

Bruxelles, le 5 juillet 2012

Rapport n° 2012/03 – Rapport au Gouvernement

Rendu d'initiative

Article 111,2° de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

**Actualisation du Budget 2012 - Préfiguration du budget 2013 -
Estimations pluriannuelles 2014-2016**

Dans le présent rapport, le Comité constate tout d'abord que :

- *le résultat consolidé du budget 2012 actualisé, de la préfiguration du budget 2013 et des estimations pluriannuelles 2014 présente un solde positif alors que*
- *le résultat consolidé des estimations pluriannuelles 2015-2016 aboutit à un solde à un solde négatif.*

Toutefois, la préfiguration du budget 2013 et les estimations pluriannuelles 2014-2016 devront être adaptées pour tenir compte de l'ensemble des montants de l'enveloppe "bien-être" pour les périodes 2013-2014 et 2015-2016 et du fait que les estimations pluriannuelles 2014-2016 ont été établies à prix constants et à politique inchangée.

Le Comité émet également une série d'observations ou de demandes concernant :

- *les cotisations de consolidation,*
- *la subvention de l'Etat,*
- *les prélèvements*
- *les pensions,*
- *les prestations familiales,*
- *les soins de santé,*
- *le fonds amiante et*
- *les adaptations au bien-être.*

Dans le cadre du présent Rapport, le Comité souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les éléments suivants :

1. Observations concernant l'actualisation du budget 2012, la préfiguration du budget 2013 et les estimations pluriannuelles 2014-2016

Le Comité précise tout d'abord que ce rapport est établi à partir :

- des estimations techniques du budget 2012 faites en juin 2012,
- de la préfiguration du budget 2013 et des prévisions pluriannuelles 2014-2016 faites en juin 2012. Les estimations pluriannuelles sont faites à prix constants et à politique inchangée.

Le Comité constate que :

- le résultat consolidé du budget 2012 actualisé présente un solde positif de 215.687.445 €. Cela représente une diminution de 41.606.951 € par rapport au 2^{ème} feuillet d'ajustement du budget,
- le résultat consolidé de la préfiguration du budget 2013 aboutit à un solde positif de 117.284.188 €,
- le résultat consolidé de l'estimation 2014 aboutit à un solde positif de 127.821.971 € et
- le résultat consolidé des estimations pluriannuelles 2015-2016 aboutit à un solde négatif de 281.493.084 € (2015) et de 277.169.299 € (2016).

Il note que la préfiguration du budget 2013 et les estimations pluriannuelles devront être adaptées pour tenir compte du fait :

- que la préfiguration du budget 2013 et les estimations pluriannuelles 2014-2016 ne reprennent pas les montants de l'enveloppe financière accordée en vue de l'adaptation au bien-être des prestations sociales pour les périodes 2013-2014 et 2015-2016 (à noter que les estimations relatives aux dépenses pension intègrent les augmentations de 2% des pensions vieilles de 5 ans et de 15 ans accordées dans le cadre de l'adaptation au bien-être en 2013, 2014, 2015 et 2016) et
- que les estimations pluriannuelles 2014-2016 ont été établies à prix constants et à politique inchangée.

2. Les recettes

a) Cotisations sociales "AR n°38" – Cotisations de consolidation

Le Comité constate que le recouvrement de la cotisation de consolidation coûte actuellement plus que ce qu'il ne rapporte. Il estime dès lors qu'il convient de réfléchir à une solution permettant de déclarer, le cas échéant, cette cotisation irrécouvrable.

b) Subvention de l'Etat

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 qui s'applique jusqu'en 2014 prévoit (page 79) que *"afin d'assurer l'équilibre financier de la Sécurité sociale, on prévoira le versement d'une dotation temporaire et complémentaire aux financements existants qui devra être calculée chaque année de telle sorte que la Sécurité sociale n'aie ni surplus ni déficit de ses comptes SEC"*.

Dans ce cadre, le Gouvernement a décidé de prolonger l'octroi d'une subvention spécifique (dotation d'équilibre) jusqu'en 2014 y compris.

Le montant de cette dotation tel que repris dans l'actualisation du budget 2012, la préfiguration du budget 2013 et l'estimation 2014 n'est pas définitif. En effet, comme le montant de cette subvention spécifique dépend du résultat de la sécurité sociale, il évolue au fil des exercices budgétaires. Ainsi, par exemple, il faudra tenir compte du montant de l'enveloppe bien-être qui n'est pas encore repris dans le budget 2013 ni dans les estimations pluriannuelles (cf. point 1).

Etant donné que l'accord de Gouvernement s'applique jusqu'en 2014, le Gouvernement n'a pas encore pu prendre de décision sur l'octroi d'une subvention spécifique après 2014.

3. Les prélèvements

Le Gouvernement a décidé d'imposer une économie de 33 mio € à répartir entre les IPSS et organismes assureurs en 2012. Pour le régime des indépendants, l'économie a été fixée à 2.085.000 €.

Cette économie est ventilée sur les crédits de personnel et de fonctionnement, sachant qu'elle ne pouvait pas porter sur les investissements immobiliers. Il a été décidé de la ventiler comme suit :

- 801.332 € en crédit de personnel et
- 1.283.668 € en crédit de fonctionnement (hors investissements immobiliers).

Parallèlement à cela, le Gouvernement a prévu une sous-utilisation de 102.000.000 € dans les dépenses primaires de tous les IPSS (montant non ventilé) en 2012. Cette sous-utilisation pourra être affectée à toutes les rubriques budgétaires du budget de gestion.

Une circulaire du 4 mai 2012 (références ABB2/433/2012/24/140) du SPF Budget et Contrôle de la gestion ne mentionne pas l'estimation faite par les institutions en matière de surcoût lié à l'augmentation de la cotisation du pool des parastataux mais mentionne l'estimation du SdPSP. En ce qui concerne l'INASTI, l'estimation du SdPSP représente une diminution de 76.453 euros par rapport à l'estimation initiale. Suite à cette estimation du SdPSP l'INASTI a introduit un 2^{ème} feuillet d'ajustement du budget 2012.

Le Comité constate dès lors qu'il reste peu/pas de marge budgétaire pour permettre à l'INASTI d'assurer son core-business.

Etant donné que l'économie est récurrente (sans tenir compte des économies futures annoncées), la situation ne s'améliorera pas dans les prochaines années.

Le Comité estime que ces économies récurrentes ne doivent affecter ni le core business de l'INASTI, ni les indépendants. D'autant plus que des phénomènes comme le vieillissement de la population ou encore la hausse des carrières mixtes engendreront une augmentation (tant maintenant que dans le futur) de la charge de travail de l'INASTI.

De plus, le Comité insiste pour que les décisions prises en matière d'économie ou de sous-utilisation soient les mêmes pour toutes les institutions, une certaine confusion semble régner actuellement, notamment en ce qui concerne la base à retenir pour l'estimation de la préfiguration du budget de gestion et le montant à inscrire dans le cadre de l'augmentation de la cotisation du pool des parastataux.

Le Comité estime également que, comme prévu dans le contrat d'administration, lorsque le Gouvernement confie de nouvelles missions à l'INASTI, il doit lui donner les moyens de les accomplir.

4. Les besoins à financer

a) Les pensions

Le Comité se réjouit une nouvelle fois des augmentations récentes en matière de pensions et particulièrement de celles relatives à la pension minimum des indépendants, d'autant plus qu'elles ont été réalisées dans un contexte budgétaire difficile.

Le Comité rappelle les observations relatives à la GRAPA qu'il a émises dans ses derniers Rapports¹, à savoir :

- que les modalités d'octroi de la GRAPA ont un "effet pervers" sur les pensions minimums, calculées sur base de cotisations sociales. En effet, la GRAPA n'est octroyée que si les revenus du demandeur ne dépassent pas un certain montant. Pour calculer ce montant, il est notamment tenu compte du montant des pensions de retraite, à concurrence de 90% du montant effectivement payé. Ainsi, certains bénéficiaires de la pension minimum peuvent également percevoir la GRAPA. Pour éviter ce type de situation, le montant de la pension minimale des indépendants devrait automatiquement dépasser celui de la GRAPA d'au moins 10%, et
- que les économies réalisées dans le régime de la GRAPA via l'augmentation des pensions minimums devraient revenir intégralement au statut social des indépendants et à la sécurité sociale des salariés (en fonction des économies réalisées au sein de la GRAPA pour ces deux régimes).

b) Les prestations familiales

L'accord du Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit (page 40) :

- *le "transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente à l'exclusion des deux Communautés" et*
- *que "préalablement au transfert, la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée"*

En octobre 2011, la cellule actuariat de la DG Indépendants a estimé que l'alignement du montant des allocations familiales des indépendants sur celles des salariés engendrerait un surcoût de 20.943.656 € (à l'indice 114, 97) pour le régime des indépendants. Il faut y ajouter environ 1,11 mio € à titre provisoire, pour les familles d'indépendants qui bénéficient actuellement d'un montant d'allocation plus élevé que dans le régime des salariés.

Ce surcoût de 22 mio € ne concerne que l'alignement du montant des prestations. Or, un tel alignement peut avoir d'autres conséquences budgétaires indirectes mais importantes pour le statut social des indépendants : par exemple, en cas de modification de l'attributaire ou des règles actuelles de passage d'un régime à un autre.

Dans le cadre du présent Rapport, le Comité souhaite rappeler² qu'il estime:

- que l'alignement des allocations familiales ne peut en aucun cas engendrer une augmentation des cotisations sociales et
- que les éventuelles modifications dans les règles d'attributions et les glissements de charges entre les différents régimes qui en découlent doivent être neutres budgétairement pour chacun des régimes concernés.

c) Les soins de santé

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit que (page 109) :

¹ Rapport au Gouvernement 2011/01 "relatif à l'actualisation du budget 2011, la préfiguration du budget 2012 et les estimations pluriannuelles 2013-2015" du 14 juillet 2011 et Deuxième Rapport au Gouvernement relatif "à l'actualisation du budget, aux estimations techniques du budget 2012 et aux estimations pluriannuelles 2013-2015" du 5 octobre 2011.

² Avis 2011/04 Erratum " Prestations familiales – Propositions émises dans le note de base du Formateur du 4 juillet 2011 concernant le transfert de compétences en matière de prestations familiales" du 26 octobre 2011.

" L'objectif budgétaire global de l'assurance soins de santé est fixé à 25.627.379 milliers d'euros pour 2012.

Pour l'année 2013, la norme de croissance par rapport à cet objectif budgétaire global sera fixée à 2% (plus l'augmentation prévue de l'indice-santé pour l'année 2013) ; un montant de 40 millions d'euros y sera ajouté pour permettre la création d'emplois dans le secteur non marchand.

Pour l'année 2014, la norme de croissance par rapport à l'objectif budgétaire global 2013 sera fixée à 3% (plus l'augmentation prévue de l'indice-santé pour l'année 2014). L'objectif budgétaire 2014 pourrait à nouveau comprendre en sus, en fonction des possibilités budgétaires, un montant complémentaire pour la création d'emplois dans le secteur non marchand.

Pour les années 2015 et suivantes, la norme sera fixée par la loi. Dès lors, à défaut d'une modification de celle-ci, la norme de 2014 restera d'application.

Lors de ses précédents rapports, le Comité a toujours déploré la norme de croissance légale des soins de santé de 4,5%, estimant que celle-ci est trop élevée. Il se réjouit dès lors de la diminution de cette norme.

Cependant, compte tenu du contexte économique actuel, il se demande si ces nouvelles normes de croissance de 2% et de 3% ne sont pas encore trop élevées et si elles sont tenables à terme.

d) Le Fonds amiante

Le montant du financement du Fonds amiante à charge de la gestion globale des indépendants a été fixé³ à 19.083 € pour l'année 2012, ce qui correspond à l'indemnisation de 3 indépendants atteints d'asbestose.

Le Comité souhaite rappeler qu'il estime que le système de financement du Fonds amiante par la gestion globale des indépendants pourrait se faire a posteriori en fonction des dépenses réellement effectuées. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette mesure, le Fonds amiante devrait rembourser la moitié des 1.050.000 € déjà payés (soit +/- 500.000€) à la gestion globale ; le montant restant pourrait être considéré comme un préfinancement pour le calcul a posteriori des dépenses réalisées.

Dans son avis du 21 novembre 2011, l'inspectrice des Finances, Madame Karlshausen, note que l'inspection "souligne par ailleurs l'importance des réserves constituées auprès du Fonds au fil des années (environ 1.000.000 €), dont il ne sera vraisemblablement pas fait usage. Il conviendrait – au moins en partie – de récupérer ces réserves."

e) Adaptations au bien-être

Comme cela a déjà été mentionné, la préfiguration du budget 2013 et les estimations pluriannuelles 2014-2016 ne reprennent pas les montants de l'enveloppe financière accordée en vue de l'adaptation au bien-être des allocations sociales (à l'exception des augmentations de 2% des pensions de 5 ans et de 15 ans).

En vue des prochaines discussions, sur les adaptations au bien être des allocations sociales, le Comité souhaite préciser que l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit notamment :

- une "réduction de 40% de l'enveloppe prévue pour 2013 et 2014 pour assurer la liaison des allocations sociales au bien-être", à l'exception des allocations sociales d'assistance (page 79) et

³ Arrêté royal du 5 décembre 2011 fixant le montant du financement pour l'année 2012 du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante à charge de la gestion financière globale du statut social des travailleurs indépendants.

- que les "pensions des indépendants et des salariés seront revalorisées dans le cadre de l'enveloppe bien-être" (page 106).

c) Conclusions

La préfiguration du budget 2013 et l'estimation 2014 aboutissent à un solde positif alors que les estimations pluriannuelles 2015-2016 aboutissent à un solde négatif. Ces résultats sont toutefois provisoires et évolueront : les prévisions pluriannuelles 2014-2016 ont en effet été établies à prix constants et à politique inchangée. En outre, ni la préfiguration du budget 2013, ni les estimations pluriannuelles 2014-2016 ne reprennent les montants de l'enveloppe financière accordée en vue de l'adaptation au bien-être des allocations sociales (sauf l'augmentation des pensions ayant pris cours il y a 5 ans et 15 ans).

Le Comité se réjouit des améliorations récentes apportées au statut social des indépendants.

Il rappelle cependant que la situation socio-économique des indépendants et l'augmentation des cotisations sociales pour le financement des petits risques à partir du 1^{er} janvier 2008 n'offrent plus de marge pour un recours à une nouvelle augmentation des cotisations sociales pour les indépendants à titre principal, par exemple pour financer un alignement des allocations familiales.

Par ailleurs, le statut social des travailleurs indépendants est un régime "sobre" dans lequel on peut difficilement envisager des économies dans le domaine des dépenses.

Il rappelle enfin que le régime des travailleurs indépendants est celui au sein duquel le niveau de solidarité entre les cotisants est le plus élevé, comme cela a été relevé dans l'étude menée par le Professeur Bea Cantillon⁴. Le mécanisme d'assurance y est limité. Cela implique qu'une augmentation des cotisations axée sur les hauts revenus rendrait le régime moins attractif pour ces personnes (ce qui n'est pas du tout souhaitable).

En outre, les membres souhaitent réaliser avec ce rapport la continuité et la stabilité dans les dépenses sociales, de sorte :

- qu'un équilibre demeure entre les dépenses sociales nécessaires dans les différents secteurs de la sécurité sociale et leur financement et
- qu'il n'y ait pas, surtout en cette période de crise économique, d'obstacles aux initiatives nécessaires pour soutenir l'économie et l'emploi.

Le présent rapport a été approuvé par voie électronique le 5 juillet 2012. Il sera confirmé lors de la prochaine réunion plénière.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 5 juillet 2012:



Muriel GALERIN,
Secrétaire



Anne VANDERSTAPPEN,
Présidente

⁴ Propositions de réformes dans le régime de pension des travailleurs indépendants. Deuxième rapport du Groupe de travail Cantillon