

Régime des vacances annuelles – Équilibre financier et évaluation de la qualité de la gestion des caisses

Contrairement aux employés, le calcul et le paiement du pécule de vacances des travailleurs manuels et des artistes sont effectués non par l'employeur mais par des caisses de vacances. Il en existe 10 : 9 caisses spéciales de vacances annuelles, sectorielles et constituées en ASBL privées, et l'ONVA-Caisse, à savoir la caisse publique de l'Office national des vacances annuelles. L'ONVA-Caisse assure 63 % du paiement des prestations sociales, contre 37 % pour les caisses privées.

Le régime des vacances annuelles est principalement financé par les cotisations patronales perçues par l'ONSS et versées à l'ONVA, qui les répartit entre les caisses. L'ONVA dispose de réserves, constituées par la différence entre les cotisations patronales perçues et les pécules versés ainsi que par le surplus des produits de placement. Les caisses spéciales disposent également de réserves, constituées dans le passé entre autres par des pécules impayés. Elles conservent également le surplus des produits du placement des cotisations patronales. À la fin des années 50, le régime était déficitaire. Pour en rétablir l'équilibre financier, un mécanisme de solidarité a été mis en place, appelé cotisation d'assainissement. Cette cotisation établissait un transfert annuel d'une partie des moyens de fonctionnement des caisses vers le régime. Dans la pratique, des versements vers les caisses spéciales de vacances étaient également effectués.

À la suite de l'audit mené par la Cour des comptes en 2011 sur le financement et le contrôle des caisses spéciales de vacances, le calcul de la cotisation d'assainissement a été revu et un nouvel arrêté royal a été adopté le 20 janvier 2017. Le nouveau mécanisme, appelé transfert de solidarité, remplace la cotisation d'assainissement. L'arrêté royal introduit également un autre transfert, dit de responsabilisation. Celui-ci se base sur une évaluation de la qualité de la gestion de toutes les caisses de vacances. Suivant le résultat de cette évaluation, les caisses spéciales de vacances sont récompensées ou sanctionnées financièrement.

Ce transfert de solidarité est censé contribuer à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles. Deux transferts sont prévus : celui de l'ONVA et celui des caisses spéciales de vacances. Le transfert de l'ONVA correspond à la différence entre son résultat financier et ses frais de gestion. Celui des caisses spéciales de vacances est le résultat de la différence entre les produits de placement de l'ONVA, définis après calcul, et les frais de gestion de l'ONVA-Caisse pris en référence pour ce calcul. Le montant se répartit entre les neuf caisses spéciales de vacances selon leur importance au sein du régime.

La Cour des comptes constate, d'une part, que la notion d'équilibre du régime des vacances annuelles n'est définie nulle part et, d'autre part, que le transfert de solidarité des caisses, qui est positif ou négatif, est complètement détaché du résultat des prestations sociales à financer

et qu'il ne contribue pas forcément à l'équilibre financier du régime. En effet, le résultat est grevé par ce transfert financier les années où les produits de placement sont faibles.

La Cour des comptes recommande de définir cette notion d'équilibre du régime en tenant compte notamment de la couverture des prestations sociales et du niveau des réserves.

Pour la Cour des comptes, le transfert de solidarité, tel qu'actuellement défini et appliqué, maintient une ambiguïté entre les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre du régime des vacances annuelles et le processus de financement des frais de gestion des caisses de vacances. Elle rappelle que ces deux mécanismes sont distincts dans les lois coordonnées du 28 juin 1971, qui prévoient explicitement que le financement des frais de gestion des caisses de vacances doit faire l'objet d'un arrêté d'exécution, qui n'a jamais été pris.

La Cour des comptes recommande de prendre l'arrêté royal d'exécution de l'article 45 des lois coordonnées de 1971 pour régler le financement des frais de gestion des caisses.

La Cour des comptes relève également la probabilité que les produits de placement de l'ONVA ne puissent plus, à l'avenir, financer les frais de gestion de l'ONVA, comme le prévoient les lois coordonnées de 1971. Cette situation résulte de l'évolution des taux d'intérêt, lesquels sont extrêmement bas, voire négatifs.

Dans l'hypothèse où les produits de placement ne suffiraient plus pour couvrir les frais de gestion de l'ONVA, la Cour des comptes recommande de modifier l'article 35 des lois coordonnées de 1971 pour organiser un autre mode de financement des frais de gestion.

Quant au mécanisme de responsabilisation, et son évaluation sous-jacente, la Cour des comptes constate qu'il ne permet pas de garantir la qualité de gestion des caisses de vacances. Les résultats obtenus par les caisses spéciales de vacances pour la trentaine de critères évalués sont comparés à ceux de l'ONVA-Caisse alors que son évaluation est incomplète.

La Cour des comptes recommande de ne plus comparer les résultats de l'évaluation à l'ONVA-Caisse, mais à des résultats cibles. Les résultats fluctuants de l'ONVA-Caisse peuvent en effet conduire à récompenser des caisses spéciales qui ont connu des performances de gestion moins bonnes lors de l'exercice précédent.

Lors de l'examen des trois premiers exercices d'évaluation, la Cour des comptes a relevé que l'évaluation n'était pas parfaitement uniforme et qu'elle n'était pas documentée. Elle constate par ailleurs que le système d'évaluation ne couvre pas tous les aspects de la gestion. Les résultats obtenus depuis 2017 par les caisses ont en outre été peu exploités dans le but d'améliorer le système. Ce système chronophage empêche la réalisation du contrôle social légal depuis 2016.

La Cour des comptes recommande notamment d'utiliser des critères d'évaluation plus pertinents et moins nombreux.