

AVIS N° 2.358

Séance du mardi 28 mars 2023

Vers une sécurité sociale numérique durable – e-GOV 3.0

3.368

AVIS N° 2.358

Vers une sécurité sociale numérique durable – e-GOV 3.0

Par lettre du 18 juillet 2022, Monsieur K. Snyders, Administrateur-général et Monsieur P. Soete, Président du Comité de gestion de l'ONSS indiquent que fin 2020, trois projets de digitalisation des institutions de sécurité sociale - deux projets de l'ONSS et un projet de l'INASTI - ont été approuvés, pour la période 2022-2026, dans le cadre du volet belge du Plan de relance européen destiné à limiter l'impact économique de la crise sanitaire. Pour le développement de ces projets, l'ONSS et l'INASTI ont élaboré, en collaboration avec les autres Institutions publiques de sécurité sociale, des lignes directrices pour une sécurité sociale numérique durable.

Les ministres des Affaires sociales et du Travail ont marqué leur accord pour que sur cette base, il soit donné une forme concrète aux projets susvisés. A cette fin, un groupe de pilotage global a été mis en place au niveau de l'ensemble des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), en vue de l'accompagnement des projets pour la période 2022-2026. En outre, l'INASTI a également chargé un groupe de pilotage interne (existant) du suivi pour les aspects qui concernent spécifiquement les travailleurs indépendants.

Le Conseil national du Travail a souhaité dans ce cadre émettre un avis d'initiative pour réaffirmer et actualiser les principes directeurs devant servir de ligne de force pour la mise en œuvre de ce processus.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 28 mars 2023, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION ET RÉTROACTES

Par lettre du 18 juillet 2022, Monsieur K. Snyders, Administrateur-général et Monsieur P. Soete, Président du Comité de gestion de l'ONSS indiquent que fin 2020, trois projets de digitalisation des institutions de sécurité sociale - deux projets de l'ONSS et un projet de l'INASTI - ont été approuvés, pour la période 2022-2026, dans le cadre du volet belge du Plan de relance européen destiné à limiter l'impact économique de la crise sanitaire. Pour le développement de ces projets, l'ONSS et l'INASTI ont élaboré, en collaboration avec les autres Institutions publiques de sécurité sociale, des lignes directrices pour une sécurité sociale durable. Ces lignes directrices seraient fondées sur les principes déjà appliqués au e-government.

Cette vision a fait l'objet d'un document de travail intitulé « e-GOV 3.0 – Vers une sécurité sociale numérique durable » et approuvé par les ministres des Affaires sociales et du Travail. Ces derniers ont par ailleurs marqué leur accord pour que, sur cette base, il soit donné une forme concrète aux projets susvisés.

A cette fin, la gestion des projets a, en accord avec le Collège des Institutions publiques de la sécurité sociale, été confiée à un groupe de pilotage global au niveau de l'ensemble des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Au sein de l'INASTI, c'est un groupe de pilotage interne (existant) qui a été chargé du suivi. Des groupes de projets sont en outre élaborés et un certain nombre de projets concrets d'opérationnalisation de différentes thématiques de l'administration sociale sont développés dans des groupes de travail techniques hébergés par l'ONSS ou l'INASTI (attestations de vacances, gestion des contingents, ZIMA, gestion des mandats et relations, et inclusion digitale,...).

Quant à l'implication du Conseil national du Travail dans le processus, l'ONSS a proposé de travailler sur deux niveaux : d'une part, de procéder à un rapportage dans le cadre de celui déjà réalisé semestriellement auprès du Conseil national du Travail quant aux évolutions du processus e-government dans la sécurité sociale et, d'autre part, d'associer les interlocuteurs sociaux siégeant au sein du Conseil aux travaux du groupe de soutien institué auprès de l'ONSS pour l'accompagnement des projets précités.

Dans un courrier du 17 octobre 2022 adressé à l'ONSS, le Conseil a exprimé son désaccord sur la méthode de travail telle que proposée. Il y a par ailleurs manifesté le souhait que les partenaires sociaux représentés en son sein se voient attribuer un rôle crucial dans le pilotage de l'ensemble de ces projets car ils soulèvent des questions tant politiques que techniques qui requièrent nécessairement la contribution de ces derniers.

Dans ce même courrier, il a en outre plaidé pour que les partenaires sociaux soient consultés sur l'état d'avancement des travaux au sein des groupes de projet et des groupes de travail techniques au niveau de l'ONSS et de l'INASTI tout au long des différentes phases envisagées pour la mise œuvre de projets et que les partenaires sociaux au sein du Conseil soient en mesure de participer à ces travaux dans le cadre de leurs compétences.

De plus, il a insisté pour qu'un rapportage régulier et détaillé de ces travaux soit prévu en son sein, en sus du rapportage semestriel qui a déjà cours au Conseil et a proposé à cet effet qu'une commission mixte ad hoc du Conseil et de l'ONSS soit instituée en vue de garantir la participation de toutes les parties concernées au Conseil et à l'ONSS.

Dans le cadre de la poursuite de ses travaux, le Conseil national du Travail a souhaité émettre un avis d'initiative pour réaffirmer et actualiser les principes directeurs devant servir de ligne de force pour la mise en œuvre de ce processus. Il rappelle également que ces principes sont communs à l'ensemble de la sécurité sociale.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Quant à l'objectif, la description et les lignes directrices des projets

1. Dans le cadre de son examen, le Conseil a pu bénéficier des explications des représentants de l'ONSS quant à la portée des trois projets de digitalisation des institutions de sécurité sociale et à la vision stratégique de l'ONSS et de l'INASTI pour la mise en œuvre des projets.

Il ressort des explications de l'ONSS que l'objectif principal de ces projets est de repenser la sécurité sociale numérique afin de l'actualiser à la lumière des besoins et des évolutions de la société. Le développement des projets a nécessité une concertation de l'ONSS et de l'INASTI avec les autres institutions publiques de sécurité sociale afin de définir les objectifs et lignes de force en vue d'une sécurité sociale numérique durable.

Il ressort également des explications que l'ONSS et l'INASTI s'engagent de respecter les trois grands principes de simplification, de neutralité et de faisabilité que le conseil a développés dans ses avis n° 1.161 du 1er octobre 1996 et n° 1.190 du 22 juillet 1997.

Le Conseil prend acte du fait que ces lignes directrices ont fait l'objet d'une note de vision de l'ONSS et de l'INASTI afin de mettre à jour les systèmes, structures et services numériques tout en les rendant pérennes, non seulement en améliorant la numérisation des processus existants mais également en simplifiant et en automatisant les processus du point de vue de l'utilisateur.

2. A cet égard, le Conseil constate que la mise en œuvre des projets fondés sur les lignes directrices précitées a débuté avec le lancement des travaux de groupes de projets et des groupes de travail techniques au sein de l'ONSS et de l'INASTI sur un certain nombre de projets concrets d'opérationnalisation de différentes thématiques de l'administration sociale dans le courant du mois de février 2023. Le Conseil constate à cet égard qu'une approche pragmatique a été adoptée par ces deux institutions pour l'exécution de travaux précités.

Dès lors, le Conseil a décidé de ne pas se prononcer sur la note de vision de l'ONSS et de l'INASTI dans le présent avis et de se focaliser sur son rôle quant au pilotage de en son sein.

B. Quant à l'implication du Conseil dans le processus de réforme

1. Le Conseil constate que la note de l'ONSS prévoyait initialement l'implication des partenaires sociaux dans le processus de réforme sur deux niveaux :
 - procéder à un rapportage dans le cadre de celui déjà réalisé semestriellement auprès du Conseil national du Travail quant au e-government de la sécurité sociale ;

- associer les interlocuteurs sociaux siégeant au sein du Conseil aux travaux du groupe de pilotage institué auprès de l'ONSS pour l'accompagnement des projets.

Dans ce contexte, le Conseil a souhaité réaffirmer et actualiser d'initiative les principes directeurs devant servir de ligne de force pour la mise en œuvre de ce processus de réforme.

2. Le Conseil rappelle tout d'abord sa volonté d'œuvrer à une modernisation de l'e-GOV et le soutien des partenaires sociaux aux efforts continus en matière de simplification administrative de la sécurité sociale dans le respect des principes du droit du travail et de la sécurité sociale, au vu de ses différents avis et des rapports rendus à ce sujet au cours de ces dernières années.

Il constate à cet égard que lesdits projets de digitalisation touchent à des principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale et souligne la compétence générale du Conseil en ce qui concerne ces principes.

Il rappelle par ailleurs les principes évoqués dans les rétroactes et confirme par le présent avis son souhait que les partenaires sociaux représentés en son sein se voient attribuer un rôle crucial dans le pilotage de l'ensemble de ces projets.

C. Quant à l'actualisation des principes directeurs en matière de simplification et de modernisation de l'administration sociale

Le Conseil rappelle son soutien de longue date au processus de simplification et de modernisation de l'administration sociale des employeurs depuis ses débuts en 1996.

Il tient dans ce cadre à rappeler les trois grands principes de simplification, de neutralité et de faisabilité qu'il a développés dans ses avis n°1.161 du 1^{er} octobre 1996 et n° 1.190 du 22 juillet 1997.

Dans ces avis, le Conseil a souligné la nécessité de :

- garantir la neutralité des solutions proposées tant du point de vue des droits des assurés sociaux et des employeurs que sur le plan du budget global de la sécurité sociale ;

- procéder à une réelle simplification, à la fois quantitative et qualitative des obligations administratives ;
- tenir compte de la faisabilité des modifications envisagées.

Ces principes ont été ensuite rappelés à de nombreuses reprises tout au long de ce processus au sein des divers avis et rapports du Conseil émis en la matière.

Le Conseil est d'avis que ces principes sont encore pertinents pour la mise en œuvre des différentes phases des projets de digitalisation qui font l'objet du présent avis.

Il plaide à cet égard pour une actualisation des principes à la lumière des changements de la société et des évolutions rapides des nouvelles technologies.

1. Neutralité

Concernant la neutralité, le Conseil insiste sur le fait que les mesures qui seront proposées dans le cadre de ces projets n'entraînent :

- aucune perte des droits ou d'indemnités pour les assurés sociaux, la digitalisation ne peut pas aboutir à ce que – en raison de la fracture numérique – des assurés sociaux ne puissent de facto pas exercer leurs droits ;
- aucune augmentation des coûts salariaux pour les employeurs ;
- aucune perte d'éléments d'information pour les institutions publiques de sécurité sociale.

Le Conseil souhaite dans ce cadre mettre l'accent sur l'inclusion numérique tant au niveau des citoyens que des entreprises. A cet égard, il souhaite qu'une attention particulière soit portée à la fracture numérique et que les outils numériques développés dans le cadre de ces projets conduisent dans la mesure du possible, le cas échéant, à une attribution automatique des droits sociaux et l'élimination du non-take up.

La digitalisation ne donne lieu à aucun changement de rôle au niveau de l'organisation de la sécurité sociale.

2. Simplification

Concernant la simplification, il rappelle qu'il importe de savoir dans quelle mesure une réelle simplification est réalisée, certainement compte tenu des correctifs qui seraient apportés pour garantir la neutralité de la réforme. Sur ce point, il précise qu'il lui est indispensable de pouvoir apprécier l'impact de l'objectif de neutralité sur l'objectif de simplification et réciproquement, étant entendu que les deux préoccupations sont essentielles.

Une simplification signifie également que l'on tente d'exploiter au maximum les données disponibles afin d'informer activement les assurés sociaux et les employeurs de leurs droits et obligations.

3. Faisabilité

S'agissant du principe de faisabilité, il précise qu'une attention particulière devra être portée sur les difficultés auxquelles pourront être confrontés les employeurs, tous les acteurs directs ou indirects de la sécurité sociale et les institutions publiques de sécurité sociale dans leur gestion administrative et informatique du fait de la réforme.

D. Quant au rôle et à la composition de la Commission mixte ad hoc du Conseil et de l'ONSS

1. Le Conseil tient à souligner que les partenaires sociaux sont les architectes de la sécurité sociale. Ceux-ci ont d'ailleurs toujours accordé une importance à la numérisation et à la simplification administrative en matière de sécurité sociale.

Il se réfère à la Déclaration commune des partenaires sociaux intitulée « La sécurité sociale des travailleurs a 75 ans ! » et rappelle l'engagement pris, dans ce cadre, par les partenaires sociaux en vue d'assumer leur responsabilité en ce qui concerne la numérisation des processus de la sécurité sociale à venir en tant que gestionnaire de la sécurité sociale.

A cet égard, le Conseil considère que les partenaires sociaux doivent jouer un rôle crucial dans le pilotage des projets de digitalisation compte tenu de leur impact sur différents acteurs et du fait qu'ils pourraient porter à l'avenir sur des travaux qui ont eu lieu ou sont en cours au Conseil (compte individuel de formation, contrats électroniques, mesures d'employabilité de l'article 39 ter de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, les conditions de travail transparentes et prévisibles, le travail intérimaire et les contrats successifs journaliers, art 17 de l'AR 1969,....).

2. Dans ce contexte, le Conseil a institué une commission mixte ad hoc composée de membres du Conseil et des chefs de file dans les institutions publiques de la sécurité sociale en raison de la représentation de l'ensemble des organisations d'employeurs et de travailleurs, en y associant également d'autres acteurs directs ou indirects de la sécurité sociale.

E. Quant à la mission et à la méthode de travail de la Commission mixte ad hoc du Conseil et de l'ONSS

Le Conseil indique avoir confié à la commission mixte ad hoc la mission de :

- valider, accompagner et évaluer régulièrement l'état d'avancement des travaux des groupes de travail en charge de l'exécution des projets ;
- mener des discussions sur les trajets concrets en cours pour la mise en œuvre des différentes phases du processus de digitalisation ;
- garantir la cohérence au sein des projets et entre les projets eux-mêmes ainsi que la cohérence des principes au sein du Conseil et du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs ;
- préparer des avis de principe sur la gouvernance en matière de sécurité sociale.

Le Conseil rappelle la volonté des partenaires sociaux de piloter le processus de réforme dans son ensemble, de valider les différents groupes de travail envisagés et d'en suivre les travaux tout au long de la durée des projets.

Le Conseil demande à l'ONSS de lui fournir mensuellement par écrit un retour d'information concernant les travaux des groupes de travail techniques.

C'est dans ce cadre qu'il rend le présent avis intermédiaire tout en assurant au Conseil national du Travail un monitoring régulier, par les partenaires sociaux, des travaux des groupes de travail techniques au sein de l'ONSS et tout en se réservant la possibilité de se prononcer lorsque cela s'avère nécessaire tant sur les différentes phases de la réforme que sur la globalité du dossier.
