

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.