



L'ONSS et l'ORPSS proposent une fusion

Evolutions et conséquences récentes de la sixième réforme de l'Etat

La sécurité sociale moderne qui a émergé au sortir de la Deuxième Guerre mondiale impliquait une profonde rationalisation des assurances sociales en Belgique. En ce qui concerne l'organisation du système, une distinction était effectuée, désormais, entre les institutions chargées d'octroyer et de payer les allocations sociales et celles en charge de la perception des cotisations. L'instauration de la gestion paritaire des IPSS (institutions publiques de sécurité sociale) fixa l'implication des partenaires sociaux.

La structure de base qui a émergé en 1944 est restée relativement stable au cours des 70 dernières années. Logiquement, le système n'a cessé d'évoluer, mais c'est surtout la sixième réforme de l'Etat (2012) qui influe fortement sur le fonctionnement de la sécurité sociale eu égard aux importants pans des politiques du marché de l'emploi, de soins aux personnes âgées et du système des allocations familiales, qu'elle a transférés aux Régions et Communautés. Par ailleurs, l'accord relatif à l'instauration d'un statut unique pour les ouvriers et les employés soulève lui aussi des questions quant à l'organisation du secteur des vacances annuelles et à la structure des commissions paritaires et des nombreux fonds sectoriels.

Il n'est dès lors pas étonnant que le gouvernement Di Rupo ait fait insérer dans les dispositions communes des contrats d'administration 2012-2015 des IPSS une disposition prévoyant que « le Collège des IPSS et les partenaires sociaux feront en concertation une analyse de faisabilité et présenteront des scénarios concernant une révision de l'organisation administrative de la sécurité sociale. »

L'actuel accord gouvernemental mentionne lui aussi à plusieurs endroits des initiatives susceptibles d'avoir des implications sur l'organisation de la sécurité sociale. Il prévoit l'optimisation de la structure organisationnelle du gouvernement fédéral compte tenu notamment du transfert de compétences aux entités fédérées.

Conscient de ce contexte empreint de changement, le Collège des IPSS a lancé un premier exercice de réflexion sur la réorganisation du paysage des IPSS durant l'été 2014. A cet égard, il convenait d'examiner les propositions à élaborer pour certains groupes d'institutions apparentées (e.a. les pensions, l'incapacité de travail, la perception des cotisations et le chômage). L'ONSS et l'ORPSS ont dès lors engagé des discussions sur cette base.

Office national de sécurité sociale

Chiffres clefs 2014	
Budget :	174 millions EUR (70 millions IT)
Nombre d'ETP (décembre 2014) :	1.239
Nombre d'employeurs/de clients :	± 244 441
Nombre de lignes travailleur :	3,5 millions
Perception des cotisations :	
- Gestion globale	± 42,9 milliards EUR Gestion globale
- ONVA, Fonds, ...	± 6,7 milliards EUR hors Gestion globale (vacances annuelles, fonds de sécurité d'existence)
- SdPSP	± 2,1 milliards EUR

Voici plusieurs décennies que l'Office national de sécurité sociale est responsable de la perception des cotisations sociales ordinaires (gestion globale), des cotisations de vacances (ONVA) et de toutes sortes de cotisations spéciales (Fonds de fermeture des entreprises, cotisation sur les pensions complémentaires et sur les voitures de société, cotisation de solidarité due dans le cadre du travail des étudiants, fonds de sécurité d'existence, ...).

En 2009, un des objectifs stratégiques de l'ONSS consistait à devenir l'institution de référence en matière de perception et de gestion des cotisations sociales. Dans le cadre de la régionalisation de la politique du marché de l'emploi, l'ONSS a opté pour le rôle d'opérateur, affichant ainsi sa volonté de soutenir les politiques régionales. A la suite de l'accord sur la réforme de l'Etat, les objectifs ont été formellement complétés en 2012 par un volet « mise en œuvre des politiques régionales en matière de groupes cibles ».

Outre les pensions complémentaires constituées au niveau de l'entreprise, qui existaient déjà depuis un certain temps, de plus en plus de secteurs ont commencé, durant la période 2000-2010, à prendre des initiatives visant à instaurer des pensions complémentaires sectorielles. Comme ces pensions complémentaires sectorielles avaient leurs propres caractéristiques (par exemple, certains employeurs d'un secteur ne contribuent pas, ou ne contribuent que partiellement, parce qu'ils accordaient déjà un avantage similaire au niveau de l'entreprise), l'ONSS a mis en œuvre la technique dite de la perception diversifiée. Grâce à cette innovation, les cotisations destinées à ces pensions complémentaires peuvent désormais être perçues automatiquement via la DmfA, ce qui simplifie considérablement les choses pour les employeurs sur le plan administratif.

L'ONSS intervient dans 35 secteurs sur 49 et à cet égard perçoit environ 55 % des primes de retraite complémentaire.

Le projet Capelo a été lancé dans le courant de l'année 2010, en collaboration avec l'ONSSAPL, Sigedis et le SdPSP. A travers ce projet, l'objectif du SdPSP était de constituer un dossier électronique de pension pour les agents, avec possibilité de recevoir un aperçu de la carrière et une estimation de pension.

Dans Capelo, la DmfA sert de base au dossier du SdPSP. Le principe de la déclaration multifonctionnelle a été rentabilisé en réutilisant toute l'infrastructure technique et en partageant à nouveau les composantes fonctionnelles. Par conséquent, les données demandées de manière électronique par le biais de la déclaration à l'ONSS sont désormais également utilisées pour déterminer et calculer la pension des agents.

Le SdPSP est par ailleurs chargé de percevoir les cotisations de pension des agents statutaires de l'administration fédérale, des Communautés et des Régions, ainsi que de calculer et de payer les pensions des agents statutaires. Le point d'orgue de cette collaboration concerne la reprise par l'ONSS, à partir du premier trimestre 2015, de la perception des cotisations de pension pour les agents, une mission jusque-là dévolue au SdPSP. Cette nouvelle mission s'opère en dehors de la Gestion globale, à l'instar du secteur des vacances annuelles et des fonds de sécurité d'existence. Cette réorganisation permettra aux deux institutions de mieux se concentrer sur leurs missions fondamentales.

Il était prévu, dans le cadre du transfert des allocations familiales aux entités fédérées, de supprimer la caisse spéciale de compensation pour allocations familiales en faveur des travailleurs occupés dans les entreprises de batellerie (caisse spéciale 4). Le Comité de gestion de l'ONSS a estimé qu'au vu de cette évolution, il n'était pas pertinent de conserver plus longtemps la section spécifique Sécurité sociale de la caisse. C'est pour cette raison qu'il est prévu de transférer à l'ONSS, à partir du 1^{er} janvier 2016, la perception des cotisations sociales relatives au secteur de la batellerie.

De l'ONSSAPL à l'ORPSS

L'ONSSAPL a été créé en 1952. Il s'agissait à l'origine d'une caisse spéciale d'allocations familiales. Les temps forts de l'histoire de cette institution peuvent être résumés comme suit. En 1952, les neuf caisses provinciales d'allocations familiales sont rassemblées en une caisse spéciale d'allocations familiales (pour les administrations locales). La création, en 1972, du Service social collectif (SSC) en soutien de cette caisse spéciale d'allocations familiales permet aux membres du personnel de nombreuses petites administrations locales d'avoir accès à des services sociaux que ces petites administrations locales n'auraient pas pu offrir individuellement.

En 1986, la caisse d'allocations familiales devient l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL) : en plus de payer les allocations familiales, l'institution paie également, dorénavant, les cotisations sociales des administrations locales.

En 1987, la caisse de répartition des pensions communales est transférée à l'ONSSAPL qui, dorénavant, gèrera également le financement du régime de pension commun aux administrations locales. En 2012, 196 zones de police locales rejoignent l'ONSSAPL dans le cadre de la réforme des polices.

2012 est également l'année de création du fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL : désormais, presque toutes les administrations locales sont affiliées à ce fonds de pension pour leurs agents nommés à titre définitif.

En 2015, l'ONSSAPL et l'OSSOM (Office de sécurité sociale d'outre-mer) fusionnent pour donner naissance à une nouvelle institution : l'ORPSS. Service des régimes spéciaux de sécurité sociale

Chiffres clés (2014)		
Budget :	33.736.223 EUR	
Nombre d'ETP (décembre 2014) :	305.4	
Nombre d'employeurs	1.798	
Nombre de lignes travailleur (nombre de personnes uniques)	360.312	
Percevoir les cotisations :	CG 2.014	CG 2.015
<i>Sécurité sociale - Gestion globale</i>	2,2 milliards EUR	2,8 milliards EUR
<i>Sécurité sociale - hors Gestion globale</i>	0,1 milliard EUR	0,1 milliard EUR
<i>Sécurité sociale - Allocations familiales</i>	0,6 milliard EUR	-
<i>Pensions</i>	1,9 milliard EUR	2,1 milliards EUR

Collaboration entre l'ONSS et l'ONSSAPL (ORPSS)

L'ONSS et l'ONSSAPL collaborent de manière intensive depuis de nombreuses années. Lorsque la forme de l'e-government de la sécurité sociale s'est stabilisée, entre 2000 et 2003, les deux institutions ont développé conjointement les applications électroniques (Dimona et DmfA) et elles se partagent également depuis lors le back-office. L'ONSS et l'ONSSAPL gèrent ensemble le processus de la réception et du traitement des déclarations (DmfA, DRS, Dimona), en collaboration avec Smals. Plus globalement, l'ONSS et l'ORPSS gèrent également de conserve le portail, les accès aux applications sécurisées et la boîte aux lettres électronique sécurisée (e-box).

Le fait que l'ONSS reprenne au SdPSP la perception des cotisations de pension pour les agents à partir du premier trimestre 2015 génère une nouvelle synergie avec l'ORPSS. En effet, l'ORPSS exécute cette mission pour les autorités locales depuis les années '80.

Enfin, il convient de faire remarquer que l'ORPSS remplit également quelques missions spécifiques que n'assume pas l'ONSS, comme la gestion du fonds de pension solidarisé des administrations locales, la gestion du fonds Maribel social du secteur public, la gestion d'un service social collectif pour les administrations locales et la gestion de la sécurité sociale d'outre-mer. Ces missions seront regroupées dans une nouvelle direction générale "sécurité sociale d'outre-mer et services aux externes".

Avantages de la fusion

Répondre aux attentes du gouvernement et des partenaires sociaux

Tant les partenaires sociaux que les responsables gouvernementaux attendent des services publics un mode de fonctionnement performant qui tient compte du contexte professionnel en évolution constante, adapté aux besoins changeants de la société. A cet égard, l'efficacité et la qualité du service restent les objectifs principaux. Pour ce faire, les organisations se doivent de disposer des moyens humains et financiers nécessaires afin de répondre à ces attentes grâce à une stratégie précise.

La fusion de l'ONSS et de l'ORPSS peut répondre concrètement aux attentes formulées. Une intégration plus poussée de la perception des cotisations sociales et du financement du régime de la sécurité sociale des travailleurs offrent des opportunités sur le plan de l'amélioration et de la rationalisation. Il va de soi que le principe de la réalisation des activités au sein et en dehors de la Gestion globale financière (vacances annuelles, fonds de sécurité d'existence, pension des administrations locales, etc...) sera respecté. La fusion constitue également une rationalisation pour le patrimoine puisqu'il s'avère, après le transfert des allocations familiales, que l'immeuble Horta suffit amplement à accueillir tous les collaborateurs et répond davantage aux normes en vigueur.

Avec la fusion, l'organisation se trouvera renforcée et mieux armée pour faire face aux défis budgétaires. Elle aura aussi l'ampleur requise pour garantir la qualité du service et pour continuer à miser sur l'amélioration et la modernisation. Le renforcement des services d'appui offre en outre de nouvelles perspectives sur le plan du développement de la politique RH et de l'évolution de la carrière des agents.

Evidemment, l'on ne peut s'empêcher de constater que la fusion amène également certaines tâches paraissant a priori atypiques comme la sécurité sociale d'outre-mer, les pensions locales, le Maribel social et le service social collectif. La création d'une nouvelle direction générale, qui regrouperait ces activités, constitue une base solide pour les consolider au sein de la gestion paritaire de la sécurité sociale, et ce tout en assurant les mêmes garanties qu'auparavant.

En ce qui concerne la sécurité sociale d'outre-mer, il s'agit en effet d'une mission complexe qui vise en premier lieu à garantir les droits sociaux des travailleurs qui partent temporairement à l'étranger. Il ne paraît dès lors pas irrationnel de centraliser cette mission dans un seul service et d'héberger ce service à l'ONSS. A l'avenir, l'ONSS devra développer une stratégie claire sur ce plan-là également.

Personnel

Sur le plan du personnel, les avantages coulent de source. Les activités des services de production et d'appui sont largement similaires, ce qui offre la possibilité de rationaliser, de combler les lacunes et de (re)créer des fonctions de back-up pour certains services.

Dans l'ensemble, les services de production et d'appui seront renforcés, ce qui permettra, à terme, de mieux faire face aux restrictions budgétaires et de garantir le bon fonctionnement de l'organisation.

Les deux institutions ont par ailleurs développé des expertises complémentaires. L'ORPSS se présente ainsi comme un expert du secteur public. Ce savoir-faire, l'ONSS pourra l'utiliser dans le cadre de sa gestion des employeurs du secteur public. Les compétences du personnel de l'ONSS seront par ailleurs utiles au secteur APL sur le plan de la gestion intégrée des comptes d'employeur. L'expérience des équipes avec les différents modèles et projets implémentés sera bénéfique à l'ensemble.

Les projets déjà exécutés en parallèle permettront de traiter le secteur public dans son ensemble selon une seule et même procédure.

Frais de fonctionnement IT

Outre le constat que l'ONSS doit pouvoir disposer d'un budget IT suffisant pour pouvoir accomplir ses missions de base, il est clair également qu'une gestion IT partagée entre l'ONSS et l'ORPSS permettra également un certain nombre de rationalisations.

En ce qui concerne les processus « identification », « déclarations » et « contrôle », il paraît évident que des gains d'efficacité pourront rapidement être réalisés. Ces processus consistent en grande partie à effectuer une série de contrôles de contenu, à gérer les anomalies, à calculer les cotisations dues et les réductions de cotisations, à transmettre les données en matière de rémunération et de temps de travail au réseau de la sécurité sociale et à gérer les messages de feedback. La possibilité d'uniformiser complètement les principes de base n'empêche pas l'utilisation, en cas de besoin, de blocs de données et de codifications spécifiques pour les déclarations des administrations locales.

En ce qui concerne la perception, le modèle employé par l'ONSS diffère de celui appliqué par l'ORPSS. Alors qu'à l'ONSS, les employeurs et/ou leurs mandataires sont responsables du calcul et du paiement des cotisations sociales, à l'ORPSS, c'est un système de facturation qui est appliqué.

S'agissant des applications bureautiques, l'utilisation et l'entretien communs d'un système unique conduiront inévitablement à une baisse de coûts une fois que la facture d'intégration aura été digérée. Et ce n'est pas tout : à terme, le partage de l'infrastructure IT, l'utilisation d'un seul dossier électronique, le système VOIP... doivent engendrer des économies.

Il convient cependant de souligner que le partage de certaines applications informatiques s'accompagnera de frais de migration uniques à ne pas sous-estimer. On parle ici de l'utilisation commune d'un logiciel comptable, d'un logiciel de gestion du personnel, d'un système de comptabilité analytique, ...

On examinera à cet égard dans quelle mesure les économies réalisées en rationalisant les dépenses informatiques pourront donner lieu à un transfert vers les crédits de personnel ou d'autres dépenses d'investissement. Cette question-là devra elle aussi être abordée dans le cadre des négociations relatives au nouveau contrat d'administration.

Autres frais de fonctionnement

En ce qui concerne les frais de fonctionnement, la fusion permettra de réaliser des économies sur les frais relatifs au bâtiment. Intégrer l'ORPSS dans le bâtiment Horta permettra d'éviter plusieurs dépenses : contrats d'entretien, nettoyage, gardiennage, énergie.

Vente des bâtiments qui ne sont plus nécessaires au fonctionnement des institutions

Comme indiqué ci-dessus, il est possible d'héberger complètement la nouvelle institution dans les locaux qu'occupe l'ONSS sur la place Horta. Les collaborateurs du secteur des allocations familiales seront transférés dans le cadre de la communautarisation des allocations familiales. Les bâtiments de l'ORPSS ne seront par conséquent plus nécessaires au fonctionnement de l'institution et seront inoccupés une fois le déménagement terminé. Dès lors, investir dans ces bâtiments n'est plus nécessaire et de nouvelles dépenses seront évitées.

L'ONSS est par ailleurs encore et toujours propriétaire de ses anciens bureaux situés rue du Prince royal. Des négociations sont actuellement en cours concernant la vente de ce bâtiment qui n'est plus occupé. Le produit de la vente de ce patrimoine devenu superflu pourrait être utilisé

pour financer les aménagements au bâtiment Horta et d'autres investissements indispensables dans le cadre de la réalisation d'une fusion.