détenus par les caisses d'assurances sociales sont également limités. La gestion des moyens financiers de ce régime est assurée par l'Inasti, chargé de la Gestion globale des indépendants.

Neutralité du système de financement

Le mode de financement actuel ne tient pas compte non plus d'un certain nombre de différences entre les caisses de vacances qui ont une incidence sur les moyens à placer. Ces différences concernent les dates de paiement du pécule de vacances et sont aussi largement imputables aux jours assimilés. Les caisses de vacances au sein desquelles les avances dépassent les dépenses ne reversent l'excédent qu'un an plus tard. De la même manière, il faut un an avant que l'ONVA apure un déficit, sauf si la CSV demande une avance supplémentaire. Cette façon de procéder avantage les CSV qui ont systématiquement des excédents. Le système de financement n'est donc pas totalement neutre.

Liaison du financement aux prestations

Enfin, la Cour des comptes souligne que le financement des frais de gestion d'une CSV est totalement indépendant de la qualité des prestations (comme dans le cas du calcul et du paiement du pécule de vacances ou des services généraux aux employeurs et aux travailleurs). Il n'est donc pas utilisé comme instrument de pilotage du fonctionnement des CSV. Comme démontré ci-après, la cotisation d'assainissement n'apporte pas non plus de solution sur ce plan.

L'ONVA partage ce constat, mais précise qu'il n'en a pas résulté d'inconvénient majeur dans la pratique. En effet, des enquêtes de satisfaction réalisées auprès de la clientèle ont montré que les clients (employeurs et travailleurs) sont généralement très satisfaits de la qualité des prestations. Les CSV endossent l'entière responsabilité des services qu'elles fournissent et s'efforcent d'appliquer des normes de qualité et de sécurité élevées.

Point de vue de l'ONVA

La Cour des comptes fait observer que, si la qualité des prestations est effectivement très bonne, les CSV ont tout intérêt à subordonner une partie de leur financement au résultat d'une évaluation périodique de leur fonctionnement.

Les lacunes précitées illustrent qu'il est souhaitable de consacrer à tout le moins une discussion au maintien du système de financement actuel. Il n'a en effet plus été revu en profondeur depuis l'introduction de la cotisation d'assainissement.

⁴⁶ À la faveur de ces exemples, la Cour des comptes entend souligner l'avantage que peut présenter une centralisation des moyens au sein du régime des vacances annuelles. Une intégration dans la Gestion globale n'est pas à l'ordre du jour.

Chapitre 3

Contributions des caisses spéciales de vacances au régime

Jusqu'en 1965, les CSV disposaient tout à fait librement du solde des recettes générées par les capitaux investis une fois qu'elles avaient déduit leurs frais de gestion. Une cotisation d'assainissement a été instaurée en 1965, parce que certaines CSV déficitaires n'ont plus pu payer leurs frais de gestion⁴⁷ et qu'une certaine forme de solidarité entre les caisses était nécessaire. Par ailleurs, l'informatisation de la sécurité sociale à partir de 1990 a aussi amené à considérer que les CSV devaient prendre en charge une partie des frais informatiques.

3.1 Cotisation d'assainissement

3.1.1 Calcul

L'arrêté royal du 16 avril 1965 a institué un mécanisme de solidarité qui prévoit que tant les CSV que l'ONVA contribuent à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles.

La contribution de l'ONVA équivaut au solde positif du compte de pertes et profits qui, après déduction des intérêts, est attribué au *fonds commun*. La contribution des CSV, également appelée cotisation d'assainissement, englobe, d'une part, la différence entre les recettes forfaitaires issues des capitaux gérés et les frais de gestion fixés forfaitairement et, d'autre part, les intérêts calculés sur les réserves des CSV. Cette contribution peut aller dans les deux sens. Si la situation économique est bonne (et s'accompagne de rendements élevés), elle donnera lieu à un transfert des CSV vers l'ONVA. Dans le cas contraire, ce qui reste plutôt exceptionnel, une CSV pourra recevoir une contribution de l'ONVA. La cotisation d'assainissement, dont le calcul et le paiement sont basés sur les opérations de l'ONVA au cours de l'année précédente, est aussi imputée au *fonds commun*.

Recettes forfaitaires – frais de gestion forfaitaires

Sur la base des capitaux placés par l'ONVA et des intérêts correspondants, des taux d'intérêts forfaitaires sont calculés pour les placements à vue, les placements de sept jours à un an et les placements à long terme. Le total des cotisations patronales de 6 % transférées mensuellement l'année précédente est ensuite calculé pour chaque CSV. Le total de ces avances est multiplié par 25 %, 37 % et 9 % afin de déterminer le capital qui peut être placé respectivement à long terme, à court terme et à vue. Les capitaux ainsi calculés pour chaque CSV sont alors multipliés par les taux d'intérêt forfaitaires qui s'appliquent à ces différentes échéances.

Pour calculer les frais de gestion forfaitaires, on prend la somme de tous les frais de gestion de l'ONVA et on en déduit les montants reçus des CSV (parmi lesquels une contribution aux frais informatiques, voir ci-après) ainsi que de tiers (par exemple, des revenus locatifs). Ces frais de gestion sont multipliés par le rapport entre les avances (cotisations patronales) de 6 % versées aux CSV et celles attribuées à l'ONVA. Les frais de gestion ainsi calculés sont ensuite multipliés par 85,925 %, un pourcentage fixé légalement qui doit représenter la part des frais de l'ONVA liée à sa fonction de caisse de vacances. Le résultat est alors attribué aux différentes CSV en fonction des avances de 6 % qu'elles ont reçues.

⁴⁷ Ces problèmes ont nécessité l'adoption d'arrêtés royaux spéciaux, par lesquels l'ONVA a réclamé une partie des recettes des CSV afin de financer ces déficits.

Enfin, la différence entre les recettes forfaitaires et les frais de gestion calculés est établie pour chaque caisse.

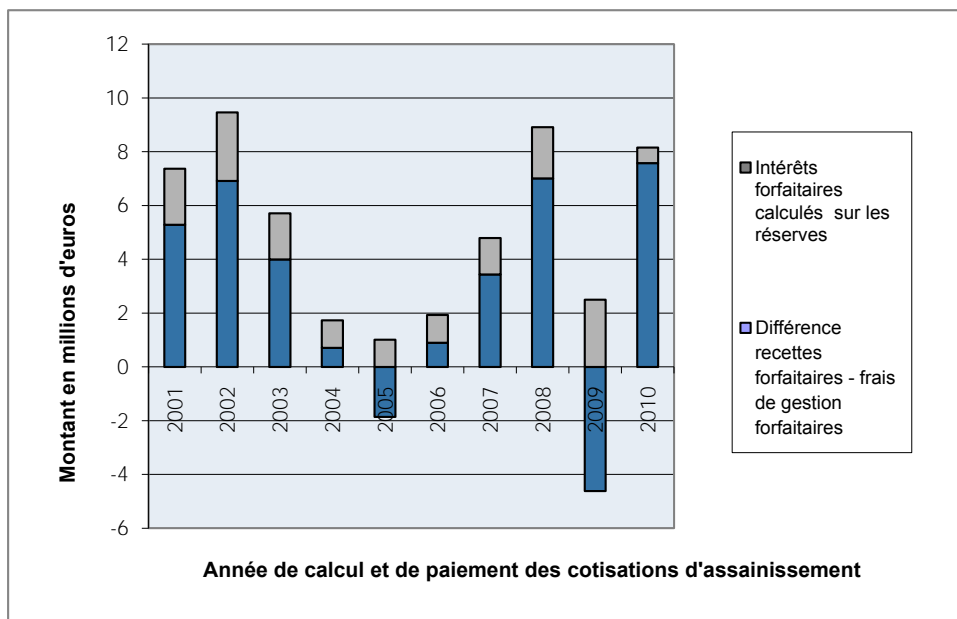
Intérêts des réserves

La deuxième composante de la cotisation d'assainissement est un intérêt calculé sur les réserves des CSV qui se rapportent au régime légal. La réglementation ne définissant pas ces réserves, celles-ci sont calculées dans la pratique en additionnant les fonds propres et les provisions⁴⁸ de l'exercice qui a précédé l'année du calcul. On distingue une partie qui peut être placée pour une année complète et une autre qui correspond à la cotisation d'assainissement de l'année précédente, qui ne peut être placée que jusqu'au paiement de cette cotisation ou à partir de la réception de la cotisation. Les deux montants sont multipliés, en fonction du nombre de jours (une année complète ou moins), par le taux d'intérêt calculé pour des placements de sept jours à un an. Ce calcul donne un montant négatif - et est donc avantageux - pour les CSV dont les réserves sont limitées ou inexistantes.

Cotisation d'assainissement totale

Le calcul de la cotisation d'assainissement totale (soit la somme des deux composantes précitées) est soumis à l'approbation du comité de gestion de l'ONVA en milieu d'année. Chaque CSV reçoit un décompte séparé. Le graphique 2 montre l'évolution de la cotisation d'assainissement au cours des dix dernières années.

Graphique 2 – Cotisation d'assainissement 2001-2010



Source : inspection de l'ONVA (calcul des cotisations d'assainissement)

L'importance des cotisations d'assainissement est déterminée dans une large mesure par la différence entre les recettes calculées forfaitairement et les frais de gestion forfaitaires. Cette différence est très fortement influencée par le résultat des placements de l'ONVA, le montant des avances de 6 % reçues par les CSV et les frais de gestion de l'ONVA. Ainsi le faible niveau des intérêts en 2004, combiné à une augmentation des frais de gestion, a-t-il engendré une cotisation d'assainissement négative en 2005.

⁴⁸ Provisions inscrites au passif du bilan sans distinction selon leur objet.

C'est un ajustement du calcul qui explique les fortes variations observées en 2009 et 2010. Depuis le 1^{er} juillet 2004, la gestion du portefeuille de titres à long terme de l'ONVA est en effet confiée à deux sociétés, ce qui a entraîné la mise en œuvre d'une politique active de placement. C'est dans ce cadre que des obligations ont été régulièrement achetées et vendues, générant des plus-values et des moins-values avec un impact important sur le résultat financier. L'arrêté royal de 1965 ne tient toutefois pas compte de cette évolution du contexte financier. En 2009, au moment de calculer la cotisation d'assainissement 2008, on a dès lors tenté d'intégrer aux frais de gestion de l'ONVA les plus-values et moins-values réalisées de son portefeuille au cours de la période 2004-2008⁴⁹, donnant ainsi un avantage de 12,5 millions d'euros en faveur des CSV par rapport au calcul initial. Comme seules les plus-values et moins-values réalisées ont été prises en compte et pas celles non réalisées, des fluctuations de valeur importantes sont apparues. Dans certains cas, elles étaient contraires à l'évolution du rendement du portefeuille. Puisque ceci devait engendrer d'importantes fluctuations de valeur imprévisibles dans les frais de gestion de l'ONVA et dans la cotisation d'assainissement, le mode de calcul a une nouvelle fois été revu en 2010 avec effet rétroactif. À partir de ce moment-là, seul le rendement du portefeuille devait être pris en compte, plus la moyenne des intérêts sur celui-ci. La correction des frais de gestion réalisée en 2009 a ainsi été annulée⁵⁰.

3.1.2 Constatations

Actualité de la cotisation d'assainissement

L'inadéquation de l'arrêté royal de 1965 aux circonstances actuelles est illustrée non seulement par la révision précitée pour les placements à long terme, mais aussi par une série d'autres points :

- L'application des taux d'intérêts forfaitaires aux différentes tranches de 25 %, 37 % et 9 % sur les cotisations patronales de 6 % ne tient pas compte de la durée pendant laquelle ces cotisations peuvent effectivement être placées (voir également le graphique 1). Elle part du principe que ces montants peuvent l'être pour une année complète, ce qui n'est certainement pas le cas des tranches de 37 % et de 9 %. Par ailleurs, l'arrêté royal ne prend pas en considération les 29 % restants des cotisations patronales de 6 % reçues. La réalité est tout autre. Les CSV qui mènent une politique active de placement peuvent aussi placer ces 29 %, dont elles disposent en moyenne durant un trimestre, même si ce n'est qu'à court terme. À cela s'ajoute la cotisation annuelle de 10,27 % qui peut, selon la date de paiement du pécule de vacances, encore avoir une incidence sur le résultat financier.
- L'arrêté royal prévoit que le calcul du taux d'intérêt des placements à court terme tienne compte des placements à six mois, alors que, dans la réalité, l'ONVA prend en considération des placements de sept jours à un an.
- Selon l'ONVA, les 85,925 %, qui permettent de fixer les frais de gestion qui se rapporteraient uniquement à la fonction de l'ONVA en tant que caisse, sont relativement conformes à la réalité⁵¹. Il s'agit toutefois d'un instantané, qui n'exclut pas une modification future de ces rapports. L'utilisation d'un pourcentage fixe est devenue obsolète vu l'existence d'une comptabilité analytique au sein de l'ONVA.

⁴⁹ Une plus-value réalisée réduit les frais de gestion de l'ONVA, tandis qu'une moins-value réalisée les augmente.

⁵⁰ La cotisation de 8,2 millions d'euros perçue en 2010 résulte donc d'une rectification du précédent ajustement de 12,5 millions d'euros, du résultat de 0,1 million d'euros pour 2009 et d'un nouvel ajustement de 4,4 millions d'euros pour les années 2004-2008.

⁵¹ En 2007 et 2008, la comptabilité analytique de l'ONVA a attribué respectivement 85 % et 84,2 % des frais de gestion au paiement du pécule de vacances par l'intermédiaire de l'ONVA-caisse.

- La notion de réserves n'est pas définie clairement. Si les provisions peuvent être aussi portées en compte, c'est parce que cette façon de procéder a été approuvée par le comité de gestion de l'ONVA.

Impact sur les recettes et frais réels des CSV

La cotisation d'assainissement devrait inciter les CSV à travailler plus efficacement que l'ONVA. Pour les placements, ce surcroît d'efficacité est difficile à déterminer et, comme indiqué au point 2.4.2, il faut tenir compte des risques qui y sont éventuellement liés au moment de choisir des placements à plus haut rendement.

Exemple :

Ainsi, en comparant les recettes financières des comptes annuels des CSV pour 2008 avec les recettes forfaitaires (y compris les intérêts sur réserves calculés en fonction de la cotisation d'assainissement), il apparaît que les recettes financières de huit CSV sont nettement plus élevées⁵². Comme indiqué précédemment, le calcul de ces recettes forfaitaires conformément à l'arrêté royal ne tient pas compte des mouvements financiers effectifs (date des versements reçus et du paiement du pécule de vacances). Cette comparaison est dès lors peu représentative.

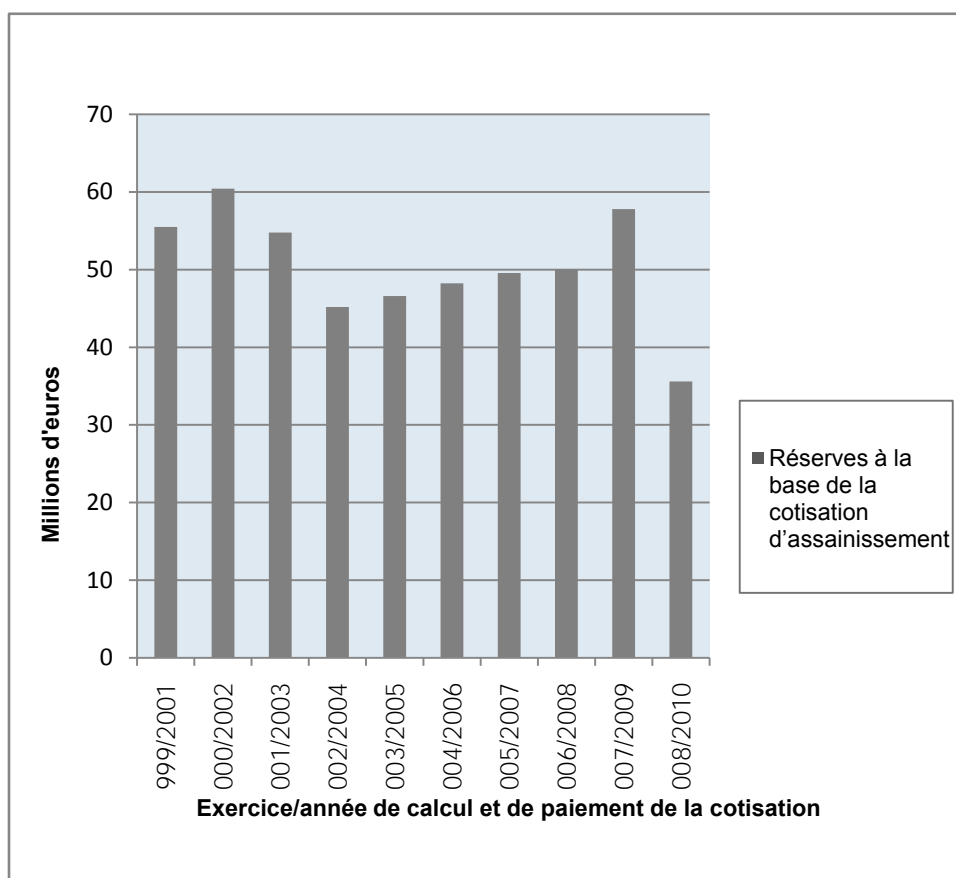
Il en va autrement des coûts. Un examen des comptes annuels 2008 a révélé que huit des onze CSV ont effectivement dû faire face à des frais de gestion plus élevés que ceux qui leur ont été attribués forfaitairement, alors que neuf d'entre elles collaborent pour limiter les frais informatiques et autres. Dans cinq CSV, les coûts sont au moins deux fois supérieurs aux frais forfaitaires. Une de ces CSV a imputé au régime des frais réels pour un montant qui équivaut à près de 30 fois les frais forfaitaires. Ceci explique également pourquoi les frais de gestion des CSV par travailleur sont sensiblement plus élevés que ceux de l'ONVA (voir le point 1.4.2).

Impact sur les réserves des CSV

Les frais élevés ont également une incidence sur la deuxième partie de la cotisation d'assainissement, à savoir les intérêts calculés sur les réserves propres. Si le graphique 3 montre qu'à l'exception d'un léger recul durant les exercices 2002-2004 les réserves sont restées relativement constantes pour toutes les caisses de vacances confondues, on observe des différences considérables entre les CSV.

⁵² Pour 2008, les recettes réelles (y compris les revenus locatifs) des CSV équivalent en moyenne à 108,9 % des recettes forfaitaires générées par les placements, intérêts sur réserves inclus.

Graphique 3 – Situation des réserves sur lesquelles est basée la cotisation d'assainissement⁵³



Source : inspection de l'ONVA (calcul des cotisations d'assainissement)

Exemple :

Au cours de l'exercice 2008, trois CSV disposaient de réserves et provisions (servant de base au calcul de la cotisation sur les réserves) relativement faibles par rapport à la moyenne des onze CSV⁵⁴. Une caisse de vacances n'indique du reste déjà plus de réserves pour le régime légal depuis l'exercice 2004.

Explication des différences entre les CSV

L'organisation du régime peut être à l'origine de différences justifiées entre les CSV. Ainsi, l'effet d'échelle et l'adhésion ou non d'une CSV à un partenariat auront une influence sur les frais de gestion. Compte tenu de l'ampleur des frais de gestion par travailleur (voir le point 1.4.2) et de son incidence sur la cotisation d'assainissement, la Cour des comptes a cherché des explications complémentaires :

⁵³ Les montants traduisent la situation des réserves à la fin de l'exercice qui précède de deux ans le calcul et le paiement de la cotisation d'assainissement. L'état des réserves de 2008 joue donc un rôle déterminant dans le calcul de la cotisation d'assainissement en 2010. La diminution très importante observée en 2010 s'explique en grande partie par les réductions de valeur qu'ont enregistrées certaines CSV.

⁵⁴ Dans trois CSV, le rapport entre le total des réserves et provisions (attribuées au régime légal) et le passif est inférieur à 1 %, alors que la moyenne des caisses s'établit à 3,76 %. Dans trois CSV, les réserves représentent plus de 10 % du passif.

- Une explication peut résider dans des règles d'évaluation différentes en ce qui concerne les amortissements et la constitution ou la reprise de provisions et de réductions de valeur. Or, la nouvelle loi du 2 mai 2002 sur les ASBL, qui est entrée en vigueur dans les ASBL existantes à partir de l'exercice 2006, limite entre-temps l'application de règles d'évaluation trop différentes. Neuf des onze CSV doivent tenir une comptabilité complète et établir leurs comptes annuels conformément à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises. Un commissaire-réviseur ne doit cependant être désigné que dans deux CSV.
- Le choix d'investir ou non dans l'immobilier peut avoir une incidence majeure sur la cotisation d'assainissement. Les amortissements diminuent résultats et réserves. Dès qu'il est question d'amortissement, une plus-value peut être comptabilisée.
- Les CSV qui paient un pécule de vacances extralégal en plus du pécule légal doivent répartir recettes et charges. La clé de répartition doit être fixée de manière réaliste.

Exemple :

Dans une CSV confrontée à des frais très élevés qui n'indiquent plus de réserves dans le régime légal depuis 2004, la Cour a constaté qu'une clé de répartition d'environ 90 % a déjà été appliquée aux frais à attribuer au régime au cours des exercices 2006, 2007 et 2008, alors que le pécule légal payé équivalait approximativement à 78 % du pécule de vacances total. À la demande de l'ONVA, la clé de répartition a été revue en faveur du régime à partir de l'exercice 2009.

- Certaines CSV font exécuter une partie ou la totalité des démarches par des organismes liés, par l'employeur ou par une autre CSV. Ces prestations leur sont facturées. L'ONVA n'est pas toujours en mesure d'expliquer les frais élevés que certaines CSV lui rapportent.

Exemples :

Dans une des CSV, l'ONVA a constaté que les résultats négatifs enregistrés de 1995 à 2002 ont fait fondre la quasi-totalité des réserves. La cause est à rechercher dans des frais de gestion relativement élevés facturés par un organisme lié. Selon la caisse de vacances, ces frais étaient largement imputables à des adaptations informatiques nécessaires. L'ONVA n'a pu vérifier cette affirmation.

Dans un cas particulier, le bâtiment occupé par une CSV est loué auprès d'une filiale qui a été créée sous la forme d'une société anonyme. Il semble que les bénéfices de cette société ne soient pas versés à la caisse de vacances⁵⁵. Vu le montant peu élevé des réserves (127.000 euros à la fin 2008), l'impact négatif sur la cotisation d'assainissement est néanmoins limité.

- Le fait qu'une CSV reçoive une partie des cotisations patronales par l'intermédiaire d'un fonds de sécurité d'existence, qu'une autre perçoive elle-même la cotisation destinée au pécule de vacances légal et qu'il existe des différences entre les CSV en ce qui concerne le moment où le pécule de vacances est payé a un effet sur les disponibilités qui peuvent être placées et, en fin de compte, sur les réserves.
- Enfin, l'explication de l'ampleur des coûts et de la faiblesse des réserves peut également être cherchée dans le mode de calcul de la cotisation d'assainisse-

⁵⁵ Sur la base des comptes annuels 1999 à 2008.

ment elle-même. L'imputation d'un intérêt sur les réserves rapportées n'incite pas à constituer des réserves ou à les maintenir.

Vérification par l'ONVA

Vu que l'ONVA n'a pas pleinement accès aux opérations comptables, il ne peut pas vérifier si la modification des réserves sur lesquelles la cotisation d'assainissement est calculée résulte effectivement de l'exercice normal des activités et si des frais excessifs n'ont pas été comptabilisés. Dans un nombre limité de cas, les constatations précitées laissent néanmoins supposer le contraire. Le versement de la cotisation d'assainissement au fonds commun destiné à financer les jours assimilés met, de ce fait, la solidarité mutuelle en péril.

Autonomie dans l'utilisation des réserves

La question de savoir dans quelle mesure les CSV peuvent disposer de leurs propres réserves est importante. D'un côté, les CSV réclament une autonomie totale, qui les amène à décider elles-mêmes de ces réserves, mais cette autonomie suppose, d'un autre côté, qu'elles maintiennent une certaine réserve pour faire face à d'éventuels déficits de gestion, financer de futurs investissements ou prendre en charge des pécules de vacances payés indûment. Le législateur a prévu explicitement de calculer la cotisation d'assainissement sur la base des réserves. Des règles spécifiques font toutefois défaut dans la réglementation, alors qu'elles devraient régir l'utilisation des réserves. La Cour des comptes conclut à l'opportunité limitée d'opérer une partie du calcul de la cotisation d'assainissement par le biais des réserves sans prévoir des règles spécifiques pour l'utilisation de ces réserves et sans une surveillance totale de la comptabilité des CSV par l'ONVA.

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA a formulé des propositions en faveur d'une plus grande transparence en ce qui concerne les réserves ; elles font actuellement l'objet d'une discussion entre partenaires sociaux. La demande d'une transparence accrue ne signifie toutefois pas qu'il faille également élaborer des règles spécifiques pour l'utilisation de ces réserves.

Liaison de la cotisation d'assainissement aux prestations

Le point 2.4 a démontré que les frais de fonctionnement des CSV sont financés par les placements qu'elles effectuent et que ce financement n'est pas lié à leurs prestations. Il apparaît maintenant que la cotisation d'assainissement est, elle aussi, déterminée indépendamment des prestations d'une caisse de vacances. La Cour des comptes constate qu'en l'absence de toute autre sanction financière ou de tout autre avantage, l'ONVA ne dispose d'aucun instrument financier pour orienter le fonctionnement d'une CSV dans l'une ou l'autre direction. D'autres régimes bénéficient en revanche déjà de ce type d'incitants.

Exemples :

En 1993, les organismes assureurs privés ont été responsabilisés dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité obligatoire. Ainsi, 10 % des frais d'administration qu'ils exposent sont désormais payés sur la base de six critères d'évaluation des prestations de gestion. Ensuite, des bonis et des malis peuvent être imputés aux organismes assureurs en fonction de leurs résultats, c'est-à-dire de la différence entre les dépenses réelles et les objectifs budgétaires individualisés.

Dans le régime des allocations familiales des travailleurs salariés, l'Onafts évalue chaque année la façon dont une caisse d'allocations familiales s'acquitte de ses obligations légales. En fonction du résultat, une indemnité supplémentaire lui est ensuite versée.

Toutes ces constatations démontrent que la cotisation d'assainissement doit être évaluée et revue en profondeur.

L'ONVA est convaincu que le modèle d'assainissement tient la route et se fait fort de le démontrer chiffres à l'appui. L'impression que les paramètres qui déterminent le rendement à obtenir dans la formule d'assainissement ne correspondent pas à la réalité peut apparaître si on s'en tient trop littéralement au texte de l'arrêté royal de 1965 et si on fait fi de la cohérence entre les différents paramètres. En réalité, la formule se base sur des calculs et des simulations sur plusieurs années. La formule d'assainissement ne part pas de l'idée erronée que les cotisations peuvent être placées une année entière. La part des cotisations finalement prise en considération reste justifiée. Pour un rendement identique, les caisses de vacances doivent dès lors mener une politique de placement dynamique. Les caisses de vacances ne peuvent en outre généralement pas investir 25 % à long terme si elles paient en moyenne fin mai et ne reçoivent les avances qu'à partir d'avril (de l'année antérieure). De surcroît, les caisses de vacances doivent préfinancer elles-mêmes les paiements arriérés des exercices précédents. Il est exact que la cotisation annuelle de 10,27 % génère en principe un rendement financier, mais, comme les secrétariats sociaux ne versent qu'au dernier moment, plusieurs caisses de vacances doivent (en partie) préfinancer elles-mêmes cette cotisation importante pour le paiement du pécule de vacances. Enfin, la cotisation d'assainissement a récemment été adaptée pour tenir compte d'instruments de placements plus récents.

Point de vue de l'ONVA

Selon la Cour des comptes, la réponse de l'ONVA confirme le manque de neutralité et d'actualité du financement existant des CSV et de la cotisation d'assainissement. Les inconvénients du système de financement actuel, au nombre desquels figure le surcoût lié au préfinancement de certaines dépenses, sont compensés non seulement par une politique de placement dynamique mais aussi par le fait que toutes les avances n'interviennent pas dans le calcul de la cotisation d'assainissement. Reste à savoir, à cet égard, s'il peut en être ainsi de la même manière pour l'ensemble des CSV et si on ne court pas des risques inutiles.

3.2 Contribution aux frais informatiques de l'ONVA

3.2.1 Calcul de la contribution aux frais informatiques

Chaque année, les CSV contribuent également aux dépenses informatiques que l'ONVA engage dans le cadre de sa mission de gestion du régime des vacances annuelles. Dans ce cadre, on distingue les frais directement attribuables au régime, qui sont liés à la transmission de données entre l'ONVA et les CSV (notamment les données relatives aux salaires et au temps de travail et les attestations d'assimilation électroniques), des frais⁵⁶ qui sont attribués au moyen d'une clé de répartition.

La comptabilité de l'ONVA calcule chaque année la contribution durant le second semestre de l'année qui suit l'exercice pour lequel les frais sont calculés. Elle la soumet ensuite à l'approbation du comité de gestion de l'ONVA. Les données

⁵⁶ Il s'agit des frais liés à l'intégration de l'ONVA dans les réseaux de la BCSS. À partir de 1990, certaines configurations informatiques ont aussi été mises en place pour l'ONVA en tant qu'organisme gestionnaire.

nécessaires au calcul sont tirées du budget de l'ONVA, et les frais sont attribués en concertation avec le service informatique. La clé de répartition utilisée pour attribuer les frais informatiques au régime est de 15 %⁵⁷. Dans le cas des investissements en matériel informatique, on tient compte d'une durée d'utilisation de trois ans. Les frais ainsi obtenus sont répartis entre l'ONVA et les CSV sur la base de la masse salariale.

3.2.2 Constatations

Le remboursement des frais informatiques a été mis en place dans les années 1990, à l'issue d'une concertation avec les CSV. C'est la hausse des coûts incombant à l'ONVA suite à l'informatisation qui est à l'origine de cette initiative. La Cour des comptes n'a retrouvé ni base légale sous-tendant cette contribution, ni protocole ou convention entre l'ONVA et les CSV.

L'ONVA tient compte uniquement des frais informatiques et pas d'autres coûts indirects (gestion financière, contrôle comptable et social des CSV, management...) qui peuvent être attribués en tout ou en partie au régime. Ainsi, 3.335.208,35 euros sur un total de 21.130.319,74 euros, soit 15,78 %⁵⁸, pourraient être attribués au régime selon la comptabilité des coûts de 2008. Comparativement, les frais informatiques de 2008, qui ont été imputés et répartis à concurrence de 944.734,27 euros, restent limités.

La Cour des comptes signale également que, lors de la fixation de la cotisation d'assainissement de 1965 (voir le point 3.1), on a en fait déjà tenu compte des frais afférents au régime. En effet, 14,075 % des frais de gestion de l'ONVA ne sont pas pris en considération dans le calcul des frais forfaitaires. En conséquence, les CSV paient déjà, à proprement parler, une contribution plus élevée. Qui plus est, les frais informatiques remboursés par les CSV sont même déduits des frais de gestion de l'ONVA au moment de fixer la cotisation d'assainissement, ce qui diminue les frais forfaitaires par CSV. La cotisation d'assainissement augmente donc à recettes forfaitaires inchangées. Dans ce scénario, un remboursement plus important des frais par les CSV constitue un inconvénient de plus pour elles.

Cette compensation supplémentaire des frais informatiques ne semble donc pas avoir été mise en œuvre tout à fait correctement et doit également être revue.

Point de vue de l'ONVA

À la fin des années 1980, le comité de gestion a décidé d'imputer les frais informatiques hors cotisation d'assainissement ; le but était d'éviter de devoir toucher aux principes de la cotisation d'assainissement. Cette cotisation doit donc être considérée comme un apport financier supplémentaire au régime, qui doit permettre de couvrir des frais qui auparavant n'existaient pas. L'influence que la contribution aux frais informatiques a également eue sur la cotisation d'assainissement à payer s'inscrivait dans le cadre de cette décision.

⁵⁷ Celui-ci correspond pratiquement au rapport établi sur la base de la comptabilité analytique et à la répartition appliquée pour calculer la cotisation d'assainissement.

⁵⁸ En 2007, ce pourcentage s'élevait à 14,99 %

Chapitre 4

Contrôle des caisses spéciales de vacances

4.1 Base légale et acteurs

Les articles 48 à 52 de la loi relative aux vacances annuelles règlent le contrôle du respect de la réglementation en matière de vacances annuelles. Ces articles font référence :

- aux fonctionnaires désignés par le Roi pour surveiller le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution conformément à la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, c'est-à-dire à l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale ;
- à la police judiciaire ;
- aux agents de l'ONVA.

Dans le régime des ouvriers, les contrôles sont effectués par l'ONVA, tandis que l'inspection sociale du SPF Sécurité sociale contrôle le respect de la réglementation relative aux vacances annuelles par les employeurs dans le régime des employés. La police judiciaire ne participe pas aux contrôles réguliers.

La loi relative aux vacances annuelles met tout d'abord l'accent sur le contrôle de l'octroi correct du pécule de vacances et des jours de vacances dus en vertu d'une disposition légale, d'une convention collective ou d'un contrat. Elle n'exclut pas pour autant d'autres contrôles. Son article 52 dispose en effet que l'ONVA comme les CSV « *doivent tenir, d'après les instructions que peut donner le ministre de la Prévoyance sociale⁵⁹, tous documents permettant l'établissement de statistiques et le contrôle du bon fonctionnement de l'Office national et des caisses spéciales de vacances ainsi que de l'observation des présentes lois coordonnées et de leurs arrêtés d'exécution* ». Ils sont tenus de donner à ces inspecteurs tous les renseignements nécessaires et de leur soumettre tous les documents qu'ils demanderaient aux mêmes fins.

4.2 Portée limitée des contrôles existants

La première grande constatation effectuée par la Cour des comptes est l'interprétation limitée de la référence que la loi relative aux vacances annuelles fait au contrôle du bon fonctionnement des caisses de vacances.

Les obligations légales précitées ont donné lieu à l'organisation, au sein de l'ONVA, de deux contrôles distincts des CSV :

- un contrôle du respect de la réglementation par les CSV (« contrôle social ») ;
- un contrôle de l'imputation correcte du pécule de vacances dans les comptes des CSV (« contrôle comptable ») dans le cadre du décompte entre l'ONVA et les CSV.

Outre ces contrôles, des examens et analyses occasionnels, surtout comptables, sont aussi effectués en cas de problèmes dans les CSV. Il s'agit essentiellement d'analyses effectuées lors de la demande d'avances spéciales.

⁵⁹ Il faut entendre par là le ministre des Affaires sociales.

Les chapitres précédents mentionnent cependant qu'il n'existe aucun contrôle régulier de l'ONVA sur :

- la gestion financière au sein des CSV ; ainsi, le point 2.4.2 souligne les moyens financiers considérables appartenant à des tiers⁶⁰ dont les CSV disposent et les risques qui y sont liés ; en outre, la situation financière des CSV et les placements ne font pas l'objet d'un suivi ;
- les transactions sous-jacentes ayant un impact sur la fixation des réserves ; comme signalé au point 3.1.2, ces réserves peuvent être influencées de diverses manières et ont un impact sur le calcul de la cotisation d'assainissement ;
- les processus administratifs et les procédures de contrôle ; le contrôle social ne comprend pas d'évaluation des systèmes de contrôle (voir le point 4.3 ci-après).

À la suite des problèmes financiers de quelques caisses (principalement en raison de transactions avec la banque Kaupthing) et de la nécessité de garantir une meilleure transparence, l'ONVA a soumis aux CSV une proposition concrète et cohérente d'organisation administrative en 2009. Elle comprend :

- l'introduction d'un plan comptable commun à partir de 2010 ;
- la fixation de règles d'évaluation communes conformément à la législation comptable de 1975, permettant à l'ONVA d'examiner la base de calcul des provisions inscrites au passif ;
- la réalisation d'une analyse financière annuelle sur la base des ratios classiques : liquidité, solvabilité et rentabilité ;
- la conclusion d'accords clairs quant à l'imputation des coûts à des tiers, l'élaboration de factures claires et détaillées et la répartition des résultats entre le régime légal et les autres systèmes, en accordant au régime légal la part qui lui revient ;
- l'explication par les CSV de leur profil d'investissement à l'ONVA ;
- la mise au point, par les CSV, d'une analyse de risques (suivant la méthode Coso) pour 2012 ;
- la transmission, par les CSV, d'une balance de vérification et par soldes à l'ONVA ;
- la soumission d'un rapport trimestriel à l'ONVA sur l'ensemble des placements des CSV.

Cette proposition très circonstanciée montre que beaucoup d'informations faisaient défaut jusqu'à présent. Celles disponibles ne suffisent qu'à alimenter le contrôle social et comptable actuel. La Cour des comptes constate également que, jusqu'à présent, aucun ministre n'a élaboré de directives⁶¹, notamment sur les documents à établir obligatoirement.

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA estime que l'adoption de dispositions concernant l'organisation administrative relève en premier lieu de la concertation sociale.

⁶⁰ Il s'agit en fin de compte du pécule de vacances versé par l'employeur à l'ouvrier. Les caisses de vacances ne gèrent ces fonds que temporairement.

⁶¹ La loi renvoie à cet effet au ministre des Affaires sociales. Le ministre de tutelle de l'ONVA est toutefois le ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances. Les textes réglementaires en la matière devront donc être rédigés en concertation.

En concertation avec les CSV et moyennant discussion et mise au point ultérieures, un accord complet a pu être dégagé sur trois points de la proposition⁶² (plan comptable, règles d'évaluation et analyse financière). Un accord provisoire sur trois autres points (imputation des coûts, profil d'investissement et analyse des risques) est venu s'y ajouter. La fourniture d'une balance de vérification et par soldes et d'un rapport de placement trimestriel n'a pas pu faire l'objet d'un accord. Or, l'ONVA présupposait que les propositions constituaient un minimum absolu de sorte qu'aucun élément ne pouvait être abandonné. Finalement, le comité de gestion de l'ONVA a décidé qu'une autre discussion serait organisée entre partenaires sociaux avant qu'il se prononce⁶³. Ceci démontre que les CSV accordent beaucoup d'importance à leur autonomie en tant que groupe et ne demandent pas de contrôle étendu.

Le deuxième grand constat de la Cour porte sur la limitation des contrôles sociaux et comptables existants au pécule de vacances légal, la partie extralégale (par exemple, dans les industries diamantaire et textile, voir le point 2.2.3) ne faisant l'objet d'aucun contrôle spécifique.

Exemple :

En cas de contrôle social, on vérifie le calcul du pécule de vacances légal. Les corrections apportées (par exemple, au nombre de jours assimilés) peuvent toutefois également amener à corriger la partie extralégale. Or, l'exécution effective de ces corrections ne fait pas l'objet d'un suivi.

Ces allocations extralégales résultent de discussions sectorielles et sont tout à fait conformes à la législation en vigueur. Elles ne représentent que 0,2 % des allocations de vacances légales brutes et sont calculées sur la même base que les allocations légales.

Point de vue de l'ONVA

La Cour des comptes fait observer que le montant correspondant à 0,2 % de l'ensemble des allocations de vacances brutes (soit 4,5 milliards d'euros) reste très important. Par ailleurs, elle souligne l'importance relativement élevée de tels compléments au pécule de vacances ordinaire dans les secteurs qui les proposent (voir le point 2.2.3)⁶⁴. La limitation du contrôle n'est, au final, pas conforme à l'article 49 de la loi relative aux vacances annuelles, qui dispose que l'ONVA contrôle l'attribution des péculs et jours de vacances dus en vertu *d'une disposition légale, d'une convention collective ou d'un contrat*. L'ONVA doit encore discuter de la portée de cette disposition et de son impact. Par exemple, doit-il également tenir compte des jours et péculs de vacances complémentaires qui ne sont pas payés par une caisse de vacances ?

4.3 Contrôle social

4.3.1 Contexte

Les CSV ont pour mission principale de calculer le pécule de vacances et la durée des vacances. Elles paient ensuite ce pécule aux ayants droit des secteurs pour lesquels elles ont été créées.

⁶² Comité de gestion du 9 septembre 2009.

⁶³ Le résultat de ces discussions n'était pas encore connu au moment de la rédaction du présent rapport.

⁶⁴ Pour l'exercice et l'année de vacances 2009/2010, l'ONVA a fait état d'un pécule de vacances extralégal représentant un total de 8,9 millions d'euros. Dans les industries diamantaire et textile, ce montant équivaut à respectivement 57,2 % et 9,6 % du pécule de vacances brut ordinaire.

Ce calcul est effectué sur la base des données relatives aux salaires et au temps de travail que les employeurs déclarent à l'ONSS via la déclaration multifonctionnelle DMFA et qui sont transmises aux différentes IPSS via la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Ainsi, l'ONVA reçoit également ces données dans le cadre de la gestion du régime des vacances et les transmet aux CSV.

Le calcul s'effectue sur la base des conditions figurant dans la réglementation. L'élément qui importe dans ce cadre est le contrôle des jours assimilés auxquels l'arrêté royal de 1967 applique un certain nombre de conditions (durée, attestations ou justificatifs nécessaires pour les jours assimilés). Pour effectuer ce contrôle, le régime des vacances annuelles reçoit aussi par la BCSS des attestations d'assimilation de l'Onem, des mutualités via le Collège intermutualiste national (CIN), du Fonds des maladies professionnelles (FMP) et du Fonds des accidents du travail (FAT).

Le contrôle social a pour but de vérifier auprès des CSV si elles exécutent cette tâche conformément à la réglementation et de leur communiquer les lacunes. Cette mission a entraîné l'inscription d'objectifs spécifiques dans les contrats d'administration conclus entre l'ONVA et l'État au sujet de la nature de ces contrôles et des modalités de son rapportage. Ainsi, dans son troisième contrat d'administration 2010-2012, l'ONVA s'engage concrètement à « *uniformiser les règles d'octroi du droit aux prestations et harmoniser les procédures pour les différentes caisses de vacances* ». Cette harmonisation des règles et procédures est importante pour garantir le caractère solidaire du régime.

L'engagement s'est traduit par deux objectifs opérationnels :

- la vérification des pécules de vacances à concurrence de 1 % des attestations de vacances (A038) rentrées par les caisses de vacances avec un minimum de vingt et un maximum de 150 dossiers ;
- un rapport de la réunion entre le régime et les caisses de vacances sur les points pouvant être uniformisés.

4.3.2 Vérification du pécule de vacances

Le contrôle social est actuellement effectué par deux inspecteurs qui examinent sur place les opérations effectuées par les onze CSV. En 2009, elles ont représenté un montant brut de 1.910,4 millions d'euros de pécule de vacances versés à 491.281 travailleurs. On distingue à cet égard le contrôle prévu par le contrat d'administration et les contrôles spécifiques ciblés réalisés à divers moments.

Le « contrôle prévu par le contrat d'administration » est un contrôle intermédiaire qui porte sur un échantillon de calculs de jours de vacances pour chaque CSV. Pour les exercices 2004 à 2007, il a concerné 2.500 attestations de vacances. Vu que le nombre de dossiers à examiner était trop important pour certaines caisses et qu'après l'examen de 150 dossiers les mêmes erreurs revenaient à chaque fois, l'échantillon a été ramené à partir de l'exercice 2008 à 1 % des attestations de vacances rentrées par les caisses, avec un maximum de 150 attestations et un minimum de vingt par caisse. Cette méthode a été confirmée dans le troisième contrat d'administration 2010-2012.

Lors du contrôle, l'attention porte sur six éléments :

1. l'exactitude des adresses utilisées pour envoyer les attestations de vacances et les fiches fiscales ;

2. l'application correcte de la législation relative à la saisie et à la cession du pécule de vacances à des tiers ;
3. les prestations effectives (jours de travail déclarés), l'exactitude des jours assimilés pris en compte et la présence des attestations d'assimilation conformément à l'arrêté royal de 1967 (surtout les jours assimilés à la suite d'une maladie ou d'un accident et, naturellement, les jours assimilés à la suite du chômage économique) ;
4. le calcul du pécule de vacances ;
5. la durée des vacances ;
6. le paiement du pécule de vacances.

Les inspecteurs établissent un rapport de contrôle sur ces éléments au second semestre de l'année qui suit l'année de vacances à contrôler. Ce rapport est examiné de manière informelle avec la caisse de vacances qui peut également apporter des rectifications. Les résultats du contrôle des caisses sont résumés dans un tableau qui précise le nombre d'erreurs. Jusqu'en 2007⁶⁵, l'ONVA rédigeait, en vertu de son deuxième contrat d'administration 2006-2008 (prolongé jusqu'en 2009), une note de synthèse à l'intention de son comité de gestion. Le délai prévu était le même que pour le contrôle comptable, soit au plus tard quinze mois après la fin de l'année de vacances. Le troisième contrat d'administration ne prévoit plus cette obligation. Cette disposition pourrait cependant être revue en 2011.

Outre l'échantillonnage, l'ONVA organise aussi chaque année par CSV des contrôles ciblés, qui existaient déjà avant l'introduction du contrôle par le contrat d'administration. Étant donné qu'à ce stade, l'ONVA souhaite se baser autant que possible sur des données définitives, il n'effectue ces contrôles que durant la deuxième année qui suit l'année de vacances à contrôler (c'est-à-dire en 2009 pour l'année de vacances 2007 ou l'exercice 2006). Ils n'ont donc pas lieu en même temps que le contrôle prévu par le contrat d'administration de la même année. D'après l'ONVA, cette méthode présente l'avantage qu'une CSV peut faire l'objet d'une visite plusieurs fois par an, ce qui favorise le contrôle.

Lors de ce contrôle, l'inspecteur demande un certain nombre de listes d'exception pour chaque CSV. Il examine l'ensemble ou une sélection des cas détectés. Son examen porte essentiellement sur la mise en œuvre correcte des assimilations, mais également sur d'autres éléments, tels que l'exécution d'une nouvelle disposition légale. Ces contrôles sont principalement dirigés par la connaissance de l'organisation interne qu'a l'inspecteur, par le degré d'automatisation et par le contrôle interne de la caisse en question.

Exemples :

L'inspecteur demande les dossiers de vacances comprenant plus de 150 jours d'assimilation pour cause de maladie ou d'accident du travail, les dossiers contenant un congé de maternité ou parental et les dossiers avec plus de 130 jours de chômage économique. Les temps partiels ne sont pas sélectionnés. Un dossier relatif à un temps partiel à 50 % combiné à 90 jours de chômage économique ne sera par conséquent pas examiné.

Ces contrôles font également l'objet d'un rapport, qui clôture les vérifications d'une année de vacances déterminée. Il renvoie aussi aux résultats du contrôle effectué conformément au contrat d'administration, sans toutefois les détailler. La différence avec ce dernier contrôle est que les corrections éventuellement nécessaires sont soumises à la CSV et à confirmer par celle-ci. Le résultat de ces contrôles n'est pas soumis au comité de gestion de l'ONVA.

⁶⁵ Le dernier rapport sur le contrôle de l'année de vacances 2005 date du 2 mai 2007.

4.3.3 Concertation avec les CSV

Les problèmes et les lacunes qui ne sont pas résolus par la concertation directe avec la CSV concernée peuvent ensuite être traités :

- lors des réunions mensuelles avec tous les inspecteurs ;
- par un groupe de travail⁶⁶ au sein de l'ONVA qui se réunit environ tous les deux mois pour examiner différents aspects de la collaboration entre l'ONVA et les CSV ;
- lors des réunions annuelles avec toutes les CSV (deux à trois par an).

Cette concertation peut également aborder des modifications de la législation ayant un impact sur le régime des vacances annuelles. L'ONVA peut aussi saisir cette occasion pour proposer d'adapter la législation. Des instructions générales (ou circulaires) peuvent par ailleurs être rédigées à l'attention des CSV. La concertation a, en fin de compte, pour objectif de promouvoir le fonctionnement uniforme du régime.

4.3.4 Constatations

Contrôles axés sur les données par rapport aux contrôles axés sur les systèmes

Les deux volets du contrôle social, à savoir le contrôle prévu par le contrat d'administration et les contrôles ciblés, sont très étendus et se déroulent de manière relativement minutieuse. Malgré tout, la Cour des comptes a pu constater que les rapports de contrôle n'indiquent pas de manière cohérente si une CSV verse ou non le pécule de vacances conformément à la réglementation avec une fiabilité raisonnable. Ceci s'explique par la nature des contrôles qui sont liés aux dossiers. Pour les contrôles effectués dans le cadre du contrat d'administration, la taille de l'échantillon n'est pas déterminée sur la base de statistiques. C'est pourquoi il n'est pas possible en principe de se prononcer sur l'ensemble (« population ») des comptes de vacances qu'une CSV gère. D'après la Cour, cette lacune pourrait être comblée en recourant davantage aux contrôles axés sur les systèmes et à l'évaluation des contrôles internes. Cela permettrait de diminuer la taille des échantillons nécessaires. Le fait que neuf des onze CSV utilisent la même application informatique pour calculer le pécule de vacances et que des lacunes⁶⁷ sont souvent constatées en la matière plaide en faveur d'une telle approche.

Les contrôles ciblés permettent à leur tour de formuler une conclusion sur le respect d'un aspect donné de la réglementation, mais elle n'est valable que pour la sous-population examinée.

Exemple :

L'examen de tous les dossiers contenant plus de 130 jours de chômage économique permet de se prononcer sur le traitement de ces dossiers spécifiques, mais pas sur la manière dont la caisse de vacances traite le chômage économique en général.

La préférence donnée aux contrôles liés aux dossiers comporte le risque que l'ONVA ne détecte que tardivement des lacunes dans les procédures de contrôle au sein des CSV. Les inspecteurs doivent donc d'abord avoir constaté des erreurs avant que les adaptations nécessaires soient effectuées, immédiatement ou via la concertation. Le contrôle social est dès lors principalement réactif et beaucoup moins proactif.

⁶⁶ Dénommé comité-pilotage-ambi/juridique/régime pour respectivement les questions informatiques (projet ambi), juridiques et organisationnelles.

⁶⁷ Notamment l'absence des informations nécessaires dans le cadre du contrôle des assimilations.

D'après l'ONVA, la méthode actuelle s'explique par l'autonomie des CSV qui entrave l'évaluation, par l'ONVA, de leurs procédures de contrôle. La collaboration apportée afin de permettre d'appréhender totalement le fonctionnement interne est parfois limitée.

Exemple :

Dans un audit sur le traitement des jours assimilés pour cause de chômage économique dans le régime des vacances annuelles pour ouvriers, la Cour des comptes a constaté que quelques CSV ont donné une réponse très limitée à l'ONVA au sujet de leurs procédures de contrôle⁶⁸.

Aperçu du fonctionnement d'une CSV

L'approche de contrôle, basée sur les dossiers, que l'ONVA applique et l'absence de collaboration totale de la part des CSV expliquent en grande partie les informations limitées dont l'ONVA dispose sur le fonctionnement des CSV. Bien que l'ONVA possède une compétence de contrôle sur les CSV depuis plusieurs décennies, il n'a pas été en mesure de fournir un aperçu complet de la manière dont celles-ci interprètent et mettent en œuvre la réglementation ni un dossier permanent détaillé sur chaque CSV.

Évaluation des CSV

Le contrôle social ne comporte pas d'évaluation des résultats d'une CSV, que ce soit par rapport aux années précédentes ou par rapport aux autres CSV ou à l'ONVA. La réglementation ne précise pas l'utilisation de critères d'évaluation accompagnés éventuellement de stimulants financiers.

Le contrôle social se limite à l'application de la réglementation. Comme déjà mentionné au point 4.2, la référence au contrôle du bon fonctionnement reprise dans la loi relative aux vacances annuelles est interprétée de manière limitative. Ainsi, il n'y a pas d'évaluation de la qualité des procédures et contrôles internes, ni de celle des services fournis aux employeurs et aux travailleurs. Cette constatation est en contraste flagrant avec la méthode de travail de l'ONVA lui-même pour laquelle des objectifs, des normes et des indicateurs ont été repris dans les différents contrats d'administration. L'ONVA fait l'objet d'une évaluation annuelle quant à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs quantitatifs et qualitatifs qui vont au-delà du simple versement correct du pécule de vacances conformément à la loi relative aux vacances annuelles. Ce n'est pas le cas des CSV.

L'ONVA estime ne pas avoir pour tâche, dans le cadre du contrôle social, de vérifier la qualité des procédures et contrôles internes ni celle du service fourni aux employeurs et aux travailleurs.

Point de vue de l'ONVA

Impact de la concertation

La concertation entre l'ONVA et les caisses de vacances joue un rôle important dans l'harmonisation des procédures (de contrôle) des CSV et de l'ONVA-caisse. En consultant les rapports des diverses plateformes de concertation, la Cour des comptes a pu constater que les lacunes sont effectivement traitées, mais qu'il faut parfois longtemps pour y remédier, surtout en cas de divergence dans l'interprétation et la mise en œuvre de la loi relative aux vacances annuelles. Les motifs invoqués sont divers :

⁶⁸ Cour des comptes, « Jours assimilés pour cause de chômage économique – traitement dans le régime des vacances annuelles pour ouvriers », Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale, p. 149-157. Disponible sur www.courdescomptes.be.

- Les CSV travaillent de manière autonome et n'adaptent pas facilement leur méthode de travail. Il faut d'abord examiner le motif des divergences et, parfois aussi, la méthode appliquée par l'ONVA-caisse et les autres CSV.
- Certaines solutions nécessitent une modification de la législation, de sorte qu'en attendant l'ONVA tolère parfois une autre approche de la part des CSV.
- Il faut parfois adapter les systèmes informatiques des CSV, mais les budgets ne sont pas immédiatement disponibles.
- Enfin, l'ONVA a également signalé pour les dernières années un manque de personnel en interne, de sorte que certains problèmes ne peuvent être suivis et traités que tardivement.

Instructions aux CSV

Lors de la concertation, des instructions sont aussi souvent, mais pas toujours, rédigées pour les CSV. Elles sont parfois générales, et leur laissent une grande liberté dans la mise en œuvre de la réglementation, ce qui ne facilite pas le contrôle de l'ONVA. L'origine de cette retenue lors de la rédaction des instructions réside dans l'autonomie accordée aux caisses pour organiser elles-mêmes leur contrôle. Comme elles travaillent pour des secteurs relativement homogènes (construction, textile, etc.), permettant de conclure des accords entre partenaires sociaux (par exemple, concernant le chômage économique), la promulgation d'instructions n'est pas évidente.

Exemples :

Si un ouvrier est malade ou au chômage économique, il ne peut pas utiliser tous ses jours de congé au quatrième trimestre de l'année. Or, les jours de congé doivent en principe être pris. Dans une instruction du 26 janvier 2010, l'ONVA se réfère à un jugement du tribunal du travail confirmant que les jours assimilés pour cause de chômage économique *peuvent* être réduits à concurrence des jours de vacances non utilisés. L'instruction ne prévoit cependant pas à partir de quand ni comment un contrôle doit être effectué.

L'audit précité de la Cour des comptes avait révélé qu'il existait des différences entre les CSV et les CSV et l'ONVA en matière de contrôle de l'application de la réglementation sur les jours assimilés pour cause de chômage économique. La réglementation prévoit en effet un certain nombre de cas où l'assimilation doit être refusée⁶⁹. La Cour a constaté qu'en dépit d'une analyse antérieure et de conclusions similaires tirées par l'ONVA en 1999, il existe toujours, en 2010, des différences importantes, d'une part, entre l'ONVA et les CSV et, d'autre part, entre les CSV. Ces différences ont aussi été constatées lors du contrôle social. Aucune instruction n'a cependant été élaborée pour uniformiser ces contrôles du régime.

L'ONVA a admis qu'une assimilation de chômage économique abusif ne pouvait pas être acceptée dans le cadre de la solidarité mutuelle. Elle a toutefois souligné que les différences entre les secteurs dans l'application de la réglementation trouvaient leurs racines dans l'histoire de la concertation

⁶⁹ L'assimilation de jours de chômage économique est refusée pour le calcul du pécule de vacances lorsqu'il apparaît que la suspension du contrat de travail a été instaurée sans que les obligations en matière de notification ou de reprise du travail aient été respectées, masque un travail à temps partiel, une période de préavis ou un chômage partiel pour d'autres raisons, résulte du caractère saisonnier de l'entreprise, est la conséquence d'une organisation déficiente ou d'une mauvaise gestion de l'entreprise ou présente un caractère structurel (article 16, 14°, de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés).

sociale et que cette concertation et les accords qui en découlent ne pouvaient pas être remis en cause sans raison.

L'ONVA souligne que le choix est celui de la concertation et de la progressivité et met l'accent sur la collaboration participative. Il s'agit indéniablement d'une approche réussie qui, entre autres aussi grâce aux instructions, mène à ce que les règles soient appliquées partout de la même manière à terme.

Point de vue de l'ONVA

Suivi des observations

Enfin, la Cour des comptes souligne quelques lacunes et problèmes supplémentaires dans le traitement et le suivi des constatations des inspecteurs sociaux :

- Les contrôles ne sont pas suivis d'une réaction officielle de la CSV ni d'un engagement éventuel à modifier les procédures si nécessaire⁷⁰, ce qui peut conduire à des discussions ultérieures. Le fait que deux rapports distincts soient rédigés n'aide pas.
- Il n'existe pas de relevé de toutes les observations formulées par exercice/année de vacances pour chaque CSV et mentionnant les décisions prises ultérieurement à ce sujet lors des réunions internes⁷¹. Bien que la nécessité d'une banque de données reprenant toutes les décisions concernant des problèmes signalés par les inspecteurs ait déjà été soulignée en 2008, sa réalisation ne sera probablement finalisée que dans le cadre du projet *knowledge management* inscrit au contrat d'administration 2010-2012.

La Cour des comptes conclut que le contrôle social est effectué conformément au contrat d'administration et que, sur cette base, des efforts sont consentis pour améliorer l'uniformité. Un contrôle davantage proactif et axé sur les systèmes et soutenu par des instructions claires, qui évalue également le fonctionnement des CSV, permettra toutefois d'encore améliorer considérablement l'uniformité au sein du régime, un objectif qui, comme l'ONVA l'indique dans sa réponse, n'est toujours pas atteint.

4.4 Contrôle comptable

4.4.1 Contexte

L'ONVA est chargée de répartir correctement les cotisations patronales entre les CSV. L'objectif est que les caisses de vacances ne reçoivent que les moyens financiers nécessaires pour payer le pécule de vacances, les excédents devant retourner au régime. L'élaboration d'un décompte correct avec les CSV et le fait que l'ONVA doit tenir la comptabilité du régime requièrent un contrôle comptable du rapportage des CSV.

C'est à cette fin que l'objectif suivant a été inscrit au contrat d'administration 2010-2012 : « *effectuer un contrôle social et comptable de toutes les caisses de vacances, valider les données statistiques, comptables et financières du régime et procéder au contrôle de réalité (délivrance effective) et de conformité* »⁷².

Cet objectif général a été décliné en deux orientations opérationnelles : garantir l'exactitude des comptes et certifier l'exactitude de la cotisation d'assainissement

⁷⁰ Les CSV s'engagent toutefois à effectuer les éventuelles corrections nécessaires dans des dossiers spécifiques.

⁷¹ Les observations des inspecteurs et les actions ultérieures peuvent être retrouvées dans divers documents disséminés (rapport de contrôle, rapport d'une réunion, ordre du jour, etc.).

⁷² Cet objectif global renvoie aussi au contrôle social, sans prévoir d'objectifs opérationnels à cet égard.

due. Ce dernier objectif n'est pas un contrôle (par exemple, un contrôle du calcul correct des réserves auprès des CSV qui servent en partie à calculer la cotisation d'assainissement), mais le simple calcul de la cotisation d'assainissement, tel que décrit au chapitre 3.

4.4.2 Contrôle des comptes

Pour chaque trimestre de l'exercice, les CSV doivent transmettre à la comptabilité de l'ONVA un document de décompte (CV34) en vue de l'élaboration d'un décompte annuel. Ce document est une pièce comptable pour l'ONVA et indique les montants que les CSV ont inscrits et calculés au cours du trimestre écoulé pour⁷³ :

- les salaires bruts pris en considération pour calculer le pécule de vacances ;
- *le pécule de vacances brut calculé sur les salaires déclarés ;*
- *le pécule de vacances brut calculé sur les jours assimilés à attribuer, d'une part, au fonds commun et, d'autre part, au fonds de solidarité ;*
- *la retenue de solidarité d'1 % ;*
- la retenue pour le double pécule de vacances ;
- le précompte professionnel ;
- le pécule de vacances net ;
- *les frais d'émission ;*
- *les recettes propres (cotisations).*

Le document donne également un aperçu des paiements et du nombre de jours de travail et de jours assimilés (répartis par catégorie).

Comme des pécules de vacances afférents à des années de vacances précédentes peuvent également être calculés au cours d'un exercice, les documents CV34 sont toujours élaborés par année de vacances.

Les dépenses sont financées par les cotisations patronales relatives au pécule de vacances, transférées par l'ONVA ou perçues directement par les CSV (voir point 2.2.3), et éventuellement par les avances supplémentaires demandées.

Chaque année, on établit un décompte dans lequel, pour chaque caisse et par année de vacances, les recettes et les dépenses sont placées en vis-à-vis et les déficits apurés ou les surplus récupérés par l'ONVA (voir aussi le point 2.3.1).

Par caisse de vacances et par année de vacances, l'égalité suivante est établie :

Recettes	cotisations +/- décompte annuel + avances éventuelles
	=
Dépenses	pécule de vacances brut – retenue de solidarité 1 % + frais d'émission
	ou équivalent =
	pécule de vacances net + retenue double pécule de vacances + précompte professionnel + frais d'émission

⁷³ Les points en caractères italiques sont effectivement repris dans la comptabilité de l'ONVA qui synthétise aussi ces informations dans ses comptes annuels.

Le contrôle comptable a pour objectif d'examiner si les recettes propres et les dépenses mentionnées dans le document CV34 concordent avec les chiffres repris dans la comptabilité des CSV et s'ils correspondent à la réalité. Les imputations dans les comptes doivent être étayées par des inventaires, des extraits de comptes bancaires et d'autres documents extracomptables.

Le contrôle est réalisé sur place principalement par un inspecteur qui, pour une caisse de vacances possédant des divisions régionales situées dans la partie francophone du pays, est assisté par un collègue du contrôle social. Les contrôles des imputations effectuées pour une année de vacances peuvent être entamés dès la clôture de l'exercice correspondant⁷⁴.

Les observations sont examinées de manière informelle avec la CSV concernée avant d'être mentionnées dans le rapport, afin surtout d'accélérer le traitement des observations. En effet, les rapports de contrôle ne sont présentés au comité de gestion que quinze mois après la clôture de l'année de vacances et ne sont également transmis officiellement aux CSV qu'à ce moment-là.

Le comité de gestion de l'ONVA ne reçoit chaque année qu'un aperçu des contrôles exécutés et une synthèse des principales conclusions. Les rapports individuels doivent être demandés séparément.

Les lacunes qui ne peuvent pas être résolues en concertation avec la CSV contrôlée peuvent aussi être traitées lors de réunions internes. Cependant, cette possibilité est rarement utilisée dans la pratique.

4.4.3 Autres contrôles

Pour préparer le décompte annuel, les CSV transmettent à l'ONVA, chaque année en avril, un aperçu du solde au 31 décembre de l'année précédente auquel elles pensent encore avoir droit ou qu'elles pensent encore devoir à l'ONVA. Ce solde est subdivisé par fonds (fonds de cotisation 15,38 %, fonds 0,89 % et fonds de solidarité 1 %, voir le point 2.2.2) et par année de vacances. Lors du décompte annuel, ces montants sont comparés avec la comptabilité de l'ONVA. L'inspecteur comptable examine les différences éventuelles.

L'ONVA reçoit aussi chaque année des CSV plusieurs documents statistiques mentionnant la situation de l'actif et du passif et des recettes et dépenses. Ces informations sont destinées au SPF Sécurité sociale en vue de rédiger le rapport annuel. Le contrôle comptable vérifie en partie ces données et les synthétise.

4.4.4 Constatations

Dans le cas des CSV qui perçoivent elles-mêmes des cotisations ou qui les reçoivent via un fonds de sécurité d'existence, le contrôle de l'exactitude des recettes est limité :

- Ainsi, l'ONVA ne dispose pas d'informations permettant de vérifier si la cotisation patronale de 10,27 % reçue par la Caisse nationale patronale pour les congés payés dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics du Fonds de sécurité d'existence des ouvriers de la construction correspond aux montants perçus par l'ONSS et ensuite transférés au Fonds. Or, il existe des différences entre les cotisations patronales escomptées sur la base des salaires bruts inscrits et les cotisations effectivement reçues.

⁷⁴ Pour toutes les CSV, l'exercice comptable court du 1^{er} janvier au 31 décembre.

- Le processus de perception n'a pas encore été évalué dans le cas de la Caisse nationale des vacances pour l'industrie diamantaire, qui perçoit elle-même la totalité des cotisations⁷⁵. Seules les différences entre les cotisations patronales escomptées et les cotisations effectivement perçues ont été examinées.

Dans le système de financement actuel, un déficit de cotisations pour le paiement du pécule de vacances est toujours compensé par les réserves du régime que l'ONVA gère. Cela se fait par le biais du décompte annuel ou d'avances spéciales. Il faut donc toujours vérifier si le montant des recettes est exact.

Seule la « grande année » fait l'objet d'un contrôle. Cela signifie, par exemple, qu'en 2010, seule l'année de vacances 2009 est contrôlée sur la base de la situation au 31 décembre 2009. La proportion limitée des années de vacances précédentes non encore prescrites (moins de 1 % de tous les pécules de vacances payés au cours d'une année) et le coût proportionnellement plus élevé du contrôle ont amené l'ONVA à ne pas vérifier les opérations comptables y afférentes. Pour l'année de vacances 2009, il s'agit de 9,6 millions d'euros.

Les caisses de vacances établissent chaque année un document CV37 mentionnant les pécules de vacances échus non payés. En vertu de l'article 39 de la loi relative aux vacances annuelles, ces fonds sont destinés au fonds de solidarité et doivent être versés à l'ONVA. Les montants déclarés ne sont pas contrôlés. Au cours de la période 2007-2009, le montant s'est élevé en moyenne à 1,2 million d'euros par an.

En comparaison avec le montant des cotisations d'assainissement (voir le graphique 2), tant le montant des années de vacances précédentes non encore prescrites que celui des pécules de vacances échus non payés semblent suffisants pour justifier un contrôle.

4.5 Moyens de sanction

La concertation organisée avec les CSV joue un rôle important dans la résolution des problèmes et lacunes constatés lors du contrôle social et comptable. Cette concertation doit surtout conduire à une application uniforme de la réglementation.

Le point 4.3.4 met néanmoins en exergue le caractère parfois sommaire des instructions imputé à la grande autonomie des CSV. À cet égard se pose la question de savoir ce que l'ONVA peut faire si la concertation (concernant, par exemple, le traitement uniforme des jours assimilés ou l'exécution de certains contrôles jugés nécessaires) ne conduit pas à un consensus.

La réponse à cette question est limitée. Le comité de gestion de l'ONVA peut traiter le problème, mais doit aussi tenir compte de la position des différents intéressés. Le traitement de la proposition de l'administration visant à améliorer la transparence auprès des CSV (voir point 4.2) illustre la situation. Elle a, en effet, d'abord été transmise aux partenaires sociaux. Il est difficile de démontrer si la composition du comité de gestion, dont certains membres exercent également une fonction au sein d'une CSV (voir point 1.1), a une influence sur la prise de décisions cruciales.

Le fait que les administrateurs n'aient pas encore clos la discussion sur le contrôle des CSV n'est en rien lié au rôle des responsables des caisses spéciales. Il s'agit d'une opération difficile, qui doit tenir compte des équilibres du passé. Les partenaires sociaux ont la volonté réelle de mener à bon terme cette discussion et de garantir un maximum de transparence et d'efficacité.

Point de vue de l'ONVA

⁷⁵ Cette constatation correspond à celle effectuée au sujet du contrôle social, qui n'examine pas non plus de processus.

Les moyens de sanction dont le comité de gestion dispose sont extrêmes et inutilisables en tant que mécanismes de pilotage. Ainsi, l'article 46, alinéa 2, de la loi relative aux vacances annuelles offre au comité de gestion de l'ONVA la possibilité de placer une CSV sous l'administration provisoire de l'ONVA lorsque le fonctionnement de cette caisse est de nature à nuire à l'intérêt général ou pourrait porter préjudice aux intérêts des bénéficiaires de la législation relative aux vacances annuelles. En outre, le comité de gestion peut conseiller au Roi d'ordonner la fusion d'une CSV avec une autre caisse ou avec l'ONVA.

D'après la Cour des comptes, il serait plus adéquat de récompenser ou sanctionner financièrement une caisse de vacances en fonction de la réalisation de certains objectifs. Il n'existe pas de tel système à l'heure actuelle. Comme les chapitres 2 et 3 permettent de le déduire, la mesure dans laquelle une caisse de vacances respecte la réglementation ou effectue des contrôles n'a aucun effet sur le financement des frais de gestion ou le calcul de la cotisation d'assainissement. Le seul stimulant financier de nature à inciter une CSV à appliquer correctement la réglementation réside dans les coûts que la caisse doit supporter elle-même en cas de calcul et de paiement erronés du pécule de vacances lorsque le montant indûment versé ne peut pas être récupéré⁷⁶.

L'ONVA précise que les CSV assument l'entière responsabilité financière de toutes leurs opérations et, par conséquent, aussi les conséquences de leurs décisions en matière de placements.

Point de vue de l'ONVA

⁷⁶ Une erreur constatée par l'inspection sociale dans le calcul peut conduire à élaborer un document comptable contenant des corrections, qui a une influence sur le décompte final entre l'ONVA et la caisse de vacances.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

5.1 Impact de discussions externes

La Cour des comptes souligne au préalable que, lors de la réalisation de l'audit et de la formulation des conclusions et recommandations, elle n'a pas tenu compte de deux discussions importantes en cours. Elles peuvent néanmoins avoir un impact sur le paiement du pécule de vacances dans le régime des ouvriers :

- La concertation sociale au sujet du statut unique des ouvriers et des employés peut amener à choisir un système global pour payer le pécule de vacances ou une forme mixte empruntant des éléments aux systèmes de paiement existants (paiement du pécule de vacances via l'employeur et paiement via une caisse de vacances), qui présentent chacun des avantages et inconvénients spécifiques. Le projet d'accord interprofessionnel 2011-2012 du 18 janvier 2011 n'avait pas encore opéré de choix et mentionnait que des propositions pour réorganiser le régime de vacances seront élaborées dans une phase ultérieure.
- La distinction entre exercice et année de vacances se heurte à des objections de la Commission européenne⁷⁷. Celle-ci la juge en effet contraire à une directive européenne⁷⁸ qui prévoit que tout travailleur a droit à quatre semaines de congés payés annuels. Le système actuel a pour conséquence que certains travailleurs n'y ont pas droit⁷⁹. La position de la Commission européenne peut avoir un impact considérable sur le financement du régime, par exemple s'il était décidé de payer le pécule de vacances simple pendant l'exercice.

Comme les résultats de ces discussions n'étaient pas encore connus au terme de l'audit, les recommandations partent de l'hypothèse du maintien de la situation actuelle.

5.2 Conclusions

Une part importante du pécule de vacances des ouvriers, soit 1.910 millions d'euros pour 2009, est fixée et payée par les CSV.

Pour payer ce pécule, les CSV reçoivent (par l'intermédiaire de l'ONSS et ensuite de l'ONVA) des cotisations patronales qu'elles peuvent placer, tout comme leurs réserves, pour une longue période. Le produit de ces placements sert à financer les frais de gestion. Outre ce financement, la réglementation a prévu un mécanisme de solidarité (la cotisation d'assainissement) qui permet de retourner une partie de ce produit à l'ONVA (qui gère le régime) lorsque la situation économique est favorable (rendements élevés des placements). Dans le cas inverse, ce qui reste assez exceptionnel, cette cotisation peut donner lieu à un financement supplémentaire des CSV par l'ONVA.

Depuis que les caisses de vacances existent, le système de financement actuel n'a pas encore subi de modification substantielle. Le principal changement opéré est l'instauration de la cotisation d'assainissement en 1965. Cependant, toute une série de lacunes importantes ont été constatées. Elles soulignent la nécessité d'évaluer et de réajuster ce système en profondeur :

⁷⁷ Lettre du 16 octobre 2008 adressée au ministre des Affaires étrangères.

⁷⁸ Article 7 de la directive européenne 2003/88/CE.

⁷⁹ Par exemple, une personne qui passe de la fonction publique au secteur privé ou un travailleur étranger qui entame une carrière d'ouvrier en Belgique.

- Le financement des CSV et le calcul de la cotisation d'assainissement sont totalement indépendants des prestations. Si une CSV ne s'acquitte pas de ses tâches correctement, la seule conséquence financière qui en résulte est l'impossibilité de récupérer le pécule de vacances indûment payé. L'ONVA, qui est chargé de la surveillance de ces CSV, voit ainsi les possibilités d'atteindre ses objectifs de contrôle s'amenuiser.
- Les CSV disposent de leurs moyens financiers (1,9 milliard d'euros) en toute autonomie et sans être soumises à des normes explicites et uniformes d'utilisation (de placement) de ces moyens. Cette situation n'est pas sans risques et amène à s'interroger sur ce qu'il advient par exemple si la caisse de vacances doit faire face à une perte substantielle qu'elle n'est pas en mesure d'apurer elle-même. L'ONVA et les CSV n'ont pas encore pris position en la matière. Si le but est de garantir le paiement du pécule de vacances, la mise en place de certaines normes et d'une certaine surveillance s'impose. Pour ce qui est de la surveillance, la Cour souligne que, dans un cas, une partie des moyens financiers est réglementairement gérée de manière temporaire par un fonds de sécurité d'existence qui n'est pas soumis au contrôle de l'ONVA.
- Faute d'économies d'échelle, la fragmentation des moyens financiers entre les CSV peut faire perdre des recettes au régime dans son ensemble, ce qui va à l'encontre de la tendance, observée notamment dans d'autres branches de la sécurité sociale, qui consiste à centraliser au maximum la gestion des ressources.
- Le système de financement ne tient pas suffisamment compte des flux financiers réels au sein des CSV. Ainsi, les CSV confrontées à des déficits dus à un nombre plus important de jours assimilés sont désavantagées par rapport aux CSV toujours excédentaires. Par ailleurs, il existe également des différences entre les CSV en ce qui concerne la date de paiement du pécule de vacances ou la date de réception des moyens (recettes propres). Ceci peut avoir une incidence sur les ressources disponibles.
- Les frais de gestion des CSV sont très variables. Globalement, ils sont relativement élevés. Bon nombre de CSV travaillent néanmoins ensemble ou ont déjà fusionné. L'importance des frais a une incidence sur les réserves ainsi que sur le montant de la cotisation d'assainissement. Le mode de financement existant n'incite pas suffisamment à la gestion efficace au sein des CSV.
- Enfin, la cotisation d'assainissement est également dépassée. Elle ne tient pas suffisamment compte des moyens financiers réels que les CSV peuvent placer et elle impute à tort la contribution dans les frais informatiques. Une lacune importante réside dans la possibilité qu'ont les caisses de vacances d'influencer elles-mêmes une partie de la cotisation d'assainissement via les réserves. Aucune règle n'a été définie en ce qui concerne la constitution, l'utilisation et le niveau des réserves. Il est pourtant permis d'affirmer que les réserves sont nécessaires à la compensation de déficits éventuels.

Ces constatations démontrent qu'un contrôle sérieux et étendu par l'ONVA est indispensable. Une proposition récente de ce dernier visant à améliorer la transparence des CSV n'a pas encore été mise en œuvre. Or, il s'agissait d'un minimum absolu ne limitant que légèrement l'autonomie des CSV.

La proposition vise à rompre avec le contrôle limité actuel de l'ONVA. Les contrôles qu'il exécute sur les CSV se bornent, en effet, principalement au respect de la réglementation (contrôle social) et à l'enregistrement correct du pécule de vacances dans les comptes (contrôle comptable) dans le cadre du décompte effectué entre l'ONVA et les CSV. Le bon fonctionnement au sens large d'une caisse de vacances n'est ni contrôlé, ni évalué. L'ONVA dispose dès lors de peu d'informations sur le

fonctionnement des CSV et la gestion des risques. Or, la loi relative aux vacances annuelles prévoit un contrôle du bon fonctionnement des CSV. Cette méthode de travail contraste également avec celle de l'ONVA pour laquelle le contrat d'administration impose des normes et qui fait l'objet d'une évaluation annuelle.

Point de vue de l'ONVA

L'ONVA ne prétend pas qu'il est impossible d'améliorer encore quoi que ce soit dans le contrôle des caisses spéciales. En la matière, l'administration a lancé une discussion et émis des propositions. De la même manière, le secteur des vacances annuelles entend développer des processus qui mettent en avant la gestion et la maîtrise des principaux risques et visent à suivre les caisses de vacances à l'aide de paramètres déterminants.

Dans le cadre de l'évaluation du contrôle social et comptable existant, la Cour a également constaté qu'aucun des deux contrôles n'accorde une attention particulière au pécule de vacances extralégal que deux CSV versent au-delà des 15,38 % fixés par l'arrêté royal de 1967. La loi relative aux vacances annuelles prévoit pourtant explicitement une interprétation large du pécule de vacances à contrôler. Aucune discussion n'a encore été menée en interne au sujet de l'exécution de cette disposition. Le fait que les comptes des CSV ne distinguent pas suffisamment le pécule de vacances légal et la partie extralégale entraîne des difficultés supplémentaires lors des contrôles de l'ONVA. Il crée en outre une incertitude quant à l'exactitude des réserves en partie utilisées pour calculer la cotisation d'assainissement.

Les CSV doivent calculer le pécule de vacances et la durée des vacances auxquels un ouvrier a droit conformément à la réglementation et payer ce pécule de vacances. Il est important de garantir une uniformité entre les CSV et entre les CSV et l'ONVA, notamment au niveau du traitement des jours assimilés, parce qu'il convient d'éviter que, dans certains secteurs, les réserves solidaires, qui servent à maintenir l'équilibre du régime, soient utilisées abusivement (par exemple, à la suite de l'acceptation abusive de jours assimilés). L'existence de tels risques avait déjà été signalée par la Cour des comptes à la suite d'un audit consacré au traitement des jours assimilés pour cause de chômage économique.

La Cour des comptes constate que le contrôle social est très étendu, mais qu'il ne permet pas de se prononcer sur l'application correcte de la réglementation. L'adéquation des procédures internes et des systèmes de contrôle n'est pas évaluée.

L'examen fait apparaître qu'une divergence d'opinions est d'abord discutée lors de la concertation régulière avec les CSV. La relation entre l'ONVA et les CSV n'est donc pas de nature si hiérarchisée, mais plutôt basée sur un modèle de concertation où les deux acteurs se considèrent comme des partenaires. La Cour des comptes a pu constater que cette concertation ne mène cependant pas toujours ou pas directement à une solution. Les instructions sont parfois vagues et laissent aux caisses de vacances, en vertu de leur autonomie, une grande liberté dans l'application de la réglementation.

Le comité de gestion de l'ONVA peut intervenir en dernier recours, mais cette solution n'est pas simple dans la pratique. Ainsi, lorsque les CSV se sont opposées à la proposition de l'ONVA visant à améliorer la transparence, le comité de gestion de l'ONVA n'a pas adressé d'avis au ministre pour qu'il rédige des instructions spécifiques. À cet égard, la Cour des comptes signale un éventuel conflit d'intérêts étant donné que les membres du comité de gestion sont nombreux à également exercer une fonction dans une CSV.

L'ONVA doute de la valeur ajoutée de telles règles. Le comité de gestion n'est rien d'autre que l'expression du principe fondamental de la gestion paritaire, telle qu'il s'applique depuis le début dans tous les organes de gestion de la sécurité sociale.

Point de vue de l'ONVA

L'absence de moyens adéquats pour inciter une caisse de vacances à adapter sa méthode de travail constitue un facteur limitatif. Les sanctions prévues par la réglementation sont extrêmes et ont uniquement pour conséquence que l'ONVA assume l'administration provisoire d'une CSV ou qu'un arrêté royal fusionne des caisses avec l'ONVA. Ces sanctions ne peuvent néanmoins être prises que lorsque le fonctionnement de cette CSV nuit à l'intérêt général ou porte préjudice aux intérêts des bénéficiaires de la législation sur les vacances annuelles. Comme déjà mentionné, le système de financement actuel n'offre pas davantage de solution.

Le contrôle comptable est généralement bien élaboré. Le contrôle des recettes propres des CSV, des années de vacances précédentes et des pécules de vacances échus non payés constitue un point d'attention particulier.

5.3 Recommandations

5.3.1 Financement des CSV

La Cour des comptes recommande en premier lieu que les constatations de ce rapport, éventuellement complétées d'analyses supplémentaires de l'ONVA ou des CSV, soient examinées par l'ensemble des acteurs concernés afin de dégager un nouveau mode de financement ou un financement adapté des CSV qui remédie aux lacunes et problèmes. Il est demandé au ministre de donner l'impulsion en ce sens.

Un nouveau système de financement peut consister à centraliser les recettes (cotisations patronales) auprès de l'ONVA, celui-ci finançant ensuite les CSV lors du paiement du pécule de vacances. Cette méthode suppose naturellement un bon échange d'informations concernant les différentes échéances et les montants correspondants. Elle implique également de financer autrement les frais de gestion (par exemple, une indemnité forfaitaire par dossier) et d'établir un lien entre une récompense ou une sanction et les prestations d'une caisse de vacances (voir ci-après). Une telle modification rend les cotisations d'assainissement et contribution aux frais informatiques superflues.

Selon l'ONVA, ces recommandations touchent aux fondements du régime des vacances des ouvriers. Pour les employés, le pécule de vacances est calculé et payé par chaque employeur. Du côté des ouvriers, le pécule de vacances se base en revanche sur la solidarité. Une des pierres angulaires de ce système est l'exécution par certaines caisses de vacances privées. Elles ont un ancrage sectoriel fort et une grande autonomie, qui va de pair avec la responsabilité financière. Elles sont tenues de produire des résultats performants dans le travail qu'elles effectuent à l'égard de leurs employeurs affiliés et des travailleurs de ces derniers ainsi que pour leurs frais de gestion et les produits de leurs placements.

Point de vue de l'ONVA

Quoi qu'il en soit, les propositions allant dans le sens d'une centralisation et d'une régulation plus poussées du système de financement des CSV devront être évaluées par rapport à leur incidence tangible sur l'efficacité et le sens des responsabilités des CSV.

La Cour des comptes admet qu'une telle modification restreint effectivement l'autonomie financière historique des caisses de vacances. Par ailleurs, le caractère solidaire du régime nécessite de gérer les moyens financiers avec prudence et de ne pas prendre de risques inconsidérés.

Si le choix se porte sur le maintien du système de financement actuel, il convient d'élaborer des règles uniformes minimales concernant la gestion des moyens financiers (placements) par les CSV ainsi que la constitution, l'utilisation et le niveau des réserves. Il s'impose d'actualiser le calcul de la cotisation d'assainissement et de tenir compte également des prestations d'une caisse de vacances. Ces règles devront intégrer de manière correcte les modalités de récupération des frais informatiques ou, par extension, des frais de gestion globaux du régime à la charge des CSV, de préférence par un ancrage dans la loi.

Si le système actuel est maintenu, il faudra également préciser, dans la réglementation ou dans un accord entre l'ONVA et les CSV, qui est tenu d'intervenir financièrement lorsqu'une CSV connaît des problèmes de financement. Dans quels cas le régime intervient-il ? Quelle est l'indemnisation à prévoir ?

5.3.2 Contrôles des CSV

Indépendamment d'une adaptation du système de financement, il est en tout cas nécessaire d'étendre le contrôle exercé par l'ONVA. À cet égard, la Cour des comptes soutient la proposition de l'ONVA visant à accroître la transparence dans les CSV. Elle ajoute qu'il serait préférable que cette proposition soit transposée en instructions que le ministre imposerait aux CSV.

À l'aide de contrôles axés sur les systèmes, le contrôle social doit accorder davantage d'attention aux processus sous-jacents et aux procédures de contrôle appliquées dans les caisses de vacances. Ce contrôle et les résultats des contrôles axés sur les données doivent permettre à l'ONVA d'émettre des jugements fondés sur l'exactitude du paiement du pécule de vacances et conduire à une harmonisation plus poussée. Le contrôle social doit également permettre à l'ONVA de se faire une idée complète du fonctionnement des différentes caisses de vacances.

À terme, la Cour des comptes demande d'adapter le contrôle de manière à ce que le fonctionnement des CSV soit évalué périodiquement sur la base d'un certain nombre d'indicateurs, en ce qui concerne non seulement le respect de la réglementation mais aussi, généralement, le bon fonctionnement d'une caisse de vacances. L'utilité des indicateurs choisis doit aussi être évaluée régulièrement.

Les résultats et conclusions des contrôles doivent être formalisés dans un rapport reprenant, outre les corrections effectuées, les éventuelles recommandations et la position de la caisse de vacances.

La méthode de travail actuelle, qui consiste à tenter de trouver une solution aux problèmes structurels ou divergences d'opinions par une concertation entre l'ONVA et les caisses de vacances, peut être maintenue. L'ONVA doit néanmoins veiller à ce que les discussions internes conduisent à une application uniforme de la réglementation et à la mise en œuvre des procédures de contrôle nécessaires. À cette fin, les instructions doivent inclure des accords concrets et contrôlables.

La Cour des comptes demande également dans ce cadre que des mesures soient prises afin de lever une suspicion de conflit d'intérêts au niveau des décisions prises par le comité de gestion. Le règlement d'ordre intérieur du comité de gestion pourrait, par exemple, prévoir qu'un membre du comité de gestion s'abstienne lorsqu'une décision a un impact sur la CSV dans laquelle il exerce une fonction.

Un instrument pratique permettant d'influencer le fonctionnement d'une caisse de vacances est par ailleurs nécessaire. Comme dans d'autres branches de la sécurité sociale, l'évaluation du fonctionnement d'une caisse pourrait être associée à

un avantage ou à un inconvénient financier. Il convient d'en tenir compte lors de l'adaptation du système de financement ou de la cotisation d'assainissement.

En ce qui concerne le pécule de vacances extralégal, l'ONVA doit examiner en concertation avec les CSV comment les contrôles doivent être élaborés pour satisfaire aux obligations de la loi relative aux vacances annuelles. L'Office doit réclamer aux CSV des comptes totalement séparés pour autant que cela soit nécessaire au contrôle comptable du décompte du pécule de vacances et à la fixation correcte des réserves.

Enfin, la Cour signale un certain nombre d'améliorations pouvant être apportées aux contrôles social et comptable :

- Les constatations effectuées lors des contrôles, la position éventuelle de la caisse de vacances et les résultats des différentes discussions internes devraient être enregistrés dans un inventaire ou une banque de données pour faciliter leur suivi.
- Si les moyens financiers ne transitent pas par l'ONVA, mais sont directement perçus ou reçus via un fonds de sécurité d'existence, l'ONVA doit mieux appréhender le processus de recettes et les montants que la caisse de vacances reçoit afin d'être certain que ces recettes sont perçues correctement et dans leur totalité. Concernant le secteur de la construction, la Cour des comptes recommande un contrôle sur la base des données de l'ONSS.
- Les contrôles doivent aussi porter sur l'exactitude du traitement comptable et du décompte des années de vacances précédentes, ainsi que sur celle du calcul et du reversement à l'ONVA des péculs de vacances non payés prescrits.

Annexe 1

Réponse de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances



**La Vice-Première Ministre,
Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances,
chargée de la Politique de migration et d'asile**

avenue des Arts 7
1210 BRUXELLES
tél. 02 220 20 11 - fax 02 220 20 67
cabinet@milquet.belgium.be

**Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la régence 2
1000 BRUXELLES**

Votre communication:
Audit bij de RJV naar de financiering en
contrôle van de BVF's

Vos références:
A4-3.588.792 B4

Nos références:
JM/PhB/2011/

Bruxelles, **01 AOUT 2011**

Objet: Réaction à l'audit du 13 juillet 2011 de la Cour des comptes consacré au financement et au contrôle de l'ONVA sur les caisses spéciales de vacances.

Monsieur le Premier Président,

Par la présente, j'accuse bonne réception de l'audit effectué par la Cour des comptes dont l'objet est mieux référencé ci-dessus.

Je prends ainsi bonne note des remarques fondamentales et de celles plus ponctuelles formulées à travers vos recommandations, ainsi que de la réponse du Comité de gestion de l'ONVA à vos remarques.

Sans être exhaustives, les remarques fondamentales suivantes ont particulièrement retenu mon attention :

- l'absence de règles uniformes relatives à l'utilisation des moyens financiers des caisses spéciales de vacances, ce qui engendre des risques en matière de placements financiers ;
- l'absence de lien entre les prestations et le calcul de la cotisation d'assainissement (saneringsbijdrage) et le caractère suranné de cette cotisation qui tient insuffisamment compte des moyens financiers réels des caisses spéciales de vacances ;
- et l'inadéquation du contrôle de l'ONVA sur les caisses spéciales de vacances.

Constatant à ce sujet que l'ONVA a confirmé que des progrès pouvaient encore être réalisés, je fais miennes les recommandations de la Cour et solliciterai les partenaires sociaux réunis au sein du Comité de gestion de l'Office afin qu'ils dégagent des propositions de solutions rapides et efficaces, tenant compte de l'équilibre qui préside à leurs relations.

En ce qui concerne les remarques ponctuelles, auxquelles je souscris également, il me semble que l'audit gagnerait encore en précision si la Cour tenait compte de l'ensemble des réponses apportées par l'Office.

www.milquet.belgium.be

.be

Enfin, de manière générale, il me semble que la synthèse introductive du rapport d'audit pourrait mettre davantage en exergue des points positifs afin d'éviter de donner l'impression erronée que l'ONVA n'effectue aucun contrôle sur le financement des caisses spéciales de vacances.

Remerciant la Cour que vous présidez pour les recommandations constructives formulées dans le cadre de cet audit, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en ma haute considération.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a long horizontal stroke extending to the right.

Joëlle MILQUET
Vice-Première Ministre
Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances,
En charge de la Politique de migration et d'asile

Annexe 3

Jours d'inactivité assimilés pour l'année et l'exercice de vacances 2009

<i>Cause</i>	<i>Nombre de jours</i>	<i>Salaire fictif</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Pécule de vac. brut de 15,38 % sur salaire fictif</i>
2 ^e semaine de maladie	1.428.712,45	130.368.501,61	6,63 %	20.050.675,55
3 ^e et 4 ^e semaines de maladie	2.147.416,61	195.045.392,76	9,97 %	29.997.981,41
Promotion sociale	1.371,10	151.073,52	0,01 %	23.235,11
Grève/lock-out	135.498,39	15.221.866,34	0,63 %	2.341.123,04
Mission syndicale	5.985,91	673.261,93	0,03 %	103.547,68
Jour de carence	488.401,84	40.186.299,09	2,27 %	6.180.652,80
Raisons impérieuses	9	1.048,52	0,00 %	161,26
Oblig. civique/mandat public	386,34	52.041,59	0,00 %	8.004,00
Obligations de milice	133	19.208,57	0,00 %	2.954,28
Autres jours	95	7.443,26	0,00 %	1.144,77
Maladie	8.805.303,53	759.891.083,66	40,88 %	116.871.248,67
Repos d'accouchement	949.577,87	64.128.703,01	4,41 %	9.862.994,52
Congé paternité/adoption	223.727,86	23.032.314,48	1,04 %	3.542.369,97
Accident du travail	1.384.582,68	131.760.619,43	6,43 %	20.264.783,27
Maladie professionnelle	1.440,48	139.358,50	0,01 %	21.433,34
Chômage temporaire	6.464,57	819.872,40	0,03 %	126.096,38
Chômage économique	5.956.406,03	573.933.978,38	27,66 %	88.271.045,87
Chômage suite à grève	1.708,00	147.989,62	0,01 %	22.760,80
TOTAL	21.537.220,66	1.935.580.056,67	100,00 %	297.692.212,72 ⁸⁰

Source : ONVA – rapport annuel en chiffres 2008/2009

⁸⁰ Les informations se basent sur des listes envoyées par les CSV à des fins statistiques. Elles peuvent légèrement différer de la réalité. Ainsi, les droits constatés réels pour les jours assimilés en 2009 s'élèvent à 298.421.515,91 euros. Par rapport au pécule de vacances brut de 4.526.754.650,61 euros pour l'année et l'exercice de vacances 2009, le coût des assimilations représente 6,6 %.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/ 2011/1128/21
imprimeur	Imprimerie centrale de la Chambre des représentants
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be