

COUR DES COMPTES

Le recouvrement par voie judiciaire des cotisations sociales dues à l'O.N.S.S.

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

Bruxelles, juin 2004



COUR DES COMPTES

Le recouvrement par voie judiciaire des cotisations sociales dues à l'O.N.S.S.

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

*Rapport adopté le 19 mai 2004
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Une des missions principales de l'Office national de sécurité sociale est de percevoir, auprès des employeurs et de manière centralisée, les cotisations sociales du régime des travailleurs salariés.

La Cour des comptes a examiné le processus du recouvrement judiciaire que l'O.N.S.S. met en œuvre en vue de récupérer les cotisations qui ne lui ont pas été payées par les employeurs assujettis dans le respect des délais et conditions réglementaires. Ce processus relève à la fois de la responsabilité des services du recouvrement judiciaire, qui actionnent et suivent les procédures judiciaires, et des services de la perception, qui sont chargés de suivre les paiements effectués par les employeurs avant et après jugement.

L'audit avait pour objectif d'évaluer les conditions d'efficacité et d'efficience de ce processus et, si possible, d'en évaluer la performance. A cet effet, l'analyse a porté sur les outils et méthodes de gestion et, en particulier, sur les informations de gestion et le contrat d'administration.

La Cour tient à souligner les efforts de modernisation déjà entrepris par l'O.N.S.S. qui se sont traduits notamment par la conclusion d'un premier contrat d'administration, l'adoption de plans d'administration, la mise en place d'un *data-warehouse* et le désir clairement exprimé de continuer en ce sens.

L'audit a toutefois mis en exergue des déficiences importantes dans les informations de gestion et des lacunes dans le contrat d'administration, qui touchent à la qualité à la fois des objectifs définis, de la méthode de suivi et des plans d'administration. Ces faiblesses privent l'O.N.S.S. de moyens pour gérer ce processus avec efficience et efficacité et pour disposer d'une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement et à la maîtrise du processus audité.

Concrètement, l'analyse a montré que de nombreuses procédures restaient ouvertes pendant plusieurs années et ce en dépit du fait que 80% des jugements obtenus l'ont été dans un délai de trois mois après que l'affaire ait été confiée à un avocat.

L'examen a également permis de relever que la gestion des dossiers pouvait être considérablement améliorée. Un délai moyen de près de trois mois est nécessaire pour constater le non-respect par les employeurs des modalités de paiement accordées par jugement ou par plan d'apurement. En outre, des faiblesses dans la gestion des dossiers du recouvrement judiciaire ont pour effet d'accroître considérablement les délais de récupération. Ces faiblesses, dont l'importance n'a pu être quantifiée en raison de la qualité insuffisante des données, constituent des indices d'un manque de maîtrise du processus, dont les services doivent tenir compte. Il ne peut cependant pas être établi avec certitude qu'elles affectent les résultats du recouvrement judiciaire.

Par ailleurs, la Cour a constaté que la contrainte, qui dispenserait l'O.N.S.S. de s'adresser aux tribunaux, n'est pas utilisée alors que ce mode de procéder est prévu par la loi. Des indices plaident pourtant en faveur de son utilisation ciblée. L'O.N.S.S. devrait étudier de manière approfondie l'opportunité de recourir à ce moyen d'action.

D'une manière générale, la gestion du recouvrement judiciaire est encore insuffisamment orientée au regard des résultats, c'est-à-dire trop peu axée sur la durée des procédures, sur les sommes récupérées et sur les coûts engendrés, même si ce processus est par essence influencé par des facteurs extérieurs qui ne sont pas tous maîtrisables.

Des recommandations ont été formulées par la Cour avec pour objectif principal d'améliorer les conditions d'efficacité et d'efficience du recouvrement judiciaire de l'O.N.S.S.. Une attention particulière a été portée aux informations et fonctions de gestion, ainsi qu'au contrat d'administration.

La qualité des objectifs du contrat d'administration devra être améliorée de telle sorte que de réels objectifs généraux pour le recouvrement judiciaire puissent être définis et déclinés dans une stratégie, dans des objectifs et dans des plans opérationnels. Ensuite, en tenant compte notamment des faiblesses relevées dans l'audit, le système d'information de gestion devra être considérablement amélioré dans le but d'en faire un outil de maîtrise susceptible de couvrir l'ensemble de ce processus et de suivre la réalisation des objectifs.

Pour mener à bien ces différentes étapes, il sera indispensable de reconnaître et développer la fonction de *business analyst*. Le développement d'une telle fonction, qui devra mener à une réflexion approfondie sur le système d'information de gestion, aura notamment pour effet bénéfique de permettre à l'O.N.S.S. de retrouver la maîtrise du suivi informatique des procédures judiciaires et de replacer l'organisme dans une réelle situation de partenariat avec la SmalS-MvM, à qui la gestion informatique des données de l'O.N.S.S. a été confiée. Il conviendra enfin de repenser l'ensemble du système de contrôle interne. Dans ce contexte, un service d'audit interne devra s'assurer de la maîtrise des risques.

La mise en œuvre de ces différentes étapes a été intégrée dans un plan d'action dont la finalité est de transformer le contrat d'administration en un réel outil de maîtrise globale des processus. Ce plan s'appuie sur les synergies qui existent entre les recommandations dégagées dans le rapport.

Table des matières

Synthèse	2
Introduction	6
Contexte	6
Portée de l'audit	6
Plan du rapport	8
Présentation des services participant au processus de recouvrement judiciaire	9
Chapitre 1	
Les faiblesses constatées	12
1.1 Introduction	12
1.2 Méthodologie	12
1.3 Les faiblesses constatées	15
Chapitre 2	
Le déroulement du processus	23
2.1 La rupture dans le processus de recouvrement judiciaire	23
2.2 La répartition déséquilibrée du travail entre les juristes et le personnel des sections de recouvrement judiciaire	25
2.3 L'absence d'utilisation de la contrainte	26
2.4 La désignation des avocats et l'évaluation de la qualité de leurs prestations	29
2.5 Les propositions de déclarations d'irrecouvrabilité en attente de décision	30
Chapitre 3	
Les informations de gestion et leur traitement	32
3.1 Insuffisance des informations de gestion	32
3.2 Faiblesses dans la définition et la reconnaissance de la fonction de staff	38
3.3 Manque de moyens de maîtrise au profit de la fonction de management	39

Chapitre 4

Les objectifs du processus de recouvrement judiciaire dans le contrat d'administration

41

4.1	Présentation théorique: l'outil de gestion que devrait être le contrat d'administration	41
4.2	Méthodologie et norme	42
4.3	Les constatations	44
4.4	Conclusion	49
4.5	Recommandations	49
4.6	Synergies dans la mise en œuvre des recommandations	54

Introduction

Contexte

1 L'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) a, principalement, pour mission de percevoir auprès des employeurs et de manière centralisée, les cotisations sociales du régime des travailleurs salariés et de les répartir ensuite entre les différents organismes distributeurs de prestations sociales. Le montant total des cotisations déclarées pour l'année 2002 était de 36.568.500.000 euros.

2 Le recouvrement judiciaire constitue la phase ultime de la mission de perception des cotisations sociales par l'O.N.S.S. Il est exercé à l'encontre des employeurs en vue d'obtenir le paiement des arriérés de cotisation par la voie judiciaire. Le processus de recouvrement judiciaire débute lorsque la phase de recouvrement administratif, dernière tentative de recouvrer à l'amiable les sommes dues, a échoué. .

D'après les données du service de la comptabilité de l'O.N.S.S., disponibles au moment de l'audit, le montant total des arriérés de cotisations encore à recouvrer judiciairement au 31 mars 2003 s'élevait à 3.317.712.764 euros¹ dont 2.201.519.487 euros relatifs à des dossiers de faillites. En 2002, 120.347 procédures nouvelles ont été confiées aux services du recouvrement judiciaire de l'O.N.S.S.

3 L'O.N.S.S. fait partie des dix institutions de la sécurité sociale² qui ont conclu avec le gouvernement fédéral un contrat d'administration. Le premier et actuel contrat de l'O.N.S.S. est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002³.

L'O.N.S.S. a donc décidé de se situer résolument dans le cadre d'un processus de modernisation qui implique une plus grande orientation des activités au regard des résultats et une obligation de rendre compte.

4 Le but du contrat d'administration est d'améliorer l'efficacité de la gestion des parastataux sociaux. Il fixe des objectifs dont le degré de réalisation devra refléter la mesure dans laquelle les missions légales de l'organisme sont remplies.

La conclusion d'un tel contrat a également pour effet d'octroyer à ces parastataux une plus grande autonomie de gestion. Le processus de recouvrement judiciaire, qui concourt à la mission de perception, fait l'objet d'objectifs spécifiques.

Portée de l'audit

5 L'objet de l'audit est l'activité de recouvrement par voie judiciaire des cotisations sociales dues à l'O.N.S.S.

¹ Hors intérêts de retard, majorations et frais judiciaires.

² INASTI, ONEM, O.N.S.S.-A.P.L., O.N.V.A., O.N.P., O.N.S.S., F.A.T., INAMI, B.C.S.S., O.N.A.F.T.S.

³ Arrêté royal du 8 avril 2002 portant approbation du premier contrat d'administration de l'Office national de sécurité sociale et fixant des mesures en vue du classement de cet Office parmi les institutions publiques de sécurité sociale.

- 6 Le processus de recouvrement judiciaire vise deux résultats, à savoir la perception des cotisations par voie judiciaire et l'amélioration de la perception par voie administrative sous la « menace » d'un recours judiciaire. L'examen a porté exclusivement sur le recouvrement judiciaire qui débute lorsque le recouvrement administratif a échoué, c'est-à-dire au moment où la dette impayée est produite en vue de sa récupération devant les cours et tribunaux. Le recouvrement judiciaire se termine au moment où la dette est soldée ou lorsque celle-ci est déclarée irrécouvrable. Le processus de recouvrement administratif, ainsi que l'impact du recouvrement judiciaire sur ce processus, de même que le processus du contrôle et de l'inspection sont donc exclus du champ de l'audit.
- 7 L'audit a consisté à évaluer les conditions d'efficacité et d'efficience du recouvrement judiciaire. Il s'agissait de rechercher l'existence des outils, méthodes et informations de gestion appliqués à l'ensemble de l'O.N.S.S. ou propres au recouvrement judiciaire, et permettant d'offrir des garanties quant à la maîtrise et au bon fonctionnement de ce processus ainsi que d'en évaluer la qualité. En fonction de cette évaluation, le but était de porter, le cas échéant, un jugement quant à l'efficience et l'efficacité du processus.
- 8 L'audit a également évalué les outils ou méthodes mis en œuvre par l'O.N.S.S. en vue d'acquérir une maîtrise du recouvrement judiciaire. Parmi ces outils, le contrat d'administration tient une place privilégiée, son but étant d'assurer une maîtrise globale des activités. Une attention particulière a dès lors été apportée à la qualité des objectifs du contrat qui concernent le processus audité, à la qualité du suivi de leur réalisation, ainsi qu'aux systèmes d'information de gestion.
- 9 Dès à présent, la Cour des comptes tient à souligner qu'il n'a pas été possible d'analyser la performance du recouvrement judiciaire sur la base d'un échantillonnage statistique de dossiers compte tenu du manque d'informations disponibles.
- 10 Un rapport provisoire a donné lieu à un premier débat contradictoire avec les services concernés de l'O.N.S.S. en date du 30 septembre 2003, au cours duquel l'administration générale et les directions générales de l'Office se sont engagées à mettre en œuvre le plan d'action suggéré. L'Office a toutefois insisté sur le manque de moyens humains à sa disposition pour l'accomplissement de ses missions.

A l'occasion de cet échange de vues, un certain nombre de remarques ont été formulées par l'O.N.S.S. Le présent rapport tient compte de la plupart de ces considérations.

Conformément à la procédure arrêtée par la Cour des comptes en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics, le projet de rapport a ensuite été communiqué au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ainsi qu'à son homologue de l'Emploi et des Pensions, en date du 18 février 2004, afin de recueillir leurs observations.

Le ministre de l'Emploi et des Pensions a répondu, par lettre du 5 mai 2004, qu'il n'avait pas de commentaires à formuler concernant le rapport d'audit. Il précise que l'O.N.S.S. a pris, pour répondre à la plupart de ces remarques, des mesures constructives. Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, par lettre du 14 mai 2004, s'est également rallié au rapport d'audit.

- 11 Enfin, il convient de souligner ici la parfaite collaboration de toutes les personnes que les représentants de la Cour des comptes ont rencontrées pendant cet audit, comme en témoignent les réflexions déjà menées au sein de l'O.N.S.S. à propos de certaines des faiblesses constatées et qui ont alimenté la démarche d'audit de la Cour des comptes.

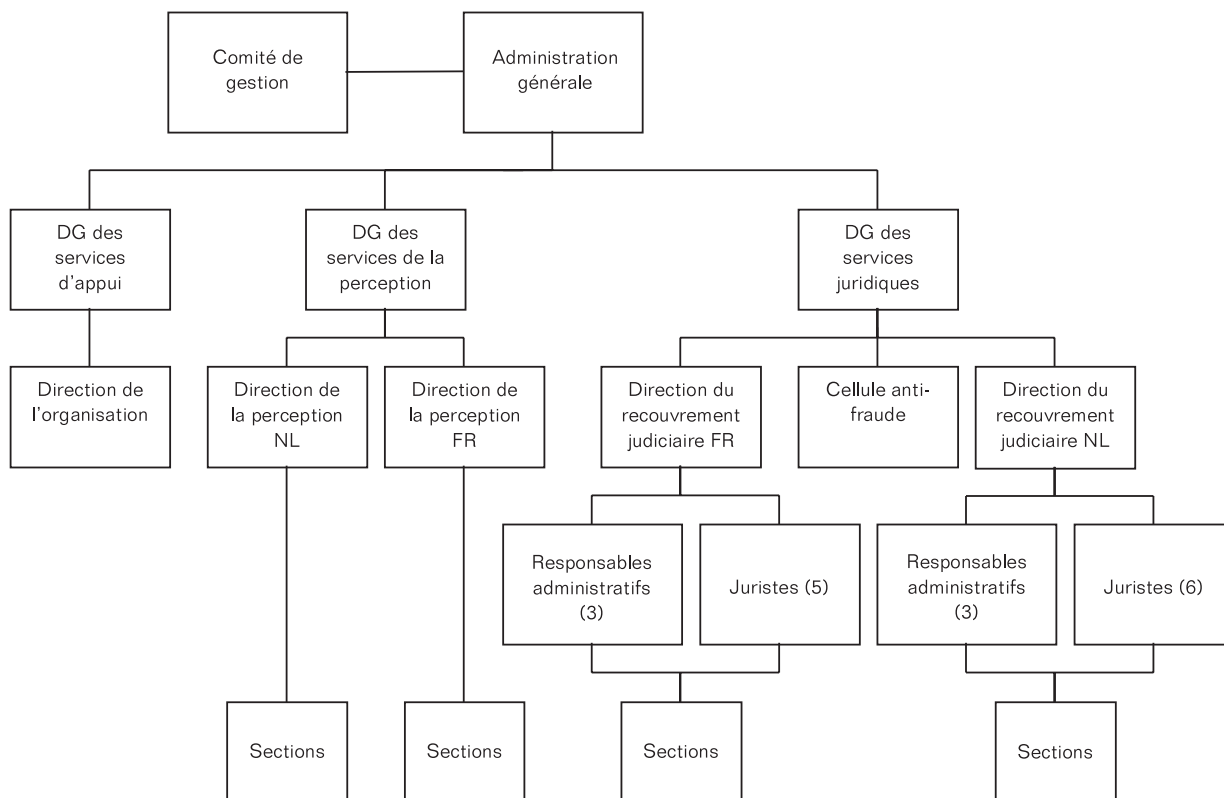
Plan du rapport

- 12 Dans un premier chapitre, il est fait état des faiblesses concrètes qui ont été constatées et qui peuvent entacher l'efficacité et l'efficacités du recouvrement judiciaire. Ces constatations sont l'expression d'un manque de maîtrise de ce processus.

Ces faiblesses sont développées dans les chapitres suivants, avec pour objectif d'en dégager les causes et de suggérer des solutions permettant d'y remédier de manière cohérente. Au chapitre 2 sont développées les constatations et recommandations directement liées au processus, au chapitre 3, celles liées aux informations de gestion et à leur traitement et, au chapitre 4, celles liées aux objectifs du recouvrement judiciaire dans le contrat d'administration. Ce dernier chapitre intègre également un tableau qui permet d'envisager la mise en oeuvre de la recommandation touchant au contrat d'administration en synergie avec l'ensemble des autres recommandations du rapport.

Présentation des services participant au processus de recouvrement judiciaire

Organigramme (situation en mai 2003)



Les services responsables du processus de recouvrement judiciaire

13 Le processus de recouvrement judiciaire relève de la responsabilité des services de recouvrement judiciaire de la Direction générale des services juridiques et des services de la Direction générale de la perception.

14 Les services de la perception ont pour mission principale, en collaboration avec les services techniques de la SmalS-MvM⁴, d'assurer la tenue à jour des comptes individuels des employeurs assujettis. Dans le cadre de cette activité, ils ont la responsabilité de la production et de la transmission aux services du recouvrement judiciaire du compte de la dette impayée de l'employeur.

Les services de la perception sont organisés en sections regroupées par rôle linguistique pour former un service francophone et un service néerlandophone relevant de la Direction générale des services de la perception.

15 Les services du recouvrement judiciaire veillent à la mise en œuvre de la procédure judiciaire en vue de récupérer les créances, mais le suivi des paiements avant et après jugement est quant à lui du ressort des services de la perception.

⁴ A.S.B.L. «Société de mécanographie pour l'application des lois sociales» qui a pour mission notamment de gérer l'ensemble des données de l'O.N.S.S.

- 16 La Direction générale des services juridiques comporte deux services de recouvrement judiciaire⁵, l'un néerlandophone et l'autre francophone, gérés chacun par un directeur.

Ces deux services sont chacun divisés en cinq sections composées de personnel de niveaux B et C, auxquelles s'ajoutent une section spécialisée dans le traitement des faillites et, du côté francophone, une section spécialisée dans le lancement des affaires, cette activité étant intégrée au secrétariat du côté néerlandophone. Les juristes interviennent en appui aux sections en tant qu'experts. Par ailleurs, au sein de ces deux services de recouvrement judiciaire, trois personnes, tant du côté néerlandophone que francophone, exercent, à côté d'autres missions opérationnelles telles que le traitement des demandes d'exonération des sanctions civiles, des fonctions de « responsables administratifs » chargés de missions de gestion quotidienne. Des deux côtés linguistiques, un de ces responsables administratifs exerce également la fonction de *business analyst*.

A côté des services de recouvrement judiciaire, la cellule anti-fraude a été créée pour appliquer des procédures particulières relatives aux dossiers dans lesquels il a été constaté qu'il existe un risque éventuel d'irrécouvrabilité. Ces procédures ont pour objectif d'éviter que des dettes ne s'accumulent ou que l'actif ne disparaisse et visent à un recouvrement accéléré de la cotisation⁶.

La Direction de l'organisation

- 17 La Direction de l'organisation fait partie de la Direction générale des services d'appui. Sa mission est, notamment, de coordonner la préparation et la mise en place du contrat d'administration actuel, de suivre et examiner sa réalisation et de faire rapport sur ce point à l'administration générale, au comité de gestion et aux commissaires du gouvernement. Cette direction suit également l'exécution des plans d'administration. Il lui appartient de préparer le prochain contrat d'administration.

Description sommaire du processus de recouvrement judiciaire

- 18 Les extraits de comptes qui reprennent la dette impayée de l'employeur sont produits et imprimés quotidiennement, à la SmalS-MvM, par un programme de surveillance des comptes des employeurs. Ils sont produits automatiquement dès qu'un défaut de paiement est constaté à l'échéance prévue et envoyés aux services de la Direction de la perception.

La procédure administrative de recouvrement doit être entamée dans les 30 jours ouvrables qui suivent l'enregistrement des montants impayés dans le compte de l'employeur. Elle comporte l'envoi de deux avertissements au débiteur. Le second, qui est en réalité le dernier avertissement de la phase amiable, annonce la procédure judiciaire. A ce stade, l'employeur dispose

⁵ A côté des services de recouvrement judiciaire, deux autres directions font partie de la DG des services juridiques, la direction du contentieux et des études et la direction de l'information et de la communication externe. Leurs activités ne sont toutefois pas en lien direct avec le recouvrement judiciaire.

⁶ Cette cellule a été effectivement mise en place en mars 2003. Son fonctionnement a été jugé trop récent pour pouvoir être évalué.

de 10 derniers jours ouvrables pour payer. Cette phase amiable dure approximativement quatre mois⁷.

- 19 A défaut de paiement au terme de la procédure administrative, les extraits de compte sont transmis aux services de recouvrement judiciaire en vue de poursuites auprès des cours et tribunaux. Les services confient les extraits de compte à un avocat qui doit obtenir un jugement qu'il communiquera à l'O.N.S.S. à l'aide d'un document type⁸.
- 20 Après l'obtention d'un jugement n'octroyant pas de délais de paiement ou lorsque ceux-ci ne sont pas respectés, des plans d'apurement peuvent, sous certaines conditions définies par le comité de gestion, être consentis par les services du recouvrement judiciaire. Il s'agit d'un sursis à une exécution forcée du jugement consenti à l'employeur sous la condition que celui-ci respecte certaines modalités de paiement.
- 21 Les services de la Direction de la perception suivent les paiements effectués par les employeurs poursuivis et informent les services du recouvrement judiciaire de tout paiement effectué en cours de procédure. Ils surveillent également le respect de l'obligation de paiement fixée par jugement, assortie ou non de modalités de paiement, avec ou sans plan d'apurement. Le suivi des paiements et du respect des modalités est effectué par un système manuel de fiches de procédure⁹.
- 22 Lorsque l'employeur reste en défaut de payer, la Direction de la perception envoie aux services de recouvrement judiciaire une demande d'exécution forcée qui, après décision de ces services, est transmise à l'avocat afin qu'il confie l'affaire à un huissier de justice. L'avocat informera l'O.N.S.S. de l'identité de l'huissier via un document type¹⁰.
- 23 En définitive, la procédure est soldée soit par paiement, soit par une décision d'irrecouvrabilité prise par la Direction générale des services juridiques pour l'ensemble de la dette de l'employeur¹¹ ou uniquement pour une dette individualisée¹².

⁷ Ce délai résulte des engagements pris dans le contrat d'administration (article 18, alinéas 2 à 4) et de leur mise en œuvre dans le plan d'administration. La procédure de recouvrement administratif doit être entamée dans un délai de 30 jours ouvrables à partir de l'échéance impayée, et le deuxième avertissement doit être produit 45 jours calendrier après le premier avertissement. Enfin, l'extrait de compte doit être transmis aux services de recouvrement judiciaire au plus tard dans les 20 jours ouvrables qui suivent la production de ce deuxième avertissement.

⁸ Appelé Modèle III.

⁹ Appelées «NOVACARD» à l'O.N.S.S.

¹⁰ Appelé Modèle A.

¹¹ Exemple: faillite clôturée par un défaut d'actif.

¹² Exemple: prescription d'une créance.

Chapitre 1

Les faiblesses constatées

1.1 Introduction

- 24 Le présent chapitre décrit les faiblesses constatées dans le processus de recouvrement judiciaire et révèle les problèmes concrets qui en résultent.
- 25 Trois types de faiblesses peuvent être mis en exergue :
- quant au processus;
 - quant aux informations de gestion;
 - quant au suivi des activités.

1.2 Méthodologie

- 26 L'audit de la Cour des comptes s'est déroulé sur place, à l'O.N.S.S., de mai à juin 2002 et de janvier 2003 à mai 2003.
- 27 Les constats qui suivent sont le résultat de trois méthodes de travail principales: des entretiens aux différents niveaux de responsabilité, une analyse des données source du processus étudié, émanant directement de la SmaS-MvM, et un examen de dossiers des services du recouvrement judiciaire et de fiches de procédures des services de la perception, tirés par échantillonnage.

1.2.1 Les entretiens

- 28 Les entretiens se sont déroulés au sein des services du recouvrement judiciaire néerlandophones et francophones, où les différentes fonctions clés ont été envisagées¹³, au sein de la Direction de la perception¹⁴ et avec la Direction de l'organisation qui gère de manière transversale le contrat d'administration de l'O.N.S.S. et son suivi. D'autres services ont également été visités, tels que la comptabilité et le budget.
- 29 Ces entretiens ont permis de connaître le processus de recouvrement judiciaire, d'en identifier les points forts et les points faibles et de valider les constatations. Chacun des entretiens a donc été préparé dans cette optique en tenant compte des tâches attribuées aux services concernés et de la fonction des personnes rencontrées.

¹³ Les chefs des sections qui composent les services de recouvrement judiciaire, les juristes, les responsables administratifs, les business analysts, les directeurs des services de recouvrement judiciaire et la direction générale.

¹⁴ Avec la direction générale et les directeurs des services néerlandophones et francophones de la perception.

1.2.2 L'analyse des données

Le système d'information

30 L'ensemble de la procédure judiciaire est suivie par un système informatique appelé ASPR¹⁵. Ce système a été conçu, à la base, comme un outil de suivi, dans le but d'automatiser la surveillance des étapes de la procédure, et non comme un outil analytique. Il apparaît comme la mesure de contrôle interne fondamentale rendue indispensable par la masse de procédures à traiter. En ce sens, il s'agit d'un outil essentiel contribuant à la maîtrise journalière du recouvrement judiciaire.

31 Le principe de ce système est d'encoder les dates des actes posés lors des différentes étapes de la procédure et de produire automatiquement, après un certain délai, un rappel selon l'étape concernée.

Les premiers champs sont alimentés par un système de surveillance automatisé des comptes des employeurs¹⁶. Ils contiennent notamment la date de fixation et le montant de la créance¹⁷ qui sera poursuivie par voie judiciaire. Ensuite le personnel des sections du recouvrement judiciaire doit, au fur et à mesure de l'avancement de la procédure, encoder la date de l'envoi de l'affaire à l'avocat, la date du jugement (ou opposition/appeal), la date de l'envoi de la demande d'exécution forcée à l'avocat, la date éventuelle de la seconde demande d'exécution forcée, l'existence d'un accord administratif et la fin de la procédure par paiement¹⁸.

32 La présence de chacune de ces dates génère le calcul d'un délai au terme duquel un rappel est produit. Ce délai pourra toutefois être suspendu pendant une certaine période par certains agents. Le déblocage se fera automatiquement à la fin de cette période.

L'analyse

33 L'analyse de la Cour des comptes a été effectuée sur la base d'une extraction des données de ce système d'information, arrêtées au 14 juillet 2002. Elles ont été fournies par la SmalS-MvM. Il s'agit de l'ensemble des données de suivi des procédures de recouvrement dont font l'objet les employeurs (table ZA).

Une telle analyse a l'avantage de permettre d'évaluer directement la fiabilité de l'ensemble des données de base du recouvrement judiciaire, lesquelles alimentent le *datawarehouse*, et leur potentialité d'exploitation et d'extension.

Une double approche a été adoptée, comprenant d'une part, un examen de la qualité des données sous-tendant la gestion du recouvrement judiciaire et d'autre part, une analyse statistique descriptive des données.

¹⁵ ASPR: Automatisation de la surveillance des procédures.

¹⁶ Quotidiennement, l'ASPR est alimenté par des extraits de compte identifiés par ce système automatisé de surveillance.

¹⁷ En cotisations, majoration et intérêt.

¹⁸ Dans le cas de créances irrécouvrables, les procédures sont terminées de façon automatique après validation des décisions d'irrécouvrabilité prises par le service juridique et après passation automatique des écritures d'irrécouvrabilité dans les comptes.

Les résultats de ces deux approches ont été validés par le biais d'entretiens avec la SmalS-MvM, les dirigeants des services du recouvrement judiciaire et la Direction de l'organisation.

- 34 L'examen de la qualité des données a porté sur les différents champs de la table ZA, analysés sous trois angles: les défauts de chronologie, les valeurs manquantes et les valeurs erronées. C'est à ces différents niveaux que des incohérences ont été relevées. Un examen a également été réalisé en vue d'évaluer la concordance des autres tables en lien avec la table ZA¹⁹. A ce niveau également, une liste d'incohérences a été dressée.
- 35 A l'appui des statistiques descriptives, et tenant compte des informations disponibles dans les bases de données, l'audit a tenté de dresser la physiologie du processus de recouvrement judiciaire en fonction du nombre de dossiers qui restent ouverts et des délais de procédure²⁰.

Le dernier archivage, qui est intervenu fin 1996, a éliminé de la base de données toutes les procédures qui étaient clôturées au 1^{er} janvier de cette année. Les données relatives aux procédures clôturées depuis lors sont donc encore consultables.

1.2.3 La sélection des échantillons de dossiers du recouvrement judiciaire et de fiches de procédure des services de la perception

- 36 L'analyse statistique de la base de données a mis en évidence des délais de procédure parfois très longs. Etant donné qu'un jugement est obtenu le plus souvent dans les quatre mois qui suivent la citation et qu'un plan d'apurement est accordé, selon les critères fixés par le comité de gestion, sur la base d'un échelonnement de la dette sur une durée de douze mois, une durée supérieure à deux ans mérite l'attention. A partir de dix ans et plus, le délai peut manifestement être qualifié de théoriquement long.

Etant donné l'insuffisance des données du système d'information susceptibles d'expliquer ces durées, il a été nécessaire d'examiner les dossiers afin de tenter de comprendre les raisons de la longueur des procédures. A cet effet, à partir des étapes de la procédure judiciaire reprises dans le système d'information réparties selon deux types de durée, entre deux et dix ans, d'une part, plus de dix ans, d'autre part, 14 strates ont été constituées. Dans chacune de ces 14 strates, 15 dossiers ont été choisis aléatoirement et examinés physiquement.

- 37 La surveillance des modalités de paiement après jugement, réalisée par les services de la perception, a été examinée sur la base des fiches de procédure de ces services. Un délai moyen de réaction²¹ a été calculé sur la

¹⁹ A cet effet, les tables suivantes ont été examinées:

- la table A définissant la situation administrative des employeurs par matricule;
- la table DOK reprenant les dates des différents documents expédiés aux employeurs;
- la table DO reprenant les informations relatives aux données des dossiers (un dossier étant formé de l'ensemble des procédures actives d'un employeur);
- la table HI reprenant l'historique des procédures de recouvrement;
- la table IRREC reprenant les propositions d'irrécouvrabilité.

²⁰ Afin de limiter l'addition de mêmes créances présentes dans des procédures de nature différente, les procédures d'assignation en faillite, d'admission au passif d'une faillite, d'appel et d'opposition ont été écartées des résultats de l'analyse.

²¹ Au départ de cas de non-respect de modalité du jugement ou d'un plan d'apurement. Le délai calculé a comme borne de départ la date d'exigibilité de la créance ou d'une partie de la créance et comme borne de fin, la date d'envoi d'une demande d'exécution forcée.

base d'un échantillon de 111 fiches tirées de façon aléatoire dans la strate²² des procédures pour lesquelles une demande d'exécution forcée a été adressée à l'huissier.

1.3 Les faiblesses constatées

1.3.1 Faiblesses dans le processus

38 Ces faiblesses peuvent entacher l'efficience et l'efficacité du processus. Leur impact à cet égard n'a toutefois pu être quantifié en raison de la qualité insuffisante des données et du manque d'informations disponibles dans le système d'information du recouvrement judiciaire.

39 Dans ce contexte, il ne peut être établi avec certitude que le processus fonctionne bien. Il peut être affirmé par contre que les conditions ne sont pas remplies pour donner une assurance quant au bon fonctionnement du processus envisagé.

40 L'analyse descriptive des procédures contenues dans la table ZA²³ a fait apparaître plusieurs situations inquiétantes.

Ces situations sont toutefois à examiner en tenant compte des faiblesses de la base de données qui sont développées plus amplement ultérieurement²⁴. Ces faiblesses tiennent principalement au manque de fiabilité des données présentes dans le système et à l'absence de données importantes qui permettraient d'interpréter les représentations graphiques, telles que, notamment, les paiements partiels et le nombre de plans d'apurement accordés²⁵. Dans ce contexte, il a été décidé d'exclure toute approche du recouvrement judiciaire sous l'angle du montant des cotisations en jeu.

Etant donné ces faiblesses et afin de comprendre ces situations inquiétantes, des dossiers du recouvrement judiciaire ont été examinés à partir d'un échantillonnage tiré aléatoirement parmi les procédures qui excèdent deux ans²⁶.

L'importance et l'enjeu des dossiers ouverts

41 Le graphique reprend sur une échelle du temps annuelle, d'une part, le nombre de dossiers encore ouverts et, d'autre part, le nombre de dossiers terminés à la suite d'un paiement, d'une déclaration d'irrecouvrabilité ou d'une annulation effectuée par les services de recouvrement judiciaire. En abscisse figure le délai qui sépare la date de création de la procédure de la date de fin de cette procédure ou, à défaut de fin, la date d'extraction des données, à savoir le 14 juillet 2002²⁷.

²² Afin de limiter le nombre de fiches non-analysables en raison de leur archivage, n'ont été sélectionnées que des procédures dont l'exécution a été demandée après le 1^{er} janvier 1998. En raison de ces archivages et des règles applicables en matière de statistique, il n'a plus été possible de tirer un échantillon représentatif de la population.

²³ Voir méthodologie point 35.

²⁴ Voir point 47 et s.

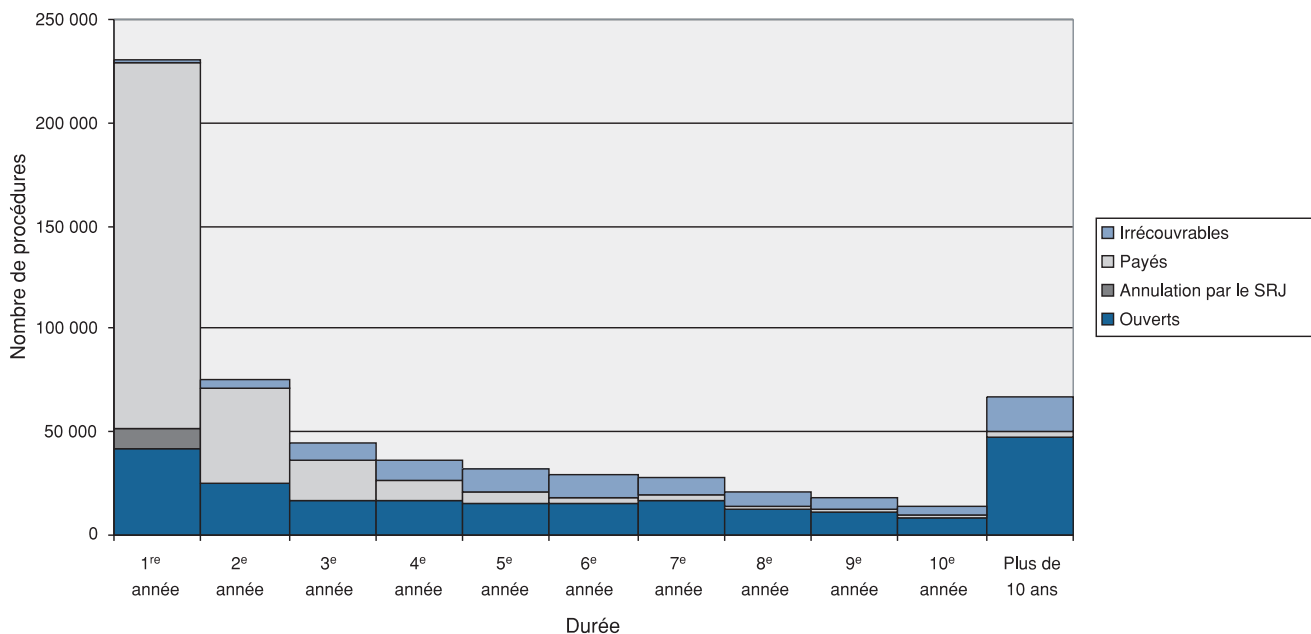
²⁵ Voir points 50 et s.

²⁶ Voir, pour plus de précisions, la méthodologie développée au point 36.

²⁷ Dès lors une procédure ouverte ou terminée, par exemple 18 mois après sa création, se retrouvera exclusivement dans l'histogramme représentant la deuxième année.

La représentation qui suit peut être mise en perspective avec le fait que depuis le 1^{er} janvier 2000, une moyenne d'approximativement 97.195 procédures nouvelles par an²⁸ sont à traiter par les services de recouvrement judiciaire.

Figure 1 – Répartition dans le temps de l'issue donnée aux dossiers gérés par les services de recouvrement judiciaire



De cette représentation, il ressort que la plupart des paiements s'effectuent durant les deux premières années et qu'un nombre important de procédures restent encore ouvertes après un délai qui apparaît comme théoriquement long. Concernant ce dernier point, les données chiffrées montrent que sur le nombre total de procédures en cours, la proportion de procédures ouvertes depuis plus de dix ans est de 20,8%, soit 47.685 procédures.

Il ne faut pas oublier que les données exploitées ici sont celles d'un système de suivi des étapes de procédure et que le dernier archivage, qui remonte toutefois, comme dit précédemment, à la fin de l'année 1996, a eu pour effet de supprimer les procédures terminées au 1^{er} janvier de cette année²⁹. Cet archivage a comme impact de diminuer le nombre de procédures fermées.

Le grand nombre de procédures non terminées se traduit par un solde débiteur qui peut être considérable mais n'a pu être quantifié en raison du manque d'intégration des bases de données³⁰.

²⁸ Moyenne calculée sur les années 2000, 2001 et 2002. Cette moyenne reprend les procédures ordinaires et les assignations en faillite. Elle a été calculée à partir des informations fournies par l'O.N.S.S.

²⁹ Voir point 35, al. 2.

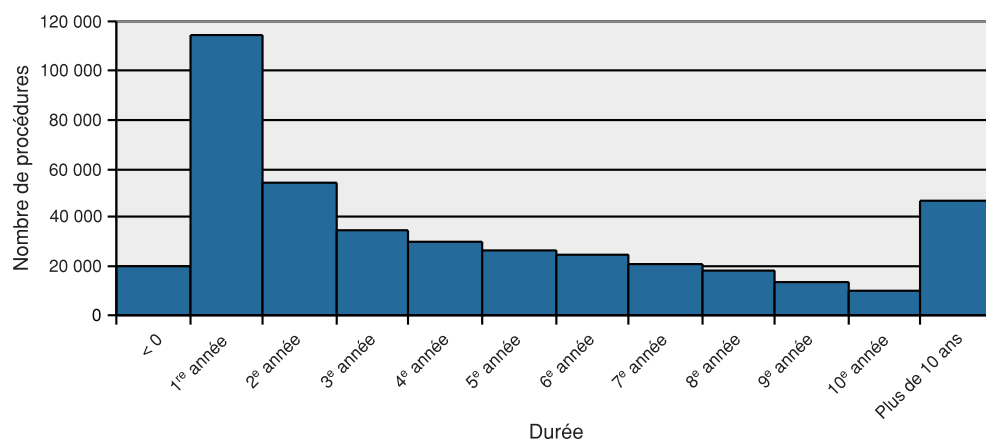
³⁰ Pour pouvoir obtenir une vue complète et globale des montants perçus et du solde restant à percevoir au regard de chaque procédure, il conviendrait d'opérer le rapprochement entre la table des procédures, la table contenant l'imputation des recettes des employeurs et la table contenant les soldes en cotisations, majorations et intérêts. L'intégration globale de ces données n'était pas effectuée au moment de l'audit et, vu sa complexité, elle n'a pas été réalisée par la Cour des comptes. Voir point 51.

La longueur des délais

42 L'analyse des données montre que c'est principalement entre le jugement et la fin de la procédure que des problèmes se posent. En effet, toute la phase qui précède le jugement ne pose pas problème. Pour près de 80% des affaires, le jugement intervient dans les trois mois de leur transmission à l'avocat³¹.

Le graphique qui suit renseigne sur les délais qui s'écoulent entre la date du jugement et celle de la fin de la procédure ou, à défaut de fin, la date d'extraction des données. Toutes les procédures sont reprises, qu'il ait été fait usage des actes nécessaires à l'exécution forcée ou non, que des plans d'apurement aient été accordés ou non.

Figure 2 – Les délais entre la date de jugement et la fin de la procédure ou, à défaut de fin, la date d'extraction des données



Le tableau suivant met en évidence l'accumulation de dossiers non clôturés deux ans après le jugement et la part fort importante des procédures présentant des délais encore bien supérieurs :

Tableau 1 – Délai entre le jugement et la fin de la procédure ou, à défaut de fin, la date d'extraction des données

	Plus de 2 ans	Plus de 3 ans	Plus de 4 ans	Plus de 5 ans	Plus de 10 ans
En nombre de procédures	54,72%	46,25%	38,95%	32,52%	11,29%

³¹ Pour près de 90% dans les quatre mois. Ce calcul est obtenu en excluant les procédures d'assignation en faillite et d'admission au passif d'une faillite et les recours, et en ne tenant compte que des procédures pour lesquelles un jugement a été prononcé.

Les délais de surveillance des modalités de paiements accordées par jugement ou plan d'apurement

- 43 Parmi les facteurs influençant la durée des procédures figurent les délais nécessaires pour constater le non-respect des modalités de paiement. Le délai moyen calculé sur la base d'un échantillon de fiches de procédures est de 83 jours calendrier à partir de la date d'exigibilité, soit près de trois mois³².
- 44 Ce délai doit également être mis en perspective avec le fait qu'il n'est pas rare que plusieurs plans d'apurement soient accordés en vue de répondre notamment à des difficultés de paiement de l'employeur ou à des demandes formulées à l'occasion d'une exécution forcée. Ceci a comme répercussion sur le plan du suivi du respect des modalités de paiement que, à chaque nouveau plan d'apurement, un délai moyen de trois mois pour détecter le non respect des modalités de paiement est susceptible d'être ajouté. Une telle situation peut accroître considérablement les délais de récupération et en définitive diminuer les chances de recouvrement.

Les défaillances relevant de la gestion du dossier

- 45 L'examen d'un échantillon de dossiers tiré à partir des délais théoriquement longs a mis en exergue les éléments suivants³³:
- Défaut de lisibilité des dossiers (pas de synthèse, pas d'explication commentant les décisions prises, par exemple, en matière d'exécutions forcées, de faillite ou d'octroi d'un plan d'apurement, difficulté d'identification de l'auteur de la décision,...) ou leur caractère incomplet. La conséquence est l'impossibilité de contrôles a posteriori. Des instructions ont toutefois été communiquées aux juristes afin d'améliorer la transparence des dossiers.
 - Ruptures dans l'information provenant tant de l'extérieur³⁴ que de l'intérieur³⁵.
 - Lenteurs ou inactions des avocats, curateurs et liquidateurs. Ces circonstances peuvent, en partie, être la conséquence de contraintes économiques ou d'un système d'organisation judiciaire qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer toutes les missions légales.
 - Dossiers non clôturés et restant inactifs, ou gérés de manière passive, la conséquence étant des lenteurs ou des absences de traitement de dossiers durant plusieurs années.
 - Discordances entre les informations contenues dans le système informatique de suivi des procédures et le contenu des dossiers.
 - Propositions de déclaration d'irrecouvrabilité rédigées longtemps après que les conditions déterminant l'irrecouvrabilité de la créance ont été réunies. Une fois rédigées, ces propositions sont stockées parfois

³² Voir point 37.

³³ Voir point 36.

³⁴ Exemples: absence d'informations sur la déclaration d'une faillite, absence de réponse de l'avocat, rappels purement formels,...

³⁵ Exemples: absence d'informations provenant ou destinées aux services de la perception, de l'immatriculation ou du contrôle, multiples et tardives déclarations complémentaires de créance alors que parfois il y a impossibilité de récupérer, ...

durant plusieurs années avant de recevoir la signature qui autorise leur comptabilisation. Cette situation entache la fidélité des comptes de l'O.N.S.S.

- 46 Outre les nombreux dossiers en cours de faillite, ces constats de nature et d'importance différentes, même s'ils n'ont pu être extrapolés en raison de la qualité insuffisante des données disponibles dans le système d'information, constituent, pour certains d'entre eux, une explication à la longueur des délais. Ils ont tous pour effet d'entacher l'efficacité et l'efficacé du processus.

En conséquence, ils doivent être vus par les services de recouvrement judiciaire comme des indices de déficience dans le fonctionnement qu'il convient de prendre en considération en vue d'améliorer les conditions de maîtrise du processus et, de ce fait, l'assurance qu'ils pourront offrir quant à son bon fonctionnement.

1.3.2 Faiblesses liées aux informations de gestion

- 47 Pour être en mesure de maîtriser son activité, un gestionnaire doit pouvoir disposer d'une information de gestion de qualité. Or, les entretiens effectués, la réalisation de tests et l'exploitation des données³⁶ qui sous-tendent le processus de recouvrement judiciaire ont permis de relever un nombre important de faiblesses qui entachent fondamentalement la qualité des informations disponibles et susceptibles d'être utilisées.

- 48 Ces faiblesses ont une influence importante sur la qualité du système d'information en tant que mesure de contrôle interne et en tant qu'outil de gestion. Or, il convient de relever que ce système d'information est utilisé actuellement en tant qu'outil de gestion dans le cadre du suivi du contrat d'administration.

Il faut souligner néanmoins la mise en place au sein de l'O.N.S.S. d'un *datawarehouse* dont l'utilisation par les *business analysts* devrait permettre d'analyser les données de base du processus de recouvrement judiciaire et inciter à les améliorer.

Incohérences dans les données

- 49 Sur un peu plus d'un million de procédures, 578.000 incohérences ont pu être relevées dans les champs des lignes de procédures lors de l'analyse des bases de données. Elles consistent en des anomalies de chronologie³⁷ dans les dates encodées, des valeurs manquantes alors qu'elles auraient dû être présentes³⁸ et des valeurs erronées³⁹. Elles ne constituent pas

³⁶ Voir les développements relatifs à la méthodologie repris aux points 26 et s.

³⁷ Exemples : dates de jugement antérieures aux dates où l'affaire est confiée à l'avocat, dates de fin de la procédure antérieures à la date du jugement avec des délais d'écart pouvant dépasser 1 année, dates où l'affaire est confiée à l'avocat et qui sont antérieures à la date de création de la procédure enregistrée dans le système.

³⁸ Tels les cas où les champs qui alimentent la production des données statistiques ne sont pas en cohérence avec les données électroniques qui traduisent l'état du dossier (ex. : incohérence entre le champ qui indique la présence effective d'un ordre d'exécution forcée et celui qui le comptabilise à des fins de statistique). Cette situation existe aussi par rapport à des données historiques.

³⁹ Les incohérences entre l'information sur l'état de la procédure et la situation administrative de l'employeur, qualifié de non poursuivi, d'ex-poursuivi ou d'irrecouvrable définitif alors que des procédures sont en cours, sont relevées par des messages d'anomalies non bloquantes au service de la perception.

nécessairement des valeurs inexactes en ce sens que des explications pourraient parfois être données. Mais ces explications restent des hypothèses et sont multiples. La conséquence en est que s'il n'est pas certain que ces incohérences ont une influence négative sur le système en tant qu'outil quotidien de suivi des procédures, elles empêchent, cependant, toute exploitation utile a posteriori des informations et réduisent fondamentalement la fiabilité des informations qui pourraient en être tirées à des fins de gestion ou en vue de suivre la réalisation du contrat d'administration.

Absences d'intégration de données importantes dans le système d'information de gestion

- 50 Un certain nombre de données nécessaires au suivi des procédures et indispensables pour une exploitation des informations à des fins de gestion font défaut, telles que les motifs des annulations effectuées, principalement par les services de la perception, certaines données concernant des étapes-clés de la procédure, comme la citation, ou des procédures judiciaires entières⁴⁰, l'état d'avancement de la proposition d'irrecouvrabilité, la nature de l'irrecouvrable⁴¹, etc.
- 51 D'autres données, tout particulièrement les informations sur les paiements partiels et le type ou l'origine de la créance⁴² sont présentes dans les systèmes d'information de l'O.N.S.S., mais la structure de ces tables de données rend leur exploitation fort difficile sans développements informatiques complémentaires⁴³, outre qu'elle est risquée au niveau de la fiabilité des montants pour l'ensemble des procédures. Ces difficultés d'exploitation rendent particulièrement ardue la construction d'un taux de recouvrement judiciaire fiable⁴⁴. La mise en place du *datawarehouse* ne permettait pas, au moment de l'audit, de résoudre ce problème d'intégration entre l'état des paiements de l'employeur et celui de la procédure.
- 52 D'une manière générale, l'absence d'un nombre important de données, telles que les raisons d'un blocage, les modalités de paiement résultant des jugements et des plans d'apurement, le nombre de plans d'apurement, l'historique des rappels aux différentes étapes de procédure, le caractère favorable ou non du jugement, des données plus précises sur la procédure d'exécution forcée⁴⁵, etc., empêche d'interpréter la durée des procédures et, en définitive, le solde débiteur, outre qu'elle limite l'exploitation que permet le *datawarehouse*.

⁴⁰ Exemple: procédures devant le juge des saisies.

⁴¹ Définitif ou provisoire.

⁴² Exemple: simple retard de paiement d'une cotisation déclarée ou rectification opérée par l'O.N.S.S.

⁴³ En effet, un tel rapprochement implique l'intégration horizontale de données pour lesquelles les clés de référence sont différentes: les données concernant les procédures sont référencées au regard du numéro de matricule O.N.S.S. de l'employeur et d'un numéro de procédure alors que les recettes et les soldes sont repris au regard du numéro de matricule et du trimestre de cotisation concerné. L'intégration s'avère donc délicate et nécessite un travail informatique (construction d'une clé de liaison) du ressort de l'autorité gestionnaire et une validation importante des résultats obtenus.

⁴⁴ Voir points 60 à 62.

⁴⁵ Procédure devant le juge des saisies, p.-v. de carence, etc.

Défauts dans le système qui augmentent les risques dans l'exploitation des informations à des fins de gestion

- 53 Un certain nombre d'éléments qui tiennent à la construction du système rendent périlleuse l'exploitation des résultats ou pourraient les fausser: écrasement de données, absence d'historiques, doublons systématiques entre des procédures ordinaires et des procédures en faillite, absence d'automatisation de certains types de blocages⁴⁶, etc.

Manque d'assurance sur l'exactitude des données

- 54 Le manque de contrôle, principalement sur l'exactitude des données encodées, ne donne aucune assurance sur ce point. C'est ainsi que les agents des sections du recouvrement judiciaire peuvent modifier, voire effacer, les données⁴⁷ sans qu'aucun contrôle spécifique ne soit mis en place.

Utilisation non uniforme du système de rappel

- 55 Le système produit des rappels à chaque étape de procédure, et ceci dans le but d'éviter l'oubli de traitement des dossiers en cours. Or, pour des raisons d'inadéquation des délais de rappel, jugés trop longs pour certains et trop courts pour d'autres, les rappels produits par le système ne sont pas utilisés de manière uniforme par les personnes chargées du suivi des dossiers. L'utilisation de ces rappels par le personnel ne fait pas l'objet d'un suivi par les responsables. La conséquence en est que cette mesure de contrôle interne que constitue ce système de suivi n'est pas effectivement appliquée et n'offre aucune assurance quant au bon traitement des dossiers.

Défaut de maîtrise du système informatique

- 56 Des entretiens menés avec les services du recouvrement judiciaire et avec la SmalS-MvM, il apparaît que l'O.N.S.S. n'a plus la maîtrise du système informatique de suivi de la procédure judiciaire⁴⁸.
- 57 Ceci résulte notamment de l'externalisation de la gestion des données de l'O.N.S.S. à la SmalS-MvM et, son corollaire, la désappropriation du système de la part des services de recouvrement judiciaire. L'absence de modification majeure ou de réévaluation du système depuis sa création, au début des années 80, a cristallisé cette perte de maîtrise.
- 58 Actuellement, les services de recouvrement judiciaire ne sont pas organisés pour se réapproprier le système en vue d'en avoir la maîtrise et de permettre à l'O.N.S.S. de pleinement jouer son rôle de client vis-à-vis de la SmalS-MvM dans le cadre d'une réelle relation de partenariat.

⁴⁶ Exemple: le cas de faillite pour les procédures ordinaires.

⁴⁷ A savoir les dates encodées au regard des étapes de procédures et ces étapes de procédures. Ils ne peuvent par contre pas modifier les informations touchant à l'existence de l'extrait de compte dans le système, sa date et son montant. Voir chapitre 3 et particulièrement point 116.

⁴⁸ Voir la constatation développée aux points 104 et s., et plus précisément aux points 108, 113 et 114.

Insuffisance d'outils de reporting performants

59 Les responsables du recouvrement judiciaire ne disposent pas des outils de reporting globaux leur permettant de maîtriser les activités qui relèvent de leurs services⁴⁹.

1.3.3 Faiblesse dans le suivi des activités: l'absence de prise en considération d'un taux de recouvrement judiciaire

60 Actuellement, ni dans le contrat d'administration, ni en interne, le processus de recouvrement judiciaire n'est envisagé au regard d'un taux de recouvrement, ou de son évolution dans le temps. Or, une telle information apparaît comme primordiale même si, bien entendu, le bon fonctionnement du processus envisagé ne peut être évalué uniquement au regard d'un tel taux. Afin de traduire au mieux la réalité du processus de recouvrement judiciaire, ce taux devrait être segmenté, notamment en fonction de l'origine de la dette⁵⁰.

Un tel taux, segmenté en fonction du profil du recouvrement judiciaire, devrait être utilisé, parmi d'autres informations, comme indicateur synthétique de performance. Il va de soi qu'il ne peut pas être considéré comme une information déterminante par elle-même quant aux performances du processus envisagé. Ce type d'indicateur synthétique sert surtout à mesurer l'impact d'améliorations apportées aux diverses étapes de la procédure et mesurées par le biais de leurs propres indicateurs.⁵¹ Le système d'indicateur peut être utilement complété par un ensemble de mesures sur les éléments externes pouvant influencer le résultat du recouvrement.⁵²

61 En l'état actuel des bases de données, l'obtention d'un taux de recouvrement judiciaire est extrêmement difficile et n'est produit par aucun service de l'O.N.S.S. Cette difficulté résulte du défaut de transversalité des bases de données alimentées par les services de la perception et du recouvrement judiciaire. Cette situation est un obstacle majeur à une orientation des activités au regard des résultats.

62 Le seul taux relatif au recouvrement, et qui a été publié dans le dernier rapport annuel de l'O.N.S.S., au moment de l'audit, est un taux qui est censé mesurer le rendement de la perception. Il présente toutefois l'inconvénient majeur de mettre en rapport des montants construits sur des assiettes différentes, à savoir les montants perçus, qui concernent les nouvelles cotisations et les arriérés de cotisations, y compris des années antérieures, au regard des nouvelles cotisations à percevoir pour l'année. L'assiette du numérateur étant plus vaste que celle du dénominateur, ce type de calcul peut donner comme résultats un taux supérieur à 100%. Ces données ont en outre perdu de leur actualité, le dernier rapport annuel étant relatif à l'exercice 1997.

⁴⁹ Voir les constatations développées aux points 72 à 79, et 137 et s.

⁵⁰ La récupération d'une dette résultant d'un retard de paiement d'une somme déclarée par un employeur n'est pas du même type, par exemple, que celle qui procède d'une rectification apportée à une déclaration.

⁵¹ Par exemple, les indicateurs de mesure du délai d'envoi aux avocats, du délai pour obtenir un jugement, du délai pour l'envoi d'une exécution forcée, etc.

⁵² Telle par exemple la mesure de l'activité économique, du nombre de faillites, du délai moyen de fixation des affaires par les cours et tribunaux.

Chapitre 2

Le déroulement du processus

- 63 Cinq constatations sont développées dans ce chapitre :
- la rupture dans le processus de recouvrement judiciaire ;
 - la répartition déséquilibrée du travail entre les juristes et le personnel des sections de recouvrement judiciaire ;
 - l'absence d'utilisation de la contrainte ;
 - les déficiences dans la désignation et l'évaluation du travail des avocats ;
 - les propositions de déclaration d'irrecouvrabilité en attente de décision.

2.1 La rupture dans le processus de recouvrement judiciaire

- 64 Le fonctionnement du processus de recouvrement judiciaire relève de la responsabilité de deux directions générales : la Direction générale de la perception, dont les services sont chargés du suivi des paiements, et la Direction générale des services juridiques dont les services de recouvrement judiciaire sont chargés du suivi des procédures de recouvrement par voie judiciaire⁵³. Une fois l'affaire confiée aux services de recouvrement judiciaire en vue d'obtenir un jugement, il appartient aux services de la perception d'informer le plus rapidement possible les services de recouvrement judiciaire de tout paiement effectué par l'employeur. Une fois le jugement obtenu, il revient aux services de la perception de veiller au respect des modalités prévues dans le jugement ou dans le plan d'apurement consenti par les services de recouvrement judiciaire et d'informer ces derniers le plus rapidement possible du non-respect des modalités afin de lancer la procédure d'exécution forcée.
- 65 Vu ce partage de responsabilités et la transversalité du processus, tout doit être mis en œuvre pour éviter une rupture dans le processus. Or, actuellement, on ne peut pas affirmer que ce résultat soit atteint, en raison de l'absence d'intégration des données du suivi des paiements dans le système d'information qui sous-tend le processus envisagé.
- 66 En effet, dans l'état actuel des choses, les instruments du suivi utilisés pour cette activité par les services de la perception sont, d'une part, le système informatisé de suivi des comptes des employeurs⁵⁴ et, d'autre part, un système manuel constitué de fiches de procédure qui reprennent pour chaque employeur les jugements, les plans d'apurement et le suivi des modalités prévues. Ces instruments ne sont pas intégrés avec l'outil de suivi du recouvrement judiciaire. Il en résulte que des données essentielles ne sont pas reprises dans le système d'information utilisé par les services de recouvrement judiciaire, à savoir le nombre de plans d'apurement consentis à l'employeur, les modalités de paiement résultant de ces plans ou d'un jugement et les paiements partiels.

⁵³ Voir la description sommaire du processus de recouvrement judiciaire, points 18 et s.

⁵⁴ Dénommé ATCE.

- 67 Par ailleurs, l'existence de deux systèmes non intégrés multiplie inutilement l'enregistrement et le transfert des informations ainsi que le traitement d'une même information, avec les conséquences qui s'en suivent sur l'efficacité et les risques accrus d'erreur et de perte.
- 68 Il est enfin apparu, au cours de l'examen d'un échantillon, que le délai moyen nécessaire aux services de la perception pour constater le non-respect des modalités de paiement est de 83 jours calendrier à partir de la date d'exigibilité, soit près de trois mois⁵⁵. Un tel délai est dû essentiellement à un défaut d'automatisation qui nécessite de mobiliser un temps de travail important pour assurer ce suivi. Chargés d'autres opérations qu'ils considèrent comme prioritaires, les services de la perception ne peuvent consacrer les moyens nécessaires pour accomplir de manière efficace cette activité. C'est ainsi que l'objectif du contrat d'administration qui a pour objet de vérifier mensuellement le respect par les employeurs des délais de paiement qui leur sont accordés par un jugement ou dans le cadre d'un plan de paiement n'est pas atteint.

Recommandations :

Intégrer les données dans un système unique

- 69 Afin de remédier à cette rupture et de renforcer la transversalité du processus, il est nécessaire d'intégrer dans un système unique ces données du suivi des paiements et celles du recouvrement judiciaire. Cette intégration doit toutefois respecter la séparation des fonctions et donc laisser aux services de la perception la responsabilité du suivi des paiements.
- 70 Une telle intégration doit s'accompagner de l'automatisation de cette activité de suivi, de telle sorte qu'il n'appartiendra plus, en définitive, aux services de la perception que de traiter les exceptions, c'est-à-dire les imputations de paiement qui ne pourraient être traitées automatiquement en raison d'erreurs dans l'information soumise par les employeurs. La constatation d'un défaut de paiement serait donc automatisée et l'information transmise électroniquement et en temps réel aux services du recouvrement judiciaire, seuls services désormais en charge du suivi de la procédure judiciaire.

L'automatisation de la « novacard⁵⁶ » n'est pas une idée nouvelle (cf. notamment le plan d'administration élaboré en 2001). En raison des moyens limités à sa disposition, l'O.N.S.S. a décidé de donner la priorité au projet de mise en oeuvre de la déclaration électronique au cours des années 2003-2004. Dès 2004, une analyse du flux « perception - recouvrement judiciaire » sera entreprise.

Point de vue de l'O.N.S.S.

Définir dans le contrat d'administration un objectif général pour le processus de recouvrement judiciaire

- 71 Outre cette intégration des données, il conviendra d'envisager dans le contrat d'administration le processus de recouvrement judiciaire de manière plus transversale en définissant un objectif général susceptible de

⁵⁵ Voir point 43.

⁵⁶ La « novacard » est une fiche de procédure tenue par les services de la perception en vue de suivre le respect par les employeurs de leurs obligations de paiement.

le couvrir dans sa totalité et donc d'être suivi via des indicateurs communs aux deux directions générales impliquées dans le processus.

2.2 La répartition déséquilibrée du travail entre les juristes et le personnel des sections de recouvrement judiciaire

72 Depuis le 1^{er} janvier 2000, on peut estimer qu'en moyenne 97.195 procédures nouvelles par an⁵⁷ sont à traiter par les services de recouvrement judiciaire. Ces procédures s'ajoutent bien entendu aux procédures encore en cours de traitement. Aucune réelle délégation de pouvoir n'est formellement accordée au personnel des sections.

Dans des cas limités⁵⁸, une répartition du travail est organisée en vue de permettre au personnel des sections de proposer une décision. Celle-ci n'a cependant de valeur que confirmée par écrit par les juristes. On ne peut donc pas parler dans ce cas de délégation de pouvoir.

73 Il conviendrait d'ailleurs d'examiner pourquoi la préparation d'une proposition de plan d'apurement par le personnel des sections, à confirmer par le juriste, a été limitée aux dossiers dont le montant est inférieur à 7500 euros, puisque la décision est de toute façon prise, en définitive, par le juriste.

74 Face à cette situation et vu le nombre réduit de juristes⁵⁹, le risque de retard ou de qualité insuffisante dans le traitement des dossiers est élevé. Ce risque est accru par l'absence de moyens de maîtrise basés sur des outils de reporting performants⁶⁰.

Point de vue de l'O.N.S.S.

L'Office a souligné qu'il a connu, ces dernières années, de sérieuses difficultés pour, en particulier, compléter son cadre de juristes. Cette problématique devrait se résoudre par l'adoption par le Gouvernement du modèle «ORESTES», modèle de calcul objectif des besoins en personnel.

Recommandation: Responsabiliser le personnel des sections du recouvrement judiciaire

75 Pour ce faire, il conviendrait de décharger de certaines responsabilités les juristes et de les déléguer au personnel des sections.

76 La mesure du transfert de responsabilités à ce niveau de personnel devra toutefois être accompagnée de:

- la mise en place d'un nouveau profil de fonction et d'une évaluation des prestations de personnel en rapport avec ce profil;
- la rédaction et la distribution d'instructions comportant des critères clairs de prise de décision et accompagnées d'un programme de formation adapté;

⁵⁷ Voir note infrapaginale 28.

⁵⁸ Il s'agit des dossiers portant un débit de cotisations inférieur à 7.500 euros et pour autant que les interventions visent à régler un dossier sans devoir entamer des procédures juridiques spécifiques. Ceci n'est pas valable pour les dossiers classifiés «débiteur important» ou «10 millions BEF».

⁵⁹ 5 francophones et 6 néerlandophones équivalents temps plein en mai 2003.

⁶⁰ Voir la constatation développée aux points 137 et s.

- et la mise en oeuvre d'outils de reporting permettant d'instaurer une procédure de validation et offrant au management une assurance quant au respect des instructions.

77 Il conviendra, avant la mise en place d'un tel système, d'étudier la qualification et l'effectif du personnel de section actuel pour déterminer quelles responsabilités pourraient être confiées et à quelles conditions.

78 Le transfert des responsabilités ne pourra s'opérer que lorsque des mesures de contrôle interne seront mises en place et que leur application sera susceptible d'offrir une assurance raisonnable quant à la qualité du traitement des dossiers.

Dans de telles conditions, l'intervention des juristes pourra être limitée, autant que possible, aux questions qui nécessitent leur niveau d'expertise.

79 Il convient de relever que cette tendance visant à responsabiliser le personnel des sections était déjà ébauchée au sein des services de recouvrement judiciaire au moment de l'audit et se traduisait notamment dans l'adaptation des profils de fonction du personnel des sections et la mise en place de formations propres aux besoins du service.

2.3 L'absence d'utilisation de la contrainte

80 L'article 40 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs reconnaît à l'O.N.S.S. le droit de recouvrer les sommes qui lui sont dues par voie de contrainte. L'alinéa 2 de cet article donne délégation au Roi pour régler les conditions et modalités d'un tel mode de procéder. Sur cette base, le Roi adopta les articles 43bis à 43septies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969⁶¹.

La contrainte est un titre exécutoire que l'administration se délivre à elle-même et qui lui permet, sans devoir faire appel aux cours et tribunaux, de recouvrer les cotisations sociales impayées, ainsi que les majorations et intérêts de retard qui s'y rapportent, en actionnant les procédures d'exécution forcée. Il s'agit d'un acte administratif qui est exécutoire par lui-même, sans intervention de l'autorité judiciaire.

81 A ce jour, l'O.N.S.S. ne recourt à ce mode de procéder que pour des cas tout à fait exceptionnels⁶² de telle sorte que l'ensemble des procédures à entamer le sont systématiquement par voie de citation devant les tribunaux du travail et ceci, quelle que soit l'origine de la dette à recouvrer⁶³.

82 L'analyse des bases de données a toutefois permis de récolter un certain nombre d'indices qui plaident en faveur d'une utilisation ciblée de la contrainte :

- 64 % des jugements en termes de nombre de procédures, 33 % en termes de cotisations en jeu, sont des jugements par défaut ;

⁶¹ A.R. du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

⁶² En cas de demandes de récupération pour le compte des organismes de sécurité sociale d'Allemagne, de France, du Luxembourg et des Pays-Bas, ainsi que dans les cas de fraudes avérées. Ces cas ont été définis par le comité de gestion.

⁶³ Exemple: retard dans le paiement de sommes déclarées ou rectification apportée à une déclaration par les services du contrôle.

- ces jugements par défaut donnent lieu, pour ce qui concerne les sommes récupérées, à des paiements approximativement équivalents à ceux effectués suite aux jugements contradictoires ;
- ces jugements par défaut ne connaissent qu'un taux d'opposition marginal, inférieur à 1 %.

83 Ces indices tendent à démontrer qu'il y aurait moyen de recourir à la contrainte de façon ciblée dans des cas où les risques d'opposition apparaissent comme minimes. Dans ces cas, les risques de contestations liés à l'usage de la contrainte, principalement les contestations à l'encontre d'une contrainte signifiée⁶⁴ et de son exécution forcée⁶⁵, semblent très limités.

Pour ce qui est des éventuelles faiblesses qui relèvent plus du régime juridique de la contrainte et de son aménagement⁶⁶, il n'est pas inutile de rappeler que l'O.N.S.S. peut proposer de réviser les textes de base et donc de les adapter. Pour ce qui est de l'obligation de motiver formellement la contrainte en raison de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, il est difficile d'estimer qu'une telle obligation légale fasse obstacle à une automatisation de la contrainte et donc de la motivation qui l'appuie.

84 De tels indices pourraient être complétés par une analyse des coûts. Il apparaît en effet clairement que la toute grande majorité des procédures portent sur des créances de faible montant⁶⁷. A cela s'ajoute une diminution des frais de justice à mettre à charge de l'employeur étant donné que la contrainte ne nécessite plus qu'une seule signification en lieu et place de celles de la citation et du jugement par défaut et que les frais et dépens liés à la procédure judiciaire n'ont plus cours. C'est également autant d'affaires qui ne sont plus confiées à des avocats.

85 Enfin, la contrainte doit également être envisagée dans un contexte où, en moyenne, trois mois sont nécessaires pour obtenir un jugement, ce délai étant précédé d'une durée d'approximativement quatre mois pour le déroulement de la procédure de recouvrement administratif⁶⁸. A cela s'ajoute le fait que l'O.N.S.S. évolue également dans un environnement où d'autres sociétés créancières font appel à des sociétés de recouvrement dont l'objectif est de récupérer leurs créances le plus rapidement possible. Plus le délai est court, plus les chances de récupérer sont élevées. L'ensemble de ces éléments tendent donc à démontrer l'effet positif que peut avoir la contrainte sur l'efficience du processus.

86 Un prélèvement, dans le système d'information, de données sur l'origine de la créance⁶⁹, couplé à un examen portant sur le caractère favorable ou

⁶⁴ Contestation devant le tribunal du travail territorialement compétent dans les 15 jours de la signification en vue de l'octroi de termes et délais ou sur des questions de fond.

⁶⁵ Saisine du juge des saisies pour obtenir des termes et délais, absence d'effet suspensif des voies de recours et régime de la saisie-arrêt auprès d'un tiers applicable en cas de contrainte qui nécessiterait de procéder d'abord à l'exécution à l'encontre du débiteur de l'O.N.S.S.

⁶⁶ Tel le cas des éventuels problèmes liés à la délégation accordée au Roi.

⁶⁷ 2,7% du nombre de procédures dont le montant en cotisations est supérieur à 62.000 euros représentent 54% du montant global en cotisations. 73% des procédures portent sur un montant inférieur à 5.000 euros et représentent à peine 8% du montant global des cotisations réclamées.

⁶⁸ Voir la description sommaire du processus de recouvrement judiciaire, points 18 et s.

⁶⁹ Exemple: dette due en raison d'un retard de paiement portant sur des sommes déclarées ou dette rectifiée suite à une intervention des services du contrôle.

non du jugement, compléterait utilement l'analyse. En effet, dans l'état actuel des connaissances, on ne peut que supposer que l'application ciblée de la contrainte à la catégorie des créances résultant d'un défaut de paiement de sommes déclarées donnera lieu à peu d'opposition. De tels éléments complémentaires permettraient de consolider les indices déjà récoltés en faveur du recours à la contrainte.

Recommandation: Etudier la possibilité de procéder de manière ciblée par voie de contrainte

87 A partir des indices évoqués, complétés par une analyse des coûts et du résultat des jugements, classés selon l'origine juridique des dettes, il convient d'analyser la possibilité de lancer la contrainte dans des cas ciblés et, le cas échéant, de la tester.

La contrainte devra s'envisager de manière automatisée et sa signification constituera la première étape du processus.

Depuis un certain temps, la discussion et la réflexion sont ouvertes à l'Office sur la pertinence d'utiliser la technique de la contrainte.

Point de vue de l'O.N.S.S.

Si la contrainte contient des aspects séduisants (gain de temps ou intérêt des autres partenaires concernés dans la chaîne - tribunaux, auditorats de travail -), il faut reconnaître qu'elle nécessite une organisation pratique, un circuit informatique pertinent (que l'Office ne sera pas en mesure d'entamer avant fin 2004) et un changement de la position adoptée par le comité de gestion de l'O.N.S.S.

La vraie question, selon l'O.N.S.S., est d'examiner s'il est vraiment nécessaire d'obtenir un titre exécutoire (jugement ou rôle selon la loi du 27 juin 1969) pour recouvrer 80% des sommes dues, en maximum deux ans (données issues du *datawarehouse*). En d'autres mots, les arguments développés par les auditeurs en faveur de la contrainte pourraient plaider en faveur d'une alternative. Celle-ci consiste à modifier l'article 23, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 et l'article 34, alinéa 5, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, pour permettre à l'O.N.S.S. d'accorder des facilités de paiement à ses débiteurs sous certaines conditions et d'éviter ainsi de devoir obtenir un titre exécutoire (jugement ou rôle) et procéder à son exécution avant l'octroi d'un éventuel sursis (plan d'apurement). A priori, la mise au point juridique et la mise en oeuvre des circuits administratifs ne devraient pas poser de gros problèmes techniques et pourraient avoir lieu rapidement. Il s'agit d'une voie déjà suggérée, que les organismes français percepteurs de cotisations de sécurité sociale utilisent régulièrement.

L'Office aimerait disposer de la possibilité de choisir entre les instruments suivants, à utiliser suivant le cas qui se présente :

- la contrainte ;
- la procédure judiciaire et l'obtention d'un jugement ;
- l'accord avant jugement mais valant le cas échéant titre exécutoire en cas de non respect.

Des démarches vont être entreprises pour permettre ce choix et tester un non recours au judiciaire.

2.4 La désignation des avocats et l'évaluation de la qualité de leurs prestations

2.4.1 La désignation

88 Lorsque l'O.N.S.S. estime qu'un nouvel avocat doit être désigné, il adresse un avis de vacance au bâtonnier de l'arrondissement judiciaire concerné, qui le diffusera selon le procédé de son choix. Dans cet avis, un certain nombre de questions ou critères sont énumérés. Les candidatures des avocats intéressés sont adressées à l'O.N.S.S. Une grille comprenant la réponse, par avocat candidat, aux questions et critères est alors complétée et adressée à l'administrateur général, à qui il appartient de décider. L'administrateur général doit toutefois veiller dans les désignations à une répartition équitable entre les intérêts présents au sein du comité de gestion⁷⁰. L'administrateur général informe le comité de gestion de la désignation intervenue. L'avocat désigné en est averti par une lettre.

89 La motivation de la décision de désignation n'est toutefois formalisée dans aucun document. Elle ne se trouve donc pas dans le dossier administratif. Or, comme tout acte juridique pris par une autorité administrative, une telle décision doit reposer sur des motifs valables en droit et en fait.

Point de vue de l'O.N.S.S.

L'O.N.S.S. signale à ce propos qu'un document destiné au comité de gestion et visant à objectiver davantage les critères de choix des avocats est en cours de préparation. Il faut reconnaître toutefois, qu'«à concurrence égale», après mise en œuvre d'un maximum de critères, il faudra accepter le choix de l'autorité compétente, à savoir le comité de gestion ou, par délégation, l'administration générale.

2.4.2 L'évaluation de la qualité du travail

90 Les avocats désignés travaillent sous abonnement. La lettre de leur désignation précise en effet qu'un certain nombre d'affaires leur seront confiées et qu'elles donneront lieu à des honoraires calculés de manière forfaitaire. Cette lettre précise le mode de calcul et de paiement des honoraires et prévoit le principe selon lequel l'abonnement est renouvelable annuellement, jusqu'à ce que l'avocat ait atteint l'âge de 60 ans. L'avocat reçoit ensuite un certain nombre de consignes et instructions portant sur le contentieux en cause et le mode de travail mis en place par l'O.N.S.S.

91 Actuellement il n'existe pas de procédure efficace d'évaluation de la qualité des prestations des avocats. Tout abonnement fait, en principe annuellement, l'objet d'un renouvellement. Il n'existe aucune procédure qui aurait pour but d'évaluer le travail fourni par les avocats et, sur la base de critères pertinents et objectifs, de justifier le non renouvellement d'un abonnement en cas d'insuffisance des prestations.

Seul existe actuellement un regroupement, par avocat, des lettres de rappel engendrés par le système de suivi de procédures judiciaires dans le but de détecter les négligences récurrentes. Il apparaît toutefois que des sanctions ne sont prises que dans des cas extrêmes et après des périodes particulièrement longues. En outre, en raison du faible suivi dans l'utilisation des

⁷⁰ Les principes que l'Administration générale doit respecter lors de la désignation des avocats ont été arrêtés par le comité de gestion en séance du 3 mai 1991.

rappels engendrés par le système, on ne peut avoir aucune assurance quant à l'exhaustivité de la collecte d'informations.

- 92 Le service de recouvrement judiciaire projette toutefois de mettre au point un système plus efficace qui devra permettre de suivre la qualité du travail des avocats. Ce système n'était pas encore opérationnel au moment de l'audit.

A cet égard, l'O.N.S.S. signale que s'il existe déjà des procédures d'évaluation, une réflexion est toutefois menée afin d'arriver à des procédures plus systématiques et plus méthodiques.

Point de vue de
l'O.N.S.S.

Recommandations:

Veiller à ce que toute décision de désignation repose sur des motifs valables en droit et en fait

Limiter dans le temps les désignations d'avocat et mettre en place une procédure d'évaluation de leurs prestations

- 93 Dans ce contexte, le renouvellement de l'abonnement ne serait plus reconduit annuellement, mais soumis à une procédure d'évaluation claire et précise, prévoyant des sanctions proportionnées aux manquements éventuels. Un contrat décrivant les obligations des parties serait conclu. Une telle procédure devra bien entendu reposer sur des critères objectifs et valables en droit et en fait et suppose que la qualité des prestations des avocats soit suivie de manière continue ou régulière et pertinente. Il pourrait également être envisagé d'imposer contractuellement des obligations de qualité ou de délais qui résulteraient d'engagements pris par l'O.N.S.S. dans le contrat d'administration. Le contrat avec l'avocat doit donc être vu également comme un moyen susceptible d'améliorer l'efficacité et l'efficacite du processus, en permettant à l'O.N.S.S. d'accroître sa sphère de maîtrise sur les différentes étapes du déroulement de la procédure.
- 94 Les données qui serviront au suivi devront, en définitive, être intégrées dans le système d'information de gestion.

2.5 Les propositions de déclarations d'irrecouvrabilité en attente de décision

- 95 Dans le respect des conditions définies par le comité de gestion de l'O.N.S.S., une créance de cotisations peut être déclarée irrecouvrable. L'irrecouvrabilité sera soit définitive, soit provisoire. Dans ce dernier cas, après cinq années, le dossier est réexaminé afin de voir s'il n'existe pas une nouvelle possibilité de récupération. Si la réponse est négative, l'irrecouvrabilité devient définitive.
- 96 La proposition d'irrecouvrabilité est préparée par le personnel des sections, acceptée par le juriste et le directeur du recouvrement judiciaire et ensuite transmise pour décision au directeur général des services juridiques.
- 97 En mai 2003, il existait approximativement 10.000 dossiers en attente de décision. En réalité, il n'y a aucun inventaire ou estimation des montants en cause. Il est par ailleurs impossible d'isoler ces dossiers dans le système de suivi des procédures judiciaires car l'information nécessaire n'est pas récoltée.

- 98 Outre le fait qu'il ne soit pas mis fin pour ces dossiers au processus de recouvrement judiciaire, avec pour conséquence que de telles procédures sont toujours ouvertes dans le système automatisé de suivi, une telle situation fausse l'image que le système d'information est susceptible de donner du recouvrement judiciaire et entache la fidélité des comptes de l'O.N.S.S., bien que ces montants soient pour la plupart provisionnés⁷¹.

Historiquement, les 10.000 dossiers cités (qui traitent pour la plupart de faillites) peuvent s'expliquer. Bon nombre d'entre eux sont pour l'heure signés et en voie d'être déclarés irrécouvrables.

Recommandations :

Résorber l'arriéré des propositions d'irrécouvrabilité et éviter tout arriéré à venir

- 99 Une solution doit être trouvée pour résorber au plus vite cet arriéré et, de cette façon, rendre fidèles les informations financières.
- 100 A défaut de résorption rapide, les services de recouvrement judiciaire doivent s'appliquer à établir un inventaire chiffré des propositions en attente en fonction duquel des règles de priorité dans la solution du problème pourraient être fixées tenant compte, par exemple, des montants et/ou de l'ancienneté des dettes.
- 101 Il sera veillé ensuite à ce qu'un tel arriéré ne se constitue plus. En fonction de l'analyse des causes à la base du problème d'accumulation, la solution à trouver veillera à éviter l'engorgement actuel des dossiers au niveau du directeur général. Ceci pourrait se faire par la mise en place de règles de délégation de pouvoir différentes mais accompagnées d'outils de reporting qui permettrait à la direction générale de pouvoir rendre compte du respect des conditions d'irrécouvrabilité au comité de gestion de l'O.N.S.S. et aux organes de contrôle externe.

Intégrer la gestion des irrécouvrables dans le système d'information de gestion

- 102 Le système devrait intégrer au moins l'existence d'une proposition d'irrécouvrable en attente de décision et le caractère définitif ou provisoire de l'irrécouvrabilité tant au moment de la proposition qu'à celui de la décision. La production des rappels sera adaptée à ces différentes situations.

⁷¹ En cas de faillite ou de concordat par abandon d'actif, une provision pour créances douteuses est créée pour les créances de l'employeur concerné. Lorsque les créances sont en réalité irrécouvrables, en l'absence de décision, le total du bilan est surévalué, à l'actif, du montant de ces créances en cotisations et, au passif, des provisions correspondantes pour créances douteuses.

Chapitre 3

Les informations de gestion et leur traitement

103 Trois constatations sont développées dans ce chapitre :

- l'insuffisance des informations de gestion ;
- les faiblesses dans la définition et la reconnaissance de la fonction de staff ;
- le manque de moyens de maîtrise au profit de la fonction de management.

3.1 Insuffisance des informations de gestion

104 Pour bien comprendre la portée des insuffisances relevées, celles-ci doivent être envisagées à deux niveaux : celui de la gestion et celui du contrôle interne.

Sur le plan de la gestion, les insuffisances relevées concernent la qualité, la disponibilité et l'exhaustivité des informations susceptibles d'être utilisées. Ces informations proviennent principalement du système d'information qui sous-tend l'ensemble de la procédure judiciaire, à savoir le système ASPR⁷² mais comprennent aussi les aspects relatifs à la gestion des moyens matériels et humains.

Sur le plan du contrôle interne, le système ASPR a été évalué en tant que mesure visant à offrir une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement du recouvrement judiciaire. Ce système a en effet été élaboré en vue de maîtriser le suivi des délais compris entre un certain nombre d'étapes du déroulement de la procédure judiciaire. A ce titre, il constitue la mesure de contrôle interne fondamentale du processus envisagé et est indispensable vu la masse de procédures à traiter. Il s'agissait, dès lors, de voir si cette mesure de contrôle interne pouvait être considérée comme efficace et était effectivement utilisée. Il est à noter d'emblée qu'à côté de ce système, les services du recouvrement judiciaire ont développé un tableur de suivi nettement plus précis pour les dossiers financièrement importants⁷³.

3.1.1 Faiblesses des informations sur le plan de la gestion

Le système d'information actuel n'est pas utilisé à des fins de gestion

105 Le système actuel contient un certain nombre de données qui pourraient être analysées a posteriori afin d'en retirer des enseignements utiles sur le plan de la gestion. Cette possibilité a été accrue par la mise en place, à travers l'O.N.S.S., du système de *datawarehouse* qui permet de récupérer un certain nombre de données des systèmes d'information et de les exploiter à des fins analytiques. Il convient de souligner l'intérêt d'un tel

⁷² Pour un descriptif du système d'information de gestion, voir points 30 à 32.

⁷³ Qualifiés de « 10 millions BEF » par l'O.N.S.S. Un outil de suivi a également été développé pour les dossiers traités par la cellule anti-fraude.

outil sur le plan de la gestion en tant qu'il permet notamment de se réappropriier les données. Pour ce faire, la fonction de *business analyst* a été créée.

Actuellement, deux personnes ont été chargées de cette fonction au sein des services de recouvrement judiciaire: une pour les services francophones et l'autre pour les services néerlandophones.

Dans la réalité, les personnes chargées de cette fonction au sein du recouvrement judiciaire ne la remplissent toutefois pas dans sa dimension d'analyse des bases de données. Cette fonction n'est pour l'instant pas considérée comme une fonction à part entière et reste totalement accessoire par rapport aux autres fonctions exercées par ces personnes⁷⁴.

Il est également à relever que, lors de la mise en place du *datawarehouse*, toutes les données présentes dans le système d'information n'ont pas été reprises, ce qui, bien entendu, en limite l'utilisation⁷⁵.

La qualité des données présentes dans le système est insuffisante pour pouvoir les exploiter à des fins de gestion

- 106 Outre l'insuffisance des contrôles dont il sera question au point 3.1.3, l'analyse des bases de données a permis de relever un nombre important de faiblesses ou incohérences qui viennent gravement affaiblir la qualité des données actuelles et qui ont pour conséquence de réduire significativement la fiabilité des résultats d'une analyse a posteriori.
- 107 Parmi faiblesses, on peut ranger les incohérences dans les données, tels les cas de rupture de chronologie et de valeurs manquantes ou erronées, les défauts dans le système qui engendrent des doublons ou l'absence d'historique, par exemple des rappels ou des plans d'apurement accordés à un employeur⁷⁶.
- 108 Il convient de relever que des explications claires et définitives n'ont pu être fournies sur les différents cas d'incohérences concrètement présentés, ni par les services concernés ni par la SmIS-MvM. Elles ne constituent pas nécessairement des valeurs inexactes en ce sens que des explications ont pu ou pourraient parfois être données. Mais ces explications n'en demeurent pas moins des hypothèses. Ce manque de maîtrise sur les causes des incohérences et des biais présents dans l'information rendent les données difficilement utilisables pour l'analyse.

Un nombre important de données utiles à la gestion sont absentes du système

- 109 L'absence d'un certain nombre de données dans le système a pour conséquence qu'il est impossible d'interpréter les résultats de manière certaine. De ce fait, ce n'est que par la consultation des dossiers que l'on pourrait tenter de comprendre les délais qui sont apparus comme manifestement longs⁷⁷. Les éléments repris à ce sujet dans le chapitre 1 et qui ont trait

⁷⁴ Sur la fonction de *business analyst*, voir également la constatation aux points 131 et s.

⁷⁵ Exemples de données absentes dans le *datawarehouse*: les données relatives aux blocages, aux rappels, les données historiques, etc.

⁷⁶ Voir les points 49 et 53 pour d'autres exemples.

⁷⁷ L'ensemble des exemples sont repris aux points 50 à 52.

principalement à la qualité de la tenue du dossier⁷⁸ réduisent toutefois fortement les possibilités d'un examen a posteriori approfondi.

- 110 Dans l'état actuel des choses, le système d'information de gestion, en raison de ces informations manquantes, mais aussi des défauts de qualité relevés précédemment, ne peut être utilisé en vue de suivre la réalisation d'un objectif général qui couvrirait l'ensemble du processus de recouvrement judiciaire et donc également l'activité de suivi des paiements réalisée par les services de la perception⁷⁹.

Les responsables ne disposent pas de toutes les informations nécessaires à la gestion des moyens

- 111 Il s'agit des informations qui permettent notamment d'envisager les activités sous un rapport coût-bénéfice, de réévaluer et d'améliorer le système d'information actuel et, en liaison avec un meilleur système d'information de gestion, d'arrêter une stratégie de recouvrement judiciaire objectivement justifiable tant du point de vue des opportunités que du coût.
- 112 Disposer de l'ensemble des informations nécessaires, à la fois pour la gestion des moyens et pour celle des activités, est indispensable à l'existence d'un réel plan opérationnel à inscrire dans le cycle budgétaire.

3.1.2 Faiblesses sur le plan du contrôle interne

Quant au bon fonctionnement du service

- 113 Les mesures de contrôle interne ont pour objectif de s'assurer du bon fonctionnement du service. C'est dans cette optique qu'un suivi automatisé des procédures a été mis en place. Ce système, couplé avec des éléments qui ont trait notamment à la gestion des ressources humaines, est susceptible d'apporter cette assurance s'il est bien appliqué. Or, suite aux entretiens qui ont été menés aux différents niveaux de responsabilité au sein des services de recouvrement judiciaire, il est apparu que ce système n'est pas utilisé de manière uniforme d'une section à l'autre et que les rappels générés automatiquement par le système sont traités de manière très inégale selon les sections et les agents, ou parfois même, qu'ils ne sont pas traités.

Les raisons invoquées sont diverses : système inadapté à la réalité du travail, délais de rappel trop courts selon certains, trop longs selon d'autres ou pas assez flexibles, etc. Certaines de ces raisons ont amené les agents à développer des méthodes personnelles de suivi⁸⁰, dont aucune n'est susceptible d'offrir le niveau d'assurance qu'un système d'information intégré pourrait fournir s'il était correctement utilisé.

Par ailleurs, les rappels ne font pas l'objet de statistiques utilement exploitables à des fins de gestion alors qu'une telle information comporte sur ce plan un réel intérêt.

⁷⁸ Dossiers illisibles ou incomplets, incohérences entre le dossier et le système ASPR, difficulté à connaître l'auteur d'une décision et les raisons de celle-ci, etc. Pour le résultat de l'examen des dossiers, voir également le point 45.

⁷⁹ Constatation développée aux points 64 et s., 153 et s., 195 et s.

⁸⁰ Telle que la tenue d'un agenda de suivi manuel et personnel.

L'examen des dossiers, réalisé à partir des délais jugés manifestement longs tels qu'apparus suite à l'analyse des bases de données, a par ailleurs permis de constater un nombre important de dossiers inactifs ou qui l'ont été durant plusieurs années⁸¹.

- 114 Les imperfections du système et l'absence d'attention portée à son utilisation effective et uniforme dans les services du recouvrement judiciaire empêchent d'avoir une assurance quant au bon fonctionnement du service.

Quant à la fiabilité des données

- 115 L'introduction de données doit être entourée de mesures de contrôle, automatisées⁸² ou manuelles⁸³, offrant une assurance raisonnable quant à leur qualité sur le plan de l'exhaustivité et de l'exactitude.
- 116 Il a pu être constaté que les agents peuvent modifier les données⁸⁴ sans qu'aucun contrôle réel ne soit réalisé, que des données fictives peuvent être encodées⁸⁵ et que des blocages de délai de surveillance peuvent être introduits sans en mentionner la raison.

En outre, les données doivent être introduites manuellement et rien ne garantit que toutes l'aient été effectivement, étant donné que le traitement des rappels est le seul moyen de s'en assurer et que celui-ci n'est pas réalisé de manière uniforme.

Enfin, l'absence d'intégration des fiches manuelles de suivi des services de la perception⁸⁶, portant sur les paiements effectués par les employeurs suite à un jugement ou à un plan d'apurement, nécessite des encodages supplémentaires⁸⁷, ce qui augmente les risques d'erreur, accroît inutilement le travail, intensifie le flux papier et multiplie les risques de pertes et de retard.

- 117 En résumé, on peut estimer que la récolte des données, si ce n'est les restrictions apportées dans les profils informatiques des agents, n'est entourée de pratiquement aucun contrôle, automatisé ou manuel, susceptible d'offrir une assurance raisonnable quant à la fiabilité des données. Par ailleurs, si certains contrôles automatisés existent, tels que les tests de cohérence entre les dates, l'examen des bases de données a révélé des incohérences chronologiques qui mettent en doute le degré d'assurance que ces contrôles sont susceptibles d'offrir. Enfin, bien qu'une trace de toute introduction ou modification de données dans le système existe et

⁸¹ Voir points 38 et s.

⁸² Générées par le système.

⁸³ Hors système mais permettant un contrôle sur les données, tels que par exemple la réception et l'examen de listes comportant les modifications apportées aux données.

⁸⁴ A savoir les étapes de procédures et leur date. La possibilité est en effet offerte aux agents des sections de modifier ces données à l'aide d'une fonction informatique appelée UPROC dont l'utilisation n'est entourée d'aucune procédure de contrôle interne particulière. Ils ne peuvent par contre pas modifier des informations touchant à l'existence de l'extrait de compte dans le système, à sa date et à son montant.

⁸⁵ Telle qu'une fin fictive à la procédure, ce qui aura pour conséquence que la procédure ne sera plus traitée.

⁸⁶ Voir constatation aux points 64 et s. et particulièrement le point 67.

⁸⁷ Le défaut d'intégration des données de suivi des paiements des services de la perception dans un système unique entraîne un flux de papier entre les deux services et donc une obligation, pour chacun de ces services, d'encoder ces informations dans leur propre système.

permette de savoir précisément qui est intervenu, les services du recouvrement judiciaire n'utilisent pas ces informations à des fins de contrôle.

- 118 Enfin, de manière générale, il est apparu que plus personne ne semblait avoir une réelle connaissance, et donc une maîtrise, de ce programme informatique. Cette constatation est à mettre en parallèle avec le fait que, depuis sa création au début des années 80, le système n'a pas fait l'objet de modification majeure et de réévaluation qui tiennent compte de l'évolution de la gestion du processus.
- 119 Il faut en outre ajouter qu'actuellement le service de recouvrement judiciaire ne dispose pas d'une personne ressource chargée d'évaluer les exigences du processus en matière d'information ainsi que les limites du système actuel, afin de dialoguer utilement avec la SmalS-MvM.

3.1.3 Conséquences

- 120 Un système d'information présente l'intérêt de justifier la stratégie. Il doit permettre notamment de définir des objectifs et une approche globale et cohérente pour le processus⁸⁸. Le système d'information peut aussi améliorer l'efficacité de l'O.N.S.S. qui se trouve en situation de concurrence avec d'autres créanciers, notamment les sociétés privées de recouvrement. Il permettra également aux services du recouvrement judiciaire d'objectiver ses relations avec les autres services de l'O.N.S.S. ou d'autres organismes publics.
- 121 L'état actuel du système d'information de gestion, tant sur le plan de la gestion opérationnelle que sur celui du contrôle interne, a pour conséquence qu'il ne peut servir de base à la définition d'une stratégie globale et cohérente du recouvrement judiciaire et qu'il ne permet pas de fournir une assurance raisonnable quant à son bon fonctionnement. Les responsables du processus de recouvrement judiciaire ne sont dès lors pas dans les conditions pour en avoir la maîtrise d'autant que des indices de déficiences dans le fonctionnement ont pu être relevés à la suite de l'exploitation des bases de données du recouvrement judiciaire et de l'examen des dossiers qui s'en est suivi.
- 122 Cette situation a également pour conséquence que tant le management du recouvrement judiciaire qu'un autre service interne, tel l'audit interne, ou qu'une organisation externe, telle la Cour des comptes, sont dans l'incapacité d'évaluer la performance du recouvrement judiciaire. Or, la logique qui procède au contrat d'administration oblige formellement les services à rendre compte de leur fonctionnement et donc à s'organiser à cet effet.

Recommandations:

Transformer le système actuel de suivi en un réel système d'information de gestion de qualité

- 123 L'objectif sera de pouvoir utiliser le système d'information à des fins de gestion. Pour ce faire, il est indispensable, au regard des constatations développées et des éléments concrets repris au chapitre 1, d'évaluer l'état actuel du système d'information et, en fonction de ce diagnostic, de mener

⁸⁸ Par exemple en matière de plan d'apurement, d'assignation en faillite ou d'exécution forcée.

un projet d'amélioration portant aussi bien sur les données contenues que sur leur qualité.

- 124 Cette dimension devra se retrouver dans le projet qui sera développé en vue d'améliorer le contrat d'administration⁸⁹. De même, le système intégrera également les données reprises sur les fiches manuelles de suivi des paiements utilisées par les services de la perception⁹⁰.
- 125 Pour mener à bien un tel projet, il est indispensable de reconnaître la fonction de *business analyst*. Celui-ci évaluera le système actuel, mènera le projet d'amélioration et veillera, à terme, à ce que l'O.N.S.S. détienne et conserve la maîtrise du système d'information. Le système fournira aux responsables toute l'information de gestion qui leur est nécessaire, sans oublier l'information portant sur la maîtrise des moyens et des coûts.
- 126 Une fois le système d'information adapté, il sera exploité à des fins de gestion par les responsables du processus et de l'O.N.S.S. Il sera périodiquement évalué au regard de l'évolution des besoins liés au processus de recouvrement judiciaire. Il appartiendra au *business analyst* de tirer les informations, de les exploiter et de veiller au maintien de leur qualité.

Transformer le système actuel de suivi en une mesure de contrôle interne efficace et effectivement appliquée

- 127 L'objectif de ce projet sera de veiller à ce que le système, en tant que mesure de contrôle interne, soit susceptible d'offrir une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement de l'activité de recouvrement judiciaire. Il faudra veiller à deux aspects: l'efficacité des mesures de contrôle, qui doivent être envisagées au regard des risques à couvrir, et leur application effective.
- 128 Concernant l'efficacité, il s'agira notamment d'évaluer la situation actuelle en matière de rappels et d'envisager une meilleure adéquation de ces rappels aux besoins du processus, d'examiner dans quelle mesure des données ne devraient pas être ajoutées et d'améliorer les contrôles sur la qualité des données enregistrées, soit via des contrôles automatisés soit via des contrôles manuels. Ces contrôles devront rester praticables et correspondre au degré de responsabilité octroyé au personnel supervisé. Il faudra veiller, par une procédure de contrôle a posteriori et une communication efficace sur le rôle de chacun en matière de contrôle interne, à ce que les contrôles favorisent la responsabilisation.
- 129 Une fois le système de suivi développé, il conviendra de s'assurer qu'il soit effectivement appliqué par tous et de manière uniforme.
- 130 Ce rôle est généralement dévolu à un service d'audit interne. Un tel service, actuellement inexistant au sein de l'O.N.S.S., pourrait procéder dans l'avenir à l'évaluation des mesures de contrôle interne, tant du point de vue de leur efficacité que de leur application effective.

Point de vue de l'O.N.S.S.

Toute la mécanique de responsabilisation mise en place via les contrats d'administration implique que la fonction d'audit interne soit assurée.

Jusqu'à présent, l'Office n'a pas fait de proposition de développement en interne en raison d'absence d'enveloppe budgétaire et surtout du fait que,

⁸⁹ Voir jalon 6 des recommandations aux points 195 et s. et points 202 et 203.

⁹⁰ Voir la première recommandation liée à la rupture du processus de recouvrement judiciaire, points 69 et 70.

dans le cadre de la réforme Copernic, le ministère de tutelle a entamé un *Business Process Reengineering* (BPR) traitant, notamment, du thème de la relation entre SPF et organismes de sécurité sociale. Dans le cadre de ce BPR, l'idée défendue était que l'activité d'audit interne serait confiée aux commissaires du gouvernement. Dans l'éventualité où cette idée ne serait pas retenue, l'O.N.S.S. pourrait créer son propre service d'audit interne moyennant l'octroi des budgets nécessaires.

3.2 Faiblesses dans la définition et la reconnaissance de la fonction de staff

- 131 Dans les services de recouvrement judiciaire, aussi bien néerlandophone que francophone, trois responsables administratifs sont chargés, à côté de tâches opérationnelles, de fournir aux responsables de leur service une information de gestion. Celle-ci comporte des statistiques émanant de la SmalS-MvM, des données récoltées au cours du travail journalier et, en principe, le résultat de l'exploitation du *datawarehouse* mis en place en vue de permettre aux services opérationnels et à l'O.N.S.S. de traiter les informations qui résultent de leurs activités.
- 132 Dans cette optique, un de ces responsables administratifs dans chacun des rôles linguistiques a été chargé d'exercer la fonction de *business analyst*. Cette fonction a pour objectif d'alimenter le système de suivi du contrat d'administration et de fournir au profit du management une information de gestion tirée de l'utilisation du *datawarehouse*. Dans ce cadre, cette personne exerce donc une fonction de conseil au management.
- 133 Le rôle de staff de ces responsables administratifs, à ce niveau, n'est toutefois pas clairement défini et pas suffisamment reconnu. De plus, la situation organisationnelle de ce personnel, trop impliqué dans l'opérationnel, ne lui permet pas d'exercer normalement cette fonction. Il en résulte que son importance n'est pas clairement perçue par le personnel des services de recouvrement judiciaire et qu'en définitive cette fonction n'est pas exercée de manière optimale.

Recommandations:

Reconnaître la fonction de staff

- 134 Ayant pour objectif de fournir au management l'information de gestion nécessaire à la prise de décision, la fonction de staff est capitale dans le cadre de l'élaboration, de la révision et du suivi du contrat d'administration et de la définition d'une stratégie globale et cohérente pour le processus de recouvrement judiciaire. Cette fonction sera déterminante pour mettre en place les recommandations de ce rapport qui ont trait à l'amélioration du contrat d'administration et du système d'information de gestion.

Repenser la fonction de staff

- 135 Pour que cette fonction puisse être mise en oeuvre, il est indispensable d'en faire une description complète et de dégager le profil recherché. Le *business analyst* devra maîtriser et analyser le processus de recouvrement judiciaire et, en fonction de son analyse, veiller à ce que l'information

récoltée soit pertinente et de qualité pour la prise de décisions stratégiques et la définition et le suivi d'objectifs généraux. Il aura donc un rôle clé à jouer dans le cadre des projets d'amélioration du système d'information de gestion.

- 136 D'un point de vue organisationnel, étant donné que cette personne devra travailler au profit des responsables du recouvrement judiciaire, il est indispensable de lui garantir une indépendance suffisante. En outre, le fait que la fonction porte sur l'analyse des données opérationnelles implique une prise de distance et une incompatibilité avec une intervention dans les tâches opérationnelles. Idéalement, cette fonction sera exercée de manière unifiée pour l'ensemble du service de recouvrement judiciaire.

3.3 Manque de moyens de maîtrise au profit de la fonction de management

- 137 Les deux directeurs, néerlandophone et francophone, des services de recouvrement judiciaire, le directeur général et le conseiller général qui intervient en appui à celui-ci sont très impliqués dans l'opérationnel et interviennent dès lors plus comme des experts que comme des managers.

- 138 Cette situation peut s'expliquer par le manque d'outils de reporting. Actuellement, vu le manque de fiabilité des systèmes d'information de gestion, le seul moyen pour la hiérarchie de maîtriser les activités des services est de réviser les dossiers. Un tel système ne privilégie pas les délégations, et donc la responsabilisation, et accentue la prédominance du rôle d'expert par rapport à celui de manager. Or, la masse des procédures à traiter appelle une réforme des méthodes de travail.

Point de vue de l'O.N.S.S.

S'agissant de l'exercice de la fonction managériale tel qu'il le souhaite au demeurant, l'Office rappelle qu'il se bat depuis 1990 pour obtenir les moyens nécessaires afin de renforcer son cadre et son encadrement, de manière à mieux libérer les responsables des directions générales des tâches d'expertise et donc de leur permettre de davantage gérer leur service.

- 139 L'audit a montré qu'il existe actuellement un manque important de moyens d'encadrement qui permettraient aux responsables d'avoir la maîtrise de leur service. Ainsi, les responsables du recouvrement judiciaire ne savent pas dans quelle mesure les instructions sont respectées, notamment en matière d'octroi de plan d'apurement.

- 140 Par ailleurs, le personnel des sections de recouvrement judiciaire est à l'initiative de toutes les actions prises dans les dossiers. Or, si les dossiers qui donnent lieu à une note interne ou externe sont vus par les juristes, dans la grande majorité des cas, les responsables n'ont aucun contrôle satisfaisant sur l'absence de traitement ou de décision dans un dossier, vu la faiblesse du système de suivi des procédures judiciaires sur le plan du contrôle interne⁹¹.

⁹¹ Voir les faiblesses relevées dans le cadre de l'examen des dossiers au point 45, qui ont trait à la lenteur dans le traitement et à la qualité de la tenue du dossier et qui rendent particulièrement difficile, voire impossible, tout contrôle a posteriori, ainsi que la constatation aux points 72 et s.

Recommandation: Renforcer la fonction de management

141 La fonction de management doit supplanter celle d'expert. Le projet d'amélioration du système d'information de gestion devra intégrer cette dimension en fournissant, avec l'aide du *business analyst*, l'information qui permettra de maîtriser les activités.

Il peut être relevé que le management du recouvrement judiciaire est conscient de cette nécessité de mieux maîtriser les activités de recouvrement judiciaire et avait en son temps déjà envisagé la mise en place d'un outil de suivi plus performant, particulièrement pour l'octroi des plans d'apurement. Ce projet n'a toutefois pas abouti.

Par ailleurs, une communication adéquate, horizontale et verticale, sera développée. Parallèlement, la formation et l'encadrement des sections seront renforcés⁹². Lorsque ces conditions seront réunies, il conviendra de réévaluer les règles de délégation de pouvoir et de responsabiliser davantage les sections.

⁹² Voir la recommandation aux points 75 et s.

Chapitre 4

Les objectifs du processus de recouvrement judiciaire dans le contrat d'administration

4.1 Présentation théorique: l'outil de gestion que devrait être le contrat d'administration

- 142 Le législateur a opté en faveur d'une responsabilisation accrue des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale. Cette option s'est concrétisée par la publication de l'arrêté royal du 3 avril 1997, portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, pris en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.
- 143 Selon cet arrêté royal, les organismes d'intérêt public de la sécurité sociale peuvent conclure avec l'Etat un contrat d'administration dans lequel chacune des parties s'engage à respecter un certain nombre d'obligations fixées de commun accord. En contrepartie, et en fonction de la réalisation de ses engagements, l'organisme, devenu Institution publique de sécurité sociale, bénéficiera d'une plus grande autonomie de gestion. La réalisation ou non de ses engagements donnera lieu à des sanctions positives ou négatives.
- 144 Dans cette optique, la finalité du contrat d'administration est l'amélioration par les organismes contractants de l'efficacité de leur gestion. Pour ce faire, ils se fixent des objectifs dont le degré de réalisation reflète la mesure dans laquelle les missions légales de l'organisme sont remplies. Le contrat d'administration a donc pour objet, à partir des missions légales, de définir les objectifs à atteindre et les moyens mis à disposition à cet effet⁹³.
- 145 Ces contrats d'administration sont ensuite déclinés en plans d'administration qui contiennent la stratégie qui sera mise en place afin de réaliser les objectifs du contrat. Ces plans d'administration constituent des outils de gestion interne.

⁹³ Art. 5, § 2, A.R. du 3 avril 1997: «Le contrat d'administration règle les matières suivantes: 1° les tâches que l'institution assume en vue de l'exécution de ses missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi, ou par décision du Gouvernement; 2° les objectifs quantifiés en matière d'efficacité et de qualité concernant ces tâches; 3° dans la mesure où les institutions ont des contacts directs avec le public, les règles de conduite vis-à-vis du public; 4° les méthodes permettant de mesurer et de suivre le degré de réalisation des objectifs et des règles de conduite; 5° le mode de calcul et la détermination des crédits de gestion mis à disposition pour l'exécution de ces tâches; 6° le mode de calcul et la détermination du montant maximal des crédits en matière de personnel réservés aux agents statutaires; 7° dans le cadre déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les sanctions positives pour l'institution en cas de respect des engagements découlant du contrat d'administration; 8° dans le cadre déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les solutions possibles ou les sanctions en cas de non-respect par l'une des parties de ses engagements découlant du contrat d'administration».

- 146 La réalisation des objectifs du contrat est mesurée à l'aide d'indicateurs et de tableaux de bord.
- 147 L'O.N.S.S. fait partie des organismes sociaux qui ont conclu avec l'Etat fédéral un contrat d'administration, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002⁹⁴. Les objectifs qui concernent le processus de recouvrement judiciaire sont repris à l'article 18 de ce contrat. Ils sont les suivants:
- *L'O.N.S.S. s'engage à entamer immédiatement la procédure en recouvrement judiciaire s'il est constaté que la procédure administrative n'a pas abouti dans les 45 jours calendrier, sauf cas motivés.*
 - *L'O.N.S.S. s'engage à confier à un avocat, dans les 30 jours ouvrables pour citation devant le tribunal, 90 % des extraits de compte qui ne sont pas totalement payés par l'employeur, étant entendu que la procédure débute par l'envoi à l'employeur d'un dernier avertissement et qu'il dispose alors d'un dernier délai de 10 jours ouvrables pour réagir. Après ce délai, l'extrait de compte est confié à un avocat dans les 10 jours ouvrables. L'O.N.S.S. s'engage à examiner la possibilité de restreindre le délai de 30 jours ouvrables à 25 jours ouvrables pendant la durée du présent contrat.*
 - *L'O.N.S.S. s'engage à répondre aux conclusions qui lui sont soumises par ses avocats pour accord dans un délai de 30 jours ouvrables à dater de la réception, ceci pour la part suivante de dossiers: 70 % en 2002, 80 % en 2003 et 90 % en 2004.*
 - *L'O.N.S.S. s'engage à vérifier mensuellement le respect par les employeurs des délais de paiement qui leur sont accordés par un jugement ou dans le cadre d'un plan de paiement.*
 - *Si les délais ne sont pas respectés et pour autant qu'il dispose de moyens d'exécution forcée, l'O.N.S.S. confie dans les 2 mois un ordre d'exécution à ses avocats ou à leurs huissiers de justice.*
- 148 Le contrat d'administration peut donc être considéré comme un outil de maîtrise global de la gestion d'un organisme et comme un instrument à partir duquel cet organisme rendra compte de son fonctionnement et du degré de réalisation de ses missions.
- 149 La question examinée dans le cadre du présent audit est de savoir si le contrat d'administration actuel, pour ce qui est du processus de recouvrement judiciaire et au regard de normes de qualité communément admises en la matière, répond à cette finalité.

4.2 Méthodologie et norme

- 150 En vue de préparer les entretiens, une analyse théorique des objectifs du contrat et des parties du plan d'administration qui intéressent le processus de recouvrement judiciaire a été réalisée au regard d'une architecture

⁹⁴ Le contrat d'administration de l'O.N.S.S. a fait l'objet de l'A.R. du 8 avril 2002 portant approbation du premier contrat d'administration de l'Office national de sécurité sociale et fixant des mesures en vue du classement de cet Office parmi les institutions publiques de sécurité sociale avec entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2002.

idéale, considérée comme une bonne pratique et entérinée dans des modèles tel que celui du COSO⁹⁵.

- 151 Cette architecture implique tout d'abord que l'administration définisse, de manière claire et à partir de la loi, ses missions. A partir de ces missions, des objectifs généraux sont définis de telle sorte que l'évaluation de leur réalisation permettra de dire dans quelle mesure l'organisation accomplit bien ses missions.

En vue de la réalisation de ces objectifs, l'organisation arrêtera une stratégie afin de définir la manière de les atteindre, les moyens qu'il faudra mettre en œuvre et les priorités qui seront fixées. A l'occasion de cette stratégie, il faudra, notamment, repenser l'ensemble des activités prestées par l'organisation et les envisager en fonction de leur impact sur la réalisation des objectifs généraux.

Enfin, pour chaque entité de gestion, et en cohérence avec la mission, les objectifs généraux et la stratégie, des objectifs opérationnels seront arrêtés. Ces derniers devront répondre à des normes de qualité en vertu desquelles ils doivent être pertinents au regard des activités qu'ils couvrent et des effets souhaités, de lecture et d'interprétation claires, horizontalement et verticalement cohérents, mesurables selon une méthode établie et fiable tant sur le plan de la quantité que de la qualité, réalistes donc réalisables, mais ambitieux et atteignables dans un temps déterminé. Un plan opérationnel sera élaboré qui déterminera les moyens et les actions à mettre en œuvre pour la réalisation de ces objectifs.

- 152 Quelle que soit l'importance des faiblesses constatées, la Cour des comptes tient toutefois à souligner le mérite d'avoir adopté un premier contrat d'administration et l'intérêt indéniable d'un tel outil sur le plan de la gestion. C'est donc dans cet esprit que doivent être lues les constatations qui suivent. Elles ont en effet pour but de donner aux services impliqués dans le processus de recouvrement judiciaire, ainsi qu'à l'organisme dans son ensemble, des pistes en vue de l'élaboration des contrats ultérieurs.

Il faut donc replacer les constatations et recommandations de la Cour des comptes dans le contexte du processus permanent d'apprentissage dans lequel doit s'inscrire l'O.N.S.S. face à ce nouvel outil de gestion.

⁹⁵ Le COSO est un système de contrôle interne intégré. Il constitue le modèle de référence pour la mise en place au sein des SPF d'un nouveau système de contrôle interne (A.R. du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux). Il est le résultat d'un travail effectué par la *Treadway Commission or National Commission on Fraudulent Financial Reporting - United States* qui est composée des membres suivants: *American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, Financial Executives International, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants*. Voir www.coso.org.

4.3 Les constatations

4.3.1 Insuffisance de la qualité du contrat d'administration actuel en tant qu'outil de gestion global du processus de recouvrement judiciaire

4.3.1.1 *Les objectifs du contrat d'administration ne répondent pas aux normes de qualité*

153 Le contrat d'administration ne contient pas d'objectif général susceptible de renseigner sur le degré de réalisation de la mission de perception et sur le fonctionnement du processus de recouvrement judiciaire qui y participe.

Les objectifs fixés ne concernent que certaines activités très opérationnelles du processus (lancement de l'affaire, réponse aux conclusions, surveillance des paiements et lancement des exécutions forcées) sans que l'on puisse dire que l'addition de ces activités et leur réalisation couvrent l'ensemble du processus, ou même une sous étape isolable de ce processus. En fait, le degré de détail de ces objectifs les apparente plus à des indicateurs. La dimension transversale, indispensable pour pouvoir définir un objectif susceptible de couvrir l'ensemble du processus de recouvrement judiciaire, fait totalement défaut.

154 En vue d'atteindre un tel niveau de qualité des objectifs, le rôle de promotion que devrait jouer la Direction de l'organisation dans le cadre du processus d'élaboration du contrat d'administration est d'une importance cruciale. Il lui appartient en effet de faire connaître le niveau de qualité recherché pour la définition des objectifs. C'est également cette direction qui devra coordonner et promouvoir, toujours en collaboration et en appui des services opérationnels, les initiatives nécessaires pour une amélioration du contrat. Et, plus on se dirige vers des objectifs réellement généraux, plus ce rôle prend de l'importance. Or, de l'avis des services opérationnels, cette intervention n'a pas été suffisante lors de l'élaboration du contrat actuel.

155 Les objectifs et les indicateurs qui permettront de suivre leur réalisation devraient se référer au taux de recouvrement judiciaire. Celui-ci doit s'envisager comme un indicateur synthétique de performance et être construit en fonction d'une segmentation du profil du recouvrement judiciaire selon le type de créance à récupérer. En effet, on ne peut pas s'attendre à ce que les efforts et les résultats de récupération soient les mêmes, par exemple, lorsqu'il s'agit de recouvrer des sommes résultant d'une rectification opérée par les services de contrôle ou d'un simple défaut de paiement dans des cotisations déclarées par un employeur, voire de montants repris dans le compte d'une faillite.

Or actuellement, on ne peut pas considérer que, d'une manière ou d'une autre, le taux de recouvrement judiciaire soit suivi. Etablir un lien entre le taux de recouvrement, le type de créance en jeu et les activités du processus concerné s'avère particulièrement difficile, sinon impossible, dans l'état actuel des bases de données.

156 D'autre part, le contrat d'administration ne contient que des objectifs quantitatifs. Seuls des délais sont pris en considération: délai pour produire l'état de la dette de l'employeur, délai pour lancer une affaire, délai pour répondre aux conclusions des avocats, délai pour suivre les paiements, délai pour lancer une exécution forcée. Si, d'un point de vue théorique, respecter un délai est un aspect important de la qualité du travail,

dans le contexte du processus de recouvrement judiciaire, le seul respect de délais n'apporte aucune assurance quant à la qualité du traitement des dossiers et quant au bon fonctionnement du processus.

Une telle situation n'est pas conforme à l'article 5, § 2, 2° de l'arrêté royal du 3 avril 1997 qui prévoit que des objectifs tant en quantité qu'en qualité doivent être prévus, ce qui doit être compris en ce sens que chaque mission de l'organisme doit être envisagée sous ces deux aspects.

- 157 Ne prévoir que des objectifs quantitatifs augmente le risque de voir la qualité diminuer ce qui, en définitive, aura un impact défavorable sur l'efficacité du service presté. Des problèmes ayant un impact direct sur la qualité du travail ont pourtant été pointés dans le plan d'administration⁹⁶.

Par ailleurs, s'appuyer uniquement sur des éléments quantitatifs peut avoir des effets pervers. A titre d'illustration, le plan d'administration et des notes internes stipulent que les services de la perception, pour ce qui est du lancement de l'affaire dans un délai de 30 jours ouvrables, ne peuvent pas transmettre les extraits de compte au service de recouvrement judiciaire plus de 20 jours ouvrables après leur production. Passé ce délai, ces services les annulent⁹⁷, pour éviter que n'apparaisse un dépassement du délai de 30 jours. Les deux services sont toutefois conscients du non-sens de cette possibilité et cherchent plutôt d'autres solutions en cas de problème.

- 158 Les conséquences principales de ces insuffisances sont les suivantes :

- la mesure de la réalisation de ces objectifs ne permet pas de fonder un avis sur l'efficiency et l'efficacité du processus de recouvrement judiciaire ;
- le risque est réel de concentrer les priorités et l'attention sur la réalisation des objectifs du contrat alors qu'ils ne couvrent ni l'ensemble du processus ni les autres tâches nécessaires à son bon fonctionnement, d'axer les efforts sur les mauvaises cibles et d'engendrer de ce fait un effet contraire à celui recherché. Ce risque est accru par le fait que les objectifs constituent des engagements contractuels avec l'autorité de tutelle ;
- le contrat d'administration est perçu par le personnel comme un outil de contrôle plutôt que comme un outil de maîtrise des activités et son utilité pour la gestion n'est pas perçue par le personnel.

4.3.1.2 Les objectifs du contrat d'administration n'ont pas été définis sur la base d'un diagnostic préalable du fonctionnement du processus de recouvrement judiciaire

- 159 Avant de définir les objectifs et afin que ceux-ci puissent être considérés comme réalisables et ambitieux, il aurait fallu poser un diagnostic sur le niveau de fonctionnement du processus de recouvrement judiciaire. Pour pouvoir réaliser un tel diagnostic, l'organisation doit disposer d'un système d'information de gestion couvrant l'entièreté du processus.

⁹⁶ Tel le manque de juristes et, de ce fait, la difficulté de répondre aux conclusions envoyées pour avis par les avocats.

⁹⁷ Dans ce cas, le système crée automatiquement de nouveaux extraits de compte qui remettent le compteur à zéro. Les annulations peuvent néanmoins être identifiées et leur évolution, suivie, par le biais du datawarehouse.

- 160 Or, au moment de la définition des objectifs, un tel diagnostic n'a pas été posé. En effet, vu l'absence d'informations de gestion, les objectifs ont été orientés en fonction des données disponibles et, dans la majorité des cas, définis sur la base d'une approche intuitive du processus au niveau des services opérationnels. Les données n'ont pas été vérifiées quant à leur qualité par la Direction de l'organisation qui avait pour mission de coordonner l'élaboration du contrat. Il a donc été fait totalement confiance aux informations transmises par les services opérationnels qui, eux-mêmes, s'appuyaient sur des informations en provenance des statistiques fournies par la SMALS-MVM.
- 161 Ce n'est que par la suite que l'O.N.S.S. a constaté la déficience de la qualité des données⁹⁸, notamment lors de la mise en place du système de *datawarehouse* en vue d'assurer le suivi des objectifs fixés dans le contrat d'administration.
- 162 Une telle situation a notamment pour conséquence que rien ne garantit le caractère réellement ambitieux des objectifs du contrat.

4.3.2 Manquements dans le suivi de la réalisation des objectifs du contrat d'administration

4.3.2.1 Déficiences dans l'information de suivi

- 163 Les objectifs fixés doivent être quantifiables car leur réalisation doit être mesurée. Il est donc indispensable de pouvoir s'appuyer sur un système de suivi fiable et exploitable, en termes de qualité des données et de contenu, et sur une méthode de suivi claire et acceptée par tous les intéressés. A défaut, aucune personne interne ou externe, ayant un intérêt dans le bon fonctionnement de l'organisation, ne pourra avoir une assurance quant aux résultats affichés.

Le système d'information de gestion actuel ne permet pas de suivre la totalité des objectifs du processus de recouvrement judiciaire inscrits dans le contrat d'administration.

- 164 Le système d'information actuellement utilisé pour suivre les objectifs qui concernent le processus de recouvrement judiciaire a pour finalité première d'assurer une fonction d'agenda pour certaines étapes des procédures judiciaires. Il n'a pas été conçu comme un système d'information de gestion⁹⁹. Une des conséquences est que l'ensemble des données nécessaires au suivi des objectifs actuels du contrat ne sont pas récoltées dans le système. De ce fait, sur les cinq objectifs qui concernent ce processus, seuls deux peuvent être suivis via ce système¹⁰⁰, à savoir la mise en oeuvre, dans les 45 jours ouvrables, de la procédure de recouvrement judiciaire par les services de la perception (mais cette activité est totalement automatisée) et l'envoi de l'affaire à l'avocat dans un délai de 30 jours ouvrables après production de l'extrait de compte par la perception.

⁹⁸ Voir le point suivant et les insuffisances du système d'information de gestion relevées aux points 47 et s.

⁹⁹ Pour une plus ample description du système d'information de gestion, voir points 30 et s.

¹⁰⁰ Avec l'aide du *datawarehouse* qui permet de traiter les données reprises dans les systèmes d'information de l'O.N.S.S.

- 165 Pour les autres objectifs, l'O.N.S.S. a dû construire des outils annexes qui nécessitent l'introduction de données absentes du système d'information.

La qualité de l'information contenue dans le système d'information de gestion propre au processus de recouvrement judiciaire est insuffisante

- 166 De nombreux problèmes de cohérences dans les données ont été relevés. Par ailleurs, l'exhaustivité des données et leur exactitude ne peut pas être assurée de manière raisonnable en raison de la faiblesse des contrôles qui entourent leur encodage et leur modification éventuelle¹⁰¹. Ce défaut dans la qualité des données a un impact direct sur la fiabilité des informations utilisées à des fins de gestion.

Il convient en outre de rappeler que le *datawarehouse* est alimenté par les données sources et qu'il hérite des défauts de qualité de ces données. Au moment de l'audit, toute la problématique de l'intégration des données émanant des différents systèmes d'information en vigueur à l'O.N.S.S. n'a pu être résolue.

- 167 En outre, même pour l'objectif qui porte sur l'envoi de l'affaire à l'avocat, le système ne contient pas toutes les données nécessaires. En effet, c'est la date réelle d'envoi qui devrait être prise en considération en guise de fin de délai et cette date n'est pas reprise dans le système.

La qualité de l'information de suivi contenue dans les outils annexes n'est pas assurée.

- 168 Des fichiers informatiques annexes permettent de suivre les objectifs qui ne peuvent l'être à l'aide du système d'information de gestion. Toutefois l'enregistrement des informations présente de grandes lacunes en matière de fiabilité: manipulation aisée des fichiers et des contrôles destinés à assurer la qualité des données, utilisation des fichiers à d'autres fins, mise en réseau et encodage direct par les agents opérationnels concernés.

Par ailleurs, vu que les objectifs actuels du contrat d'administration s'apparentent plutôt à des indicateurs¹⁰², l'agent opérationnel n'a qu'une seule donnée, qui résulte de son propre travail, à encoder pour mesurer la réalisation de l'objectif. De plus comme le système d'encodage permet d'identifier l'encodeur, l'outil de suivi pourrait être perçu comme un moyen de contrôle des agents. Une telle situation augmente le risque de manipulation des données.

Enfin, aucun service externe et indépendant des services opérationnels ne vérifie la fiabilité des informations de suivi qui émanent de ces systèmes annexes.

- 169 Enfin, cet encodage entraîne un travail complémentaire alors que, selon les normes généralement admises, la récolte de telles informations de gestion devrait être intégrée au travail opérationnel.

4.3.2.2 Insuffisance de la méthode de suivi

- 170 La méthode de suivi des objectifs n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable entre les services opérationnels, d'une part, et la Direction de

¹⁰¹ Pour des exemples, voir points 47 et s. et, pour le développement de la constatation relative au système d'information de gestion, voir points 103 et s.

¹⁰² Voir points 153 et s.

l'organisation qui récolte et centralise les informations de reporting, d'autre part, et n'a pas été formellement arrêtée.

- 171 C'est ainsi que la Direction de l'organisation se contente des informations fournies par les services opérationnels lorsqu'elles émanent d'un système annexe sans qu'il y ait contrôle de la qualité de ces données. Lorsqu'il y a utilisation du *datawarehouse* pour suivre le contrat¹⁰³, c'est cette direction qui récolte elle-même les données et les traite sans que le ou les services opérationnels soient toujours au courant de la méthode utilisée. C'est ainsi qu'au cours de l'audit, la méthode de calcul du délai de lancement de la procédure judiciaire a été unilatéralement modifiée par la Direction de l'organisation alors qu'en cas de dépassement de la norme, il appartient au service opérationnel de se justifier.

Le calcul réalisé dans le cadre de l'objectif énoncé à l'article 18 du contrat d'administration, selon lequel «*les extraits de compte sont confiés à un avocat dans les 30 jours ouvrables pour citation devant le tribunal*» est toujours explicité dans le rapport trimestriel destiné aux commissaires du Gouvernement. Tant les données du *datawarehouse* que les résultats communiqués aux commissaires du Gouvernement sont validés par les directions concernées. Les rapports aux commissaires du Gouvernement sont préparés de concert par les services compétents, la Direction de l'organisation et l'Administration générale.

Point de vue de
l'O.N.S.S.

- 172 Il ressort par ailleurs du libellé de l'objectif, selon lequel les ordres d'exécution forcée doivent être lancés dans les deux mois du non-respect¹⁰⁴ des délais de paiement, que sa réalisation relève de la responsabilité des services de la perception et du recouvrement judiciaire. Or, seule la partie qui relève de la responsabilité de ces derniers est suivie. Une telle situation est révélatrice d'un manque de collaboration et d'entente entre les services de la perception et les services du recouvrement judiciaire lors de la définition des objectifs et de la méthode de suivi. Or, de telles définitions nécessitent d'envisager le processus de manière transversale, tout particulièrement lorsque celui-ci implique l'intervention de plusieurs services.

4.3.3 Faiblesse des plans d'administration qui concernent le processus de recouvrement judiciaire

- 173 En vertu de l'article 10 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, toute institution publique de sécurité sociale doit établir un plan d'administration, qui indique la façon dont les tâches attribuées seront exécutées en vue de la réalisation des objectifs définis dans le contrat d'administration.
- 174 La partie du plan d'administration qui concerne le recouvrement judiciaire comprend des projets, dont certains peuvent paraître intéressants sur le plan de l'amélioration du système d'information de gestion¹⁰⁵.
- 175 Or, pour ces projets, la faiblesse du plan est flagrante dans la mesure où ils ne sont assortis d'aucun calendrier ni d'aucune obligation de résultat,

¹⁰³ Pour le processus de recouvrement judiciaire, le seul cas est celui de l'objectif qui concerne le lancement des procédures.

¹⁰⁴ Cet objectif est repris imparfaitement dans le plan d'administration qui fait état de deux mois à partir du *constat* du non-respect.

¹⁰⁵ Exemples: Informatisation des fiches de procédure utilisées par les services de la perception et production et transfert électroniques des extraits de compte.

outre qu'ils n'ont pas été élaborés en tenant compte des moyens mobilisables et qu'aucun service de l'O.N.S.S. ne suit la réalisation de ce plan.

Ces projets informatiques n'ont, en outre, pas été repris dans la planification de la SmalS-MvM.

- 176 Par ailleurs, ce qui paraissait être un moyen intéressant pour développer des synergies entre les différents services impliqués dans un même processus ne semble pas avoir atteint son but car les projets d'informatisation, qui nécessitent le partenariat des deux services, ne sont pas vus dans cette optique. Ils ne semblent d'ailleurs pas être nés de la volonté commune ou de la concertation des deux services. Aucun de ces projets n'avait été entamé lors de l'audit.

Point de vue de l'O.N.S.S.

Le plan d'administration a été élaboré en concertation avec les services. S'agissant du recouvrement, les réunions se sont tenues conjointement avec les directions Perception et Recouvrement judiciaire. L'inventaire de tous les projets en relation avec le plan d'administration dans son intégralité est présenté par ordre chronologique et tenu à la disposition de l'Administration générale.

Une méthodologie a entre-temps été mise au point pour l'organisation des procédures de travail et la sélection des projets prioritaires.

Le plan de management de l'Administration générale a défini un cycle gestionnel et budgétaire, autour duquel s'est articulé le premier séminaire stratégique mis sur pied en début d'année 2003.

L'Office connaît une évolution de l'«environnement de production», dans lequel le cadre dirigeant est constitué d'experts issus des directions concernées, avec la mise en place d'une «*approche davantage axée sur le management*» et une volonté indéniable d'intégrer le cycle gestionnel et budgétaire dans un cycle stratégique unique ainsi que le choix d'un suivi systématique des projets.

4.4 Conclusion

- 177 Sur la base des résultats de l'examen du contrat d'administration, traduits dans les constatations développées ci-avant, la Cour des comptes estime que l'état actuel du contrat d'administration et son suivi, du moins pour ce qui concerne le processus de recouvrement judiciaire, ne permettent pas d'affirmer que l'O.N.S.S. a une maîtrise suffisante de ses activités ni de fonder une opinion justifiée sur le degré d'efficacité et d'efficience du processus de recouvrement judiciaire.

4.5 Recommandations

- 178 Les recommandations qui suivent doivent être lues comme un plan d'action qui a pour objectif d'améliorer le contrat d'administration en vue d'en faire un réel outil de maîtrise globale de la gestion au profit de l'O.N.S.S. Elles visent à participer au processus d'apprentissage indispensable lié à la mise en place de tout nouvel outil de gestion.

Même si, comme relevé plus haut, l'examen n'a porté que sur les seuls objectifs qui concernent le processus de recouvrement judiciaire, à l'instar

des constatations qui précèdent, la Cour des comptes estime utile que l'O.N.S.S. examine l'intérêt que ces recommandations présentent pour l'ensemble de ses processus, afin d'en tirer des enseignements.

- 179 Ce plan d'action est constitué d'une série d'étapes qui se suivent dans un ordre logique et qui peuvent donc être vues comme des jalons. Les principaux facteurs critiques de succès sont identifiés. Ces facteurs doivent être analysés comme des éléments indispensables à la réussite de l'opération, mais ils ne sont pas exhaustifs.

Plan d'action

Jalon 1: Faire prendre conscience au management de l'intérêt de définir des objectifs et d'utiliser des informations opérationnelles à des fins de gestion

- 180 Il est indispensable que le management comprenne l'intérêt, en tant qu'outils de gestion globale, du contrat d'administration et du système d'information de gestion. Des entretiens qui ont été réalisés avec le management des services de la perception et du recouvrement judiciaire, il ressort que les différents responsables concernés comprennent assez aisément la vertu de tels outils.

- 181 *Facteur critique de succès:*

La Direction de l'organisation devra faire œuvre de promotion.

Jalon 2: Développer et reconnaître la fonction de business analyst

- 182 Cette fonction existe actuellement au sein des services opérationnels. Elle n'est toutefois pas pleinement reconnue dans les services du recouvrement judiciaire étant donné qu'il s'agit, pour les personnes qui en principe exercent cette fonction, d'une tâche complémentaire.

- 183 Or, la reconnaissance de cette fonction constitue un pré-requis pour l'ensemble du processus d'amélioration du contrat d'administration et de l'outil de suivi.

Elle constitue de ce fait un facteur critique de succès pour l'ensemble du processus. Le *business analyst* aura en effet un rôle-clé à jouer dans le cadre tant de l'élaboration du contrat d'administration que de son suivi et, d'une manière plus large, en tant qu'appui à la gestion pour le management.

Au sein du recouvrement judiciaire, il lui appartiendra de mener à bien ce projet. Pour ce faire, il devra connaître le processus de recouvrement judiciaire et développer les synergies nécessaires avec les différents services concernés. Il s'agit donc d'une fonction à part entière. Dans cette optique, il est indispensable de donner à cette personne les moyens d'exercer cette fonction aussi bien en terme de temps qu'en terme de formation.

Jalon 3: Décrire le processus en vue de fixer les objectifs généraux, la stratégie, les objectifs opérationnels et les indicateurs

- 184 Ce travail a été, pour une bonne part, déjà réalisé dans le cadre de l'élaboration du premier contrat.

Jalon 4: Améliorer la qualité des objectifs du contrat d'administration en définissant des objectifs généraux de telle sorte que l'évaluation de leur réalisation permette au moins de mesurer l'efficacité et l'efficience du processus de recouvrement judiciaire et, en définitive, la réalisation de la mission à laquelle ils se rattachent

- 185 Un objectif, pour pouvoir être qualifié de général, doit, à tout le moins, donner une mesure de la réalisation des processus-clés qui contribuent à la réalisation de la mission à laquelle il se rattache. A moins qu'il ne soit possible de définir un seul objectif général pour la mission concernée, la combinaison de quelques objectifs relatifs aux processus clés doit mettre l'O.N.S.S. en situation de mesurer la réalisation de la mission.
- 186 *Facteurs critiques de succès:*
- Un appui de la Direction de l'organisation qui a un rôle-clé à jouer dans la promotion du contrat et la diffusion des normes qui pourront en rehausser la qualité;
 - Une analyse transversale et décloisonnée du processus par le biais d'une collaboration constructive entre les services de la perception et les services du recouvrement judiciaire.
- 187 Une des vertus d'un tel système est d'identifier les processus-clé et de combiner de manière optimale les efforts à fournir par des services placés sous des hiérarchies fonctionnelles différentes.
- 188 Une autre vertu est d'étendre la sphère de maîtrise en ce sens que des zones du processus, qui auparavant semblaient totalement hors maîtrise, apparaîtront comme plus aisées à appréhender via, par exemple, la mise sur pied de projets de collaboration¹⁰⁶.
- 189 En outre, à partir du moment où des objectifs généraux auront été définis, la nécessité d'identifier les risques ou événements potentiels susceptibles de porter atteinte à leur réalisation, tout comme celle de prendre ensuite les mesures nécessaires pour limiter la probabilité de survenance et l'impact de ces risques, s'imposerait (Voir Jalon 7).

Jalon 5: Adopter, au regard de ces objectifs généraux, une stratégie en vue de leur réalisation et décliner ces objectifs généraux en objectifs opérationnels soutenus par des plans opérationnels suivis et reprenant les moyens et actions nécessaires pour les réaliser

- 190 La stratégie a pour finalité de définir les moyens, les actions et les priorités nécessaires à la réalisation des objectifs généraux. Pour ce faire, il sera notamment utile d'analyser la description du processus de recouvrement judiciaire en vue d'identifier les points forts et les points faibles et de définir les priorités en fonction de l'impact des activités sur la réalisation de l'objectif général et, en définitive, de la mission. La stratégie est, en général, définie à plus ou moins long terme (3 à 5 ans).
- 191 Les objectifs opérationnels seront définis pour les différentes entités de gestion, telles que par exemple la Direction générale, la Direction et les

¹⁰⁶ C'est ainsi que par exemple le suivi d'un indicateur qui porterait sur le caractère favorable ou défavorable d'un jugement permettrait d'objectiver les raisons des décisions défavorables et d'identifier, par exemple, les projets de collaboration éventuels avec les intervenants externes qui pourraient avoir une influence décisive ou importante sur cette situation.

sections de recouvrement. Ils sont, en général, définis sur une base annuelle.

192 Ensuite de réels plans opérationnels seront élaborés afin de définir les moyens, actions et projets à mener pour réaliser ces objectifs opérationnels. Ces plans opérationnels s'inscriront dans le cycle budgétaire. Par ailleurs, leur réalisation sera suivie.

193 A tous les niveaux, il sera veillé à éviter les conflits d'objectifs.

194 *Facteurs critiques de succès :*

- L'encadrement du processus par une approche qui permette en définitive une cohérence des plans et des objectifs opérationnels vis-à-vis de la stratégie, des objectifs généraux et des missions légales ;
- Un appui de la Direction de l'organisation au niveau des méthodes et de la communication ;
- Pour la stratégie, une collaboration étroite entre les différents niveaux de décision : comité de gestion, administration générale, directions générales et directions ;
- Pour les objectifs opérationnels, une implication des différents niveaux de personnel concernés ;
- L'adoption d'une politique de communication adaptée à la finalité de l'exercice.

Jalon 6 : Améliorer sensiblement le système d'information de gestion en vue d'en faire un système intégré qui couvre l'ensemble du processus de recouvrement judiciaire et qui offrirait une garantie suffisante quant à la fiabilité des informations qu'il contient et des exploitations qui pourront en être faites

195 Le système actuel d'information de gestion est de qualité insuffisante pour permettre de suivre la réalisation d'objectifs généraux qui couvriraient l'ensemble du processus de recouvrement judiciaire. Le système en application à ce jour¹⁰⁷ n'a en effet pas été conçu dans cette optique.

196 En fonction des objectifs généraux qui auront été définis dans le respect des normes de qualité décrites ci-avant¹⁰⁸, le système d'information sera sensiblement amélioré tant du point de vue du contenu que de celui de la qualité afin de permettre de suivre leur réalisation¹⁰⁹. Il conviendra de transformer le système actuel en un réel système d'information de gestion. Les systèmes annexes seront supprimés. Ce système devra aussi permettre de suivre les objectifs opérationnels. Il appartient aux services du recouvrement judiciaire et de la perception, en collaboration avec la Direction de l'organisation, de poser un diagnostic sur ce système en identifiant ses qualités et ses défauts et, en partenariat avec la SmalS-MvM, d'apporter les modifications nécessaires. Maîtriser un tel système, et donc en connaître les forces et les faiblesses, est une nécessité primordiale de gestion.

¹⁰⁷ Il s'agit du système ASPR autrement dit d'automatisation du suivi des procédures de recouvrement judiciaire.

¹⁰⁸ Voir notamment le jalon 4 de la recommandation, point 185.

¹⁰⁹ Voir également les faiblesses du système d'information évoquées aux points 47 et s. et la constatation relative aux informations de gestion développée aux points 103 et s.

197 Le système sera intégré en ce sens que, dans la mesure du possible, les données utilisées pour dégager des informations de gestion y seront directement enregistrées dans le cadre du travail opérationnel quotidien.

198 *Facteurs critiques de succès :*

- Le développement et la reconnaissance de la fonction de *business analyst* est un pré-requis indispensable car il lui appartiendra de mener à terme ce projet (voir jalon 2).
- Le management du recouvrement judiciaire et celui de la perception devront, en étroite collaboration, poser un diagnostic sur le système actuel et relever les points d'amélioration. Ceci se fera avec l'aide des *business analysts*.
- Développer une relation de partenariat avec la SmalS-MvM en vue d'arrêter les modalités d'amélioration.
- Inscire et programmer le projet d'amélioration du système d'information dans le plan opérationnel arrêté par les autorités compétentes de l'O.N.S.S.

199 Les différentes parties intéressées devront ensuite se mettre ensemble afin d'arrêter une méthode de suivi.

Jalon 7: Développer un processus de maîtrise des risques

200 Dès que les objectifs seront définis aux différents niveaux de l'organisation, il conviendra de développer un réel processus de maîtrise des risques, entendus comme des événements potentiels susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs.

Un tel processus sous-entend de repenser l'ensemble du système de contrôle interne, dont le but sera de donner une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs. C'est ainsi que les risques seront identifiés en fonction de la probabilité de leur survenance et de leur impact sur la réalisation des objectifs, et les contrôles, autant que possible intégrés dans le fonctionnement quotidien, seront mis en place en vue de réduire cette probabilité de survenance et/ou cet impact. La colonne vertébrale d'un tel système est donc l'alignement entre les objectifs, les risques et les contrôles.

Idéalement, un tel processus devrait être développé à travers tout l'O.N.S.S.

201 Dans le cadre de la mise en place d'un tel processus, un service d'audit interne, compétent pour l'ensemble de l'O.N.S.S. sera installé.

L'audit interne, selon les normes internationalement admises¹¹⁰, est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

¹¹⁰ Normes édictées par l'organisation professionnelle de l'«Institut des auditeurs internes». Voyez www.theiia.org.

4.6 Synergies dans la mise en œuvre des recommandations

202 Un tableau de cohérence entre les recommandations a été dressé. Il a pour objectif de montrer l'intérêt d'aborder de façon cohérente et globale la mise en œuvre tant de la recommandation relative au contrat d'administration que des autres recommandations du rapport.

Dans cette optique, il permet de visualiser les synergies existant entre, d'une part, la mise en œuvre des différents jalons de la recommandation portant sur le contrat d'administration et, d'autre part, les recommandations ayant trait au processus et au système d'information de gestion.

Tableau 2: Eléments des recommandations opérationnelles susceptibles d'être intégrés dans la mise en œuvre des jalons

Améliorer le contrat d'administration en vue d'en faire un réel outil de gestion global		CONSTATATIONS OPERATIONNELLES						
		2.1. Rupture dans le processus de recouvrement judiciaire	3.1. Insuffisance des informations de gestion	3.3. Manque de moyens de maîtrise au profit de la fonction de management	2.2. Répartition déséquilibrée du travail entre juristes et personnel des sections	2.4. Désignation des avocats et évaluation de la qualité de leurs prestations	2.5. Propositions d'irré-couvrable en attente de décision	3.2. Faiblesses dans la définition et la reconnaissance de la fonction de staff
Jalon 1	Faire prendre conscience au management de l'intérêt de suivre les activités à partir d'objectifs et d'information de gestion	Faire prendre conscience de l'intérêt de développer le système d'information de gestion en y intégrant les données visées						
Jalon 2	Développer et reconnaître la fonction de <i>business analyst</i>	La fonction de <i>business analyst</i> comprend la prise en compte dans le système d'information de gestion des différents aspects opérationnels du processus						
Jalon 3	Décrire le processus	La description du processus est nécessaire pour déterminer les données à intégrer						
Jalon 4	Définir des objectifs généraux pour le processus							
Jalon 5	Adopter une stratégie, des objectifs opérationnels et un plan opérationnel	Tout développement du système d'information de gestion nécessite une planification et doit donc être repris dans le plan opérationnel						
Jalon 6	Améliorer le système d'information de gestion	Intégrer dans le système d'information de gestion les données visées par les constatations opérationnelles						
Jalon 7	Développer un processus de maîtrise des risques							

203 Afin de pouvoir lire utilement le tableau, les recommandations opérationnelles ou certains de leurs aspects qui pourront être englobés dans la mise en œuvre de la recommandation portant sur l'amélioration du contrat d'administration sont :

- Pour la constatation 2.1: *La rupture dans le processus de recouvrement judiciaire*
 - Intégration des données du suivi des modalités de paiement dans le système d'information de gestion (points 69 et 70)
 - Définition d'un objectif général qui englobe les activités de la perception et du recouvrement judiciaire (point 71)
- Pour la constatation 3.1: *Insuffisance des informations de gestion*
 - Transformation du système actuel de suivi en un réel système d'information de gestion de qualité (points 123 et s.)
 - Transformation du système actuel de suivi en une mesure de contrôle interne efficace et effectivement appliquée (points 131 et s.)
- Pour la constatation 3.3: *Manque de moyens de maîtrise au profit de la fonction de management*
 - Le système d'information de gestion devra permettre au management d'avoir la maîtrise sur ses activités (point 141)
 - L'information de gestion destinée au management sera traitée par le *business analyst* (point 141)
- Pour la constatation 2.2: *La répartition déséquilibrée du travail entre les juristes et le personnel des sections de recouvrement judiciaire*
 - Intégration dans le système d'information de gestion de données permettant de suivre de manière globale et a posteriori la qualité du travail fourni par le personnel des sections et les juristes (points 76 et 78)
- Pour la constatation 2.4: *La désignation des avocats et l'évaluation de la qualité de leurs prestations*
 - Mise en place d'un outil de suivi de la qualité des prestations des avocats (points 93 et 94)
- Pour la constatation 2.5: *Les propositions d'irrecouvrable en attente de décision*
 - Intégrer la gestion des irrecouvrables dans le système d'information de gestion (point 102)
- Pour la constatation 3.2: *Faiblesses dans la définition et la reconnaissance de la fonction de staff*
 - Reconnaître la fonction de staff (point 134)
 - Repenser la fonction de staff (points 135 et 136)

En ce qui concerne les trois premières constatations opérationnelles, il apparaît nécessaire de faire valoir, auprès du management des services concernés, l'intérêt de développer le système d'information de gestion en y intégrant les données visées par ces constatations.

Les différents aspects du développement du système d'information de gestion devront aussi être repris dans le plan opérationnel arrêté par les autorités compétentes, étant donné que ce plan devra comprendre les moyens et les projets nécessaires à la réalisation des objectifs opérationnels.

dépôt légal	D/2004/1128/14
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	http://www.courdescomptes.be