

Bruxelles, le 7 avril 2015

Rapport n° 2015/01 – Rapport au gouvernement

Rendu d'initiative

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

Proposition de contrôle budgétaire 2015

Le résultat budgétaire du statut social des travailleurs indépendants présente, dans la proposition de contrôle budgétaire 2015, un solde final négatif de 111.455.330 EUR. Le Comité souligne que ce solde négatif est également dû à la façon dont on tente de neutraliser, temporairement et partiellement, les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État via une diminution du financement alternatif. Le Comité estime que cette façon de procéder est préjudiciable au régime des travailleurs indépendants. C'est pourquoi cela ne peut être, pour le Comité, qu'une action temporaire, dans l'attente d'un règlement définitif.

Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les éléments suivants concernant la proposition de contrôle budgétaire :

1 Remarques préalables

La proposition de contrôle budgétaire 2015

- part des hypothèses économiques suivantes (Bureau fédéral du plan, février 2015) :
 - o l'indice des prix à la consommation s'élève à 0 % et
 - o l'indice santé s'élève à 0,5 %.
- se base sur le projet de budget définitif qui a été présenté au Conseil d'administration de l'INASTI le 28 janvier 2015 et le 4 mars 2015.

2 Observations générales

Le résultat budgétaire du statut social des travailleurs indépendants présente, dans la proposition de contrôle budgétaire 2015, un solde final négatif de 111.455.330 €. Le déficit est ainsi supérieur de 2.727.761 EUR par rapport au projet de budget définitif 2015.

3 Recettes

Le montant des recettes reprises dans la proposition de contrôle budgétaire 2015 s'élève à **5.969.211.238 EUR** et est ainsi supérieur de 50.483.537 EUR aux estimations qui ont été intégrées dans le projet de budget définitif 2015.

Tableau 1. Recettes 2015 estimées gestion globale statut social des travailleurs indépendants, en EUR

	<i>Projet de budget définitif Jan 2015</i>	<i>Proposition de contrôle budgétaire 2015</i>	<i>Différence</i>
Cotisations ¹	3.876.602.380	3.948.070.928	71.468.548
Subvention de l'État	1.394.653.000	1.378.151.000	-16.502.000
Financement alternatif	642.769.231	638.286.220	- 4.483.011
Recettes diverses	1.228.031	1.228.031	0
Recettes financières	3.475.059	3.475.059	0
Total recettes	5.918.727.701	5.969.211.238	50.483.537

Cette différence est le résultat :

- d'une estimation plus élevée des cotisations sociales des travailleurs indépendants (69.431.407 EUR) dans la proposition de contrôle budgétaire. Il est à noter que cette estimation se base sur les enrôlements bruts pour le 1^{er} trimestre 2015 et est, de ce fait, plus réaliste que l'estimation du projet de budget définitif, qui se base sur les revenus professionnels communiqués par la Banque nationale de Belgique.
- d'une estimation plus faible (-16.502.000 EUR) de la Subvention de l'État par rapport au projet de budget définitif 2015. Cette différence résulte d'une révision à la baisse de l'indice santé.
- d'une estimation plus faible des recettes dans le cadre du financement alternatif (-4.483.011EUR) basée sur des chiffres actualisés qui ont été reçus du SPF Finances.

Les estimations relatives aux 'recettes diverses' et aux 'recettes financières' sont restées inchangées par rapport au projet de budget définitif.

Du côté des recettes, le Comité souhaite attirer l'attention sur deux points, à savoir :

- la neutralisation partielle de la sixième réforme de l'État;
- la dérogation en ce qui concerne les mesures de consolidation des actifs financiers.

3.1 La neutralisation partielle de la sixième réforme de l'État

Le transfert de compétence résultant de la sixième réforme de l'État a entraîné la disparition de plusieurs dépenses issues des deux gestions globales de la sécurité sociale. Les dépenses de l'INAMI - et donc ses besoins de financement - ont baissé à la suite de la réforme de l'Etat.

Le Comité a toujours estimé que ce transfert de compétence doit être, pour chacune des gestions globales, une opération neutre sur le plan budgétaire. Chaque diminution des

¹ AR n° 38, cotisations PMP, cotisations des sociétés et cotisations deuxième pilier

dépenses doit donc être neutralisée par une diminution des recettes de la gestion globale en question. Pour le budget de l'INAMI, ce principe devrait aussi s'appliquer.

L'accord de gouvernement du gouvernement fédéral Michel I (p.44) prévoit, en fait, ce qui suit : *"Comme le relève le Comité de monitoring dans son dernier rapport, les dépenses des régimes des travailleurs salariés et indépendants ont diminué à la suite de la sixième réforme de l'Etat, de sorte que l'intervention de l'Etat doit également être réduite. (...) Les sources de financement seront évaluées en concertation avec les partenaires sociaux afin de prendre en compte l'impact de la sixième réforme de l'État."*

A propos du financement de l'INAMI, l'accord de gouvernement stipule également : *"Dans le prolongement de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux sur la simplification du financement alternatif, il leur sera demandé de réfléchir au financement des soins de santé."*

Dans l'attente de ces réformes, le gouvernement a décidé d'adapter le financement alternatif provenant de la TVA pour le budget 2015 initial afin d'aboutir à un équilibre en termes SEC pour la sécurité sociale. L'effet de cela sur la gestion globale est double.

3.1.1 Adaptation temporaire du financement du secteur Soins de santé

Ainsi, a été prévue une diminution temporaire de l'intervention des gestions globales dans le secteur des Soins de santé et des moyens que les gestions globales reçoivent pour financer ces interventions.

À titre de rappel, le secteur des Soins de santé est financé à l'aide :

- de recettes qui reviennent directement à l'INAMI, dont le financement alternatif;
- d'une intervention financière limitée des deux Gestions globales. Elle a été fixée légalement en 2008 et est annuellement adaptée en fonction du taux de croissance des cotisations pour aux chacune des aux gestions globales;
- de ce qu'on appelle un financement du solde qui doit couvrir la différence entre les besoins et l'intervention financière limitée des Gestions globales. Les deux Gestions globales (article 6, §1^{quater} de l'arrêté royal du 18 novembre 1996) prévoient ce financement du solde mais elles reçoivent toutefois, à cet effet, un montant identique en financement alternatif.

Le mécanisme de l'intervention financière limitée et le financement du solde (couvert par le financement alternatif) a été imaginé pour que les Gestions globales ne soient pas entièrement responsables du financement du secteur des Soins de santé, étant donné que la gestion de l'INAMI n'est pas uniquement assurée par les partenaires sociaux et que les pouvoirs publics ont, de facto, un grand impact sur les dépenses.

Suite à la sixième réforme de l'État et aux économies, les dépenses du secteur des Soins de santé ont diminué. De ce fait, le financement du solde a été ramené à zéro. Pour la gestion globale des travailleurs indépendants, cela signifie une diminution des dépenses – et du financement alternatif qui couvre le financement du solde – de 193.429.000 EUR.

Cependant, la poursuite en l'état de l'intervention limitée générerait un excédent structurel pour le secteur des Soins de santé. C'est pourquoi il faut adapter le financement de l'INAMI.

Dès lors, l'accord de gouvernement prévoit ce qui suit : "Dans le prolongement de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux sur la simplification du financement alternatif, il leur sera demandé de réfléchir au financement des Soins de santé."

En attendant, le gouvernement a décidé d'intervenir temporairement dans le cadre du budget 2015 initial. Le financement du solde – et le financement alternatif qui couvre ce financement du solde – est maintenu à 0. Ensuite, on procède à une diminution de l'intervention financière limitée (§1bis). Pour la gestion globale des travailleurs indépendants, cela signifie 141.837.000 EUR.

3.1.2 Diminution temporaire des recettes issues des revenus de la TVA

Dans l'attente de la réforme du financement de la sécurité sociale proposée par le gouvernement et afin de parvenir à un équilibre en termes SEC - le gouvernement a également décidé d'adapter le financement alternatif que la gestion globale reçoit des recettes TVA pour le budget initial en 2015. Dans ce cadre, il a d'abord calculé l'excédent total (suite à l'absence de la neutralisation de la réforme de l'État et le calcul inchangé avec les données ci-dessus concernant le financement de l'INAMI) au sein de la sécurité sociale, cet excédent atteint un montant de 5,313 milliards d'euros. Ensuite, ce montant a ensuite été déduit des recettes totales de la TVA qui alimentent la sécurité sociale dans le cadre du financement alternatif. Etant donné que ce financement alternatif est réparti entre les gestions globales via une clé de répartition 95,77% - 4,23%, cela signifie pour la Gestion globale des travailleurs indépendants, une réduction du financement alternatif de la TVA de 224.737.000 millions d'euros.

Etant donné que le budget initial de la sécurité sociale était en équilibre grâce à cette adaptation temporaire, aucune dotation d'équilibre n'a été octroyée.

3.1.3 Recettes issues des recettes de stock options

Il convient de noter que les recettes de la gestion globale provenant de stock-options ont aussi diminué. Par rapport au budget initial, les recettes issues des options sur actions de la gestion globale des indépendants sont plus faibles dans la proposition de contrôle budgétaire 2015. Depuis 2000², ces recettes vont intégralement vers la sécurité sociale via le financement alternatif. Pour 2015, le versement prévu pour la sécurité sociale ne s'élève 74,01%. Selon le SPF Finances, il s'agit d'une conséquence de la 6^{ème} réforme de l'État. Les 25,99% restants sont compris dans la partie régionale de l'impôt des personnes physiques. Ces informations n'étaient pas encore connues au moment de la confection du budget initial.

Pour la Gestion globale des travailleurs indépendants, l'impact de cette modification est une diminution des recettes de 2.136.993 euros. Cependant, la Gestion globale des travailleurs indépendants n'a pas été informée de manière formelle de cette mesure.

² Exercice d'imposition.

Le Comité ne sait pas clairement sur quelle base légale repose cette mesure. Il estime que tant que la base légale existante pour le versement intégral des recettes issues des options sur actions ne change pas, le versement doit être poursuivi comme avant. Dès lors, le Comité demande expressément d'être informé officiellement par les instances compétentes de la diminution éventuelle des recettes issues des options sur actions. Il souhaite être informé de la base légale de cette mesure et de sa motivation sous-jacente.

3.1.4 Nécessité d'une réforme définitive du financement de la sécurité sociale

Le Comité désapprouve de la neutralisation temporaire et partielle de la sixième réforme de l'Etat dans le financement de la sécurité sociale, comme décrit ci-dessus. En effet, le montant qui est déduit des recettes de la Gestion globale des travailleurs indépendants est, dans ce scénario, plus important que les dépenses qui ne sont plus à charge du régime suite au transfert de compétence (cf. tableau 2).

Tableau 2. Recettes et dépenses qui quittent la Gestion globale des travailleurs indépendants suite à la sixième réforme de l'État, montants en EUR

<i>Perte de recettes</i>		<i>Dépenses disparues</i>	
Dotations d'équilibre ³	617.095.000	Prestations familiales	453.654.170
Financement alternatif TVA		Soins de santé	
- dans le cadre de l'art.66§3 octies ⁴	224.737.000	- intervention limitée (§1bis)	141.837.000
- dans le cadre de l'art. 66 §13 ⁵	193.429.000	- financement du solde (§1 quater) ⁶	193.429.000
Stock options	2.136.993	Titres-services	2.791.869
Total	1.037.397.993	Total	791.712.039

Dès lors, cette situation temporaire doit être régularisée le plus vite possible. Dans ce cadre, le Comité s'en tient à son ancien point de vue selon lequel le transfert de compétence résultant de la sixième réforme de l'État doit être une opération budgétaire neutre pour chacun des régimes. Toute réduction des dépenses dans l'une des gestions globales doit être neutralisée par une réduction proportionnelle des recettes de la gestion globale en question.

3.2 Mesures de consolidation des actifs financiers

Le Comité fait remarquer que depuis l'introduction des mesures de consolidation des actifs financiers dans la seconde moitié des années '90, l'INASTI a bénéficié à plusieurs reprises

³ Le montant indiqué ici est le montant de la dotation de l'équilibre en 2014. La dotation est normalement calculée en fonction de l'équilibre SEC de la sécurité sociale et une ventilation de 90% - 10% est appliquée aux deux gestions globales. En rendant cet avis, le montant potentiel de la même dotation d'équilibre en 2015 n'est évidemment pas connu.

⁴ Recettes de TVA afin de parvenir à un équilibre en termes SEC

⁵ Financement alternatif couvrant les soins médicaux.

⁶ Notons que le financement de l'équilibre est nul non seulement en raison de la réforme de l'Etat, mais aussi en raison des économies.

d'une dérogation à certaines de ces mesures⁷. Ces dernières années, la dérogation a permis concrètement à l'INASTI :

- de placer ses fonds disponibles sur d'autres comptes à vue qu'à la Banque de la Poste ;
- d'effectuer des placements de capitaux pour une durée inférieure ou égale à 7 jours calendrier auprès d'autres organismes que le Trésor

et de garantir, en tant que tel, le bon fonctionnement de l'INASTI⁸.

Après une demande (formulée en février 2014) visant à prolonger la dérogation obtenue par le passé, l'INASTI a pu poursuivre la gestion financière existante jusqu'au 31 décembre 2014. A compter de janvier 2015, l'INASTI serait ensuite amené dans le cadre de la dérogation octroyée :

- à devoir placer une partie des réserves financières en bons d'État (ou sur un compte auprès de Bpost et/ou du Trésor) ;
- à ne pouvoir laisser qu'un fonds de roulement aussi précis que possible sur les comptes auprès des différentes banques ;
- à procéder, le dernier jour de chaque trimestre, à la consolidation de toutes les liquidités financières qui n'ont pas été converties en bons d'État ou qui ne se trouvent pas sur un compte auprès de Bpost et/ou du Trésor.

Après un examen approfondi de ce dossier, l'INASTI est toutefois arrivé à la constatation que, compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers et afin d'aboutir à la meilleure gestion possible des moyens financiers, une nouvelle dérogation pour 2015 serait souhaitable compte tenu des prescriptions légales. Ce point de vue a été communiqué au ministre des Finances⁹. L'INASTI n'a, à ce jour, encore reçu aucune réponse quant au fond.

Dans le cadre de la proposition de contrôle budgétaire 2015, le CGG souhaite souligner la nécessité d'une dérogation et insister sur son octroi. Non seulement une telle exception est indispensable au bon fonctionnement de l'INASTI mais compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers, la gestion globale générerait, suite à ces règles, beaucoup moins de recettes issues des produits financiers. En fin de compte, c'est également au détriment des travailleurs indépendants.

4 Besoins à financer

Les besoins à financer sont estimés, dans la proposition de contrôle budgétaire 2015, à **5.850.103.935 EUR**. Les dépenses sont ainsi estimées à 53.129.065 EUR de plus que dans le projet de budget définitif 2015.

⁷ Elles avaient essentiellement pour but de limiter le ratio de dette des pouvoirs publics (proportion dette/PIB)

⁸ Afin de garantir un service optimal au CAS, l'INASTI utilise en effet quotidiennement des comptes à vue qui ont été ouverts auprès des mêmes organismes financiers que ceux utilisés par les CAS. Cette manière de fonctionner permet à l'INASTI de remplir l'un des objectifs fixés dans son contrat d'administration, à savoir mettre les moyens nécessaires à la disposition des organismes de paiement dans les délais. Ainsi, les CAS peuvent encore demander le même jour avant 8h30 les liquidités nécessaires. De plus, la dérogation accordée en ce qui concerne les placements de capitaux permet à l'INASTI d'optimiser sa gestion de trésorerie.

⁹ Dans une lettre au ministre du 27 novembre 2014.

Cette différence est essentiellement à imputer à i) une estimation plus élevée des besoins à financer en matière de pensions (18.679.022 EUR), d'indemnités AMI (271.000 EUR) et de soins de santé AMI (13.520.179 EUR), et ii) à l'intégration dans la tableau budgétaire d'une estimation des moyens prévus dans le cadre des adaptations au bien-être 2015 (20.915.633 EUR).

Tableau 3. Estimation des besoins 2015 à financer gestion globale statut social des travailleurs indépendants, en EUR

	<i>Projet de budget définitif Jan 2015</i>	<i>Proposition de contrôle budgétaire 2015</i>	<i>Différence</i>
Pensions	3.358.416.223	3.377.095.245	18.679.022
Prestations familiales	0	0	0
Assurance faillite	10.701.670	10.444.901	-256.769
Indemnités AMI	388.072.000	388.343.000	271.000
Soins de santé AMI	2.037.404.727	2.050.924.906	13.520.179
Transfert des droits à pension - CE	1.300.000	1.300.000	0
Titres-services – Aide à la maternité (a+b)	4.134.022	4.134.022	0
Fonds de participation	0	0	0
Fonds amiante	87.446	87.446	0
Allocation pour soins palliatifs en cas d'interruption de l'activité	1.258.782	1.258.782	0
Diminution des prestations – mesures contre la fraude sociale	-4.400.000	-4.400.000	0
Adaptations au bien-être	0	20.915.633	20.915.633
Total besoins à financer	5.796.974.870	5.850.103.935	53.129.065

4.1 Pensions

En comparaison avec le projet de budget définitif 2015, les dépenses en matière de pension dans la proposition de contrôle budgétaire ont été augmentées de 18.679.022 euros et elles sont estimées à 3.377.095.245 EUR.

Cette différence est principalement due au fait que lors du contrôle budgétaire, il a été tenu compte de l'augmentation de la pension minimum pour les isolés et les conjoints survivants au 1^{er} avril 2015.

Le Comité rappelle d'ailleurs (cf. avis 2014/10) qu'il se réjouit de cette mesure, qui permet aux catégories concernées d'atténuer l'écart entre le montant de la pension minimum des salariés isolés et celui des indépendants isolés, dans l'attente de l'alignement complet au 1^{er} août 2016.

4.2 Assurance faillite

Les dépenses en matière d'assurance faillite sont estimées, dans la proposition de contrôle budgétaire, à 10.444.901 EUR, soit 256.769 EUR de moins que les estimations intégrées dans le projet de budget définitif 2015.

Deux éléments expliquent cette différence.

- Premièrement, on a utilisé un mode de calcul quelque peu différent pour le contrôle budgétaire. Contrairement au projet de budget définitif, la proposition de contrôle budgétaire ne se base pas sur une moyenne des réalisations pour la période 2010-2013 mais sur une moyenne des réalisations pour la période 2010-2014.
- Deuxièmement, il a été tenu compte, dans le contrôle budgétaire, de l'augmentation de l'allocation de faillite suite au relèvement de la pension minimum pour travailleurs indépendants (cf. point 4.1).

Le Comité fait remarquer qu'il a démarré en 2014 une évaluation de l'assurance faillite. Elle s'est achevée début 2015 et le Comité rassemblera, au printemps 2015, ses résultats et recommandations dans un rapport.

4.3 Indemnités AMI

Dans la proposition de contrôle budgétaire, les dépenses pour les indemnités AMI sont estimées à 388.343.000 EUR, soit 271.000 EUR de plus que les estimations intégrées dans le projet de budget définitif 2015.

Dans le contrôle budgétaire le coût de l'augmentation des indemnités d'invalidité et d'incapacité de travail pour les isolés suite au relèvement des minima de pension pour les indépendants isolés est pris en compte (cf. point 4.1).

4.4 Soins de santé AMI

Dans la proposition de contrôle budgétaire, les dépenses pour les soins de santé AMI sont estimées à 2.050.924.906 EUR, soit 13.520.179 EUR de plus que l'estimation établie dans le cadre du projet de budget définitif 2015.

4.5 Adaptation au bien-être

Aucun montant n'a été inscrit dans le projet de budget définitif 2015 pour les dépenses dans le cadre des adaptations au bien-être. Au cours des discussions budgétaires en vue de préparer le budget 2015 initial, le gouvernement avait en effet décidé de fiscaliser l'enveloppe bien-être, elle n'était dès lors plus intégrée dans le budget de la sécurité sociale.

Entretemps, les partenaires sociaux ont toutefois trouvé un accord sur la répartition classique de l'enveloppe bien-être 2015-2016, via une augmentation des minima et des forfaits de certains plafonds de prestations et de certaines autres prestations. Le

gouvernement avait déjà indiqué qu'il exécutera cet accord. Pour la Gestion globale des travailleurs indépendants, l'enveloppe bien-être 2015 s'élève à environ 21 millions d'euros. Dans la proposition de contrôle budgétaire, le montant correspondant a par conséquent été inscrit dans la rubrique 'Adaptations au bien-être'.

5 Conclusion

Le solde final de la proposition de contrôle budgétaire 2015 aboutit à un solde négatif de **111.455.330 EUR**. Le déficit est ainsi supérieur de 2.727.761 EUR par rapport au projet de budget définitif.

Le Comité souligne que ce solde négatif est à imputer également à la façon dont on tente de neutraliser, temporairement et partiellement, les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État (cf.3.1).

Le Comité estime que la façon de procéder actuellement est préjudiciable au régime des travailleurs indépendants. C'est pourquoi cela ne peut être, pour le Comité, qu'une action temporaire, dans l'attente d'un règlement définitif.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 7 avril 2015 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**

