

Cahier 2014 relatif à la sécurité sociale

Partie I Situation budgétaire et financière 2013

Le chapitre 1 présente des données chiffrées des recettes et dépenses budgétaires 2013 tirées de tableaux établis par le SPF Sécurité sociale en mars 2014 à l'occasion du contrôle budgétaire. Ces chiffres restent essentiellement provisoires. En 2013, les cotisations sociales s'élevaient à 49 milliards d'euros et couvraient 60 % du financement de la sécurité sociale. Les évolutions des recettes et dépenses par rapport aux années précédentes ne sont pas systématiquement commentées étant donné la qualité encore insuffisante des données comptables disponibles à ce moment de l'année. Les données complètes et définitives ne sont en effet disponibles que beaucoup plus tard (au cours de l'année $n + 2$). Cette situation est liée essentiellement à la complexité des opérations des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), qui nécessitent des clôtures avec des tiers, au mode de financement en plusieurs phases des soins de santé et aux difficultés de la consolidation réalisée par le SPF.

Le chapitre 2 examine la mise en œuvre des principales mesures d'économie d'environ 1,2 milliard d'euros décidées par le gouvernement lors de l'établissement du budget 2013 et de ses ajustements en ce qui concerne les diverses branches de la sécurité sociale.

Une grande diversité de situations est constatée en pratique, les difficultés de mise en œuvre de certaines mesures étant souvent liées à leur complexité. Certaines mesures ont été exécutées avec retard ou n'ont pas été mises en œuvre en 2013. À l'Inami, suite à la concertation avec les interlocuteurs sociaux, des mesures ont été remplacées par d'autres mesures qui devaient générer des économies équivalentes.

Le rendement des mesures prises a été estimé lorsque des données financières sur l'exécution du budget 2013 sont disponibles. Les rendements escomptés sont alors souvent atteints. Toutefois, dans de nombreux cas, il est difficile de mesurer l'incidence réelle des mesures, soit parce que les mesures sont entrées en vigueur récemment, soit parce que les instruments de mesure n'ont pas été prévus, soit parce que, dans certains cas, l'effet des mesures n'a pas pu être identifié dans la masse des prestations.

Certaines mesures de lutte contre la fraude sociale n'étaient pas encore opérationnelles fin 2013 pour diverses raisons. Le rendement des mesures 2013 peut d'autant plus difficilement être chiffré que le rapportage sur leur exécution est incomplet et fragmenté.

La situation de caisse des Gestions globales (ONSS et Inasti) en 2013 est examinée au chapitre 3. Les pics de besoins de financement auxquels l'ONSS a dû faire face se sont aggravés. Ils ont été couverts principalement grâce à la mise en gage du portefeuille du fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale.

Partie II Gestion financière et comptes des IPSS

La partie II est consacrée à la transmission des comptes des IPSS, à l'implémentation de la réforme de la comptabilité des IPSS ainsi qu'à quelques points d'attention qui ont été relevés à l'occasion du contrôle des comptes.

Transmission des comptes

Pour être en mesure d'exécuter correctement ses missions de contrôle et d'information à l'égard du Parlement, la Cour des comptes doit disposer à temps des comptes des IPSS. Toutefois, la longue procédure administrative qui précède la transmission des comptes à la Cour est génératrice de retards. Une nouvelle réglementation est entrée en vigueur à partir de l'exercice comptable 2013.

En vertu de cette nouvelle réglementation, les IPSS doivent établir leurs comptes pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Elles doivent transmettre leurs comptes à la Cour au plus tard le 30 novembre et non plus le 30 juin, comme c'était le cas jusqu'à présent. Six IPSS avaient établi leurs comptes 2013 au 31 août 2014. La Cour ne peut pas encore se prononcer sur le respect du nouveau délai de transmission. Pour les années antérieures, le respect des délais reste problématique : le 31 août 2014, quatre institutions devaient encore transmettre leurs comptes 2011 et neuf institutions leurs comptes 2012.

IPSS : préparation à l'implémentation de la réforme de la comptabilité

Les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) doivent mettre en œuvre la réforme de la comptabilité des IPSS au plus tard pour l'exercice comptable 2014.

Au premier semestre 2014, la Cour a réalisé une enquête auprès des IPSS pour évaluer la manière dont elles avaient implémenté la réforme de la comptabilité. Les réponses obtenues lui permettent de constater que le niveau de préparation des IPSS concernées est globalement satisfaisant.

La Cour recommande cependant que la nouvelle Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS soit rapidement opérationnelle pour assumer le rôle légal qui lui est dévolu. La Commission devrait tenir compte des besoins spécifiques des IPSS dans le cadre de la réforme, en particulier de ceux de l'Inami et de l'ONSS, les organismes les plus complexes. La Cour recommande aussi de prévoir des budgets de gestion et de mission suffisants pour assurer la mise en œuvre complète de la réforme.

Onem : ampleur des allocations faisant l'objet d'une procédure de recouvrement

L'Onem est confronté à une forte augmentation des allocations à recouvrer. Les informations publiées à ce sujet ne sont pas suffisamment transparentes, notamment quant à la possibilité de perception de ces créances. Par ailleurs, la Cour des comptes recommande à l'Onem d'améliorer la gestion administrative de ces créances et de constituer dans ses comptes les provisions nécessaires. L'Onem s'est engagé à prendre les mesures nécessaires.

Onem : allocations de chômage indues à financer par les organismes de paiement

L'Onem vérifie les paiements des allocations de chômage par les organismes de paiement et les accepte, les rejette ou les élimine. Les organismes doivent recouvrer eux-mêmes les montants définitivement rejetés ou éliminés par l'Onem. Ces montants comportent un risque financier en

ce sens qu'ils doivent être disponibles dans la comptabilité des prestations des organismes. Or, l'analyse financière des organismes a révélé que le risque est réel qu'un organisme ne dispose pas de moyens suffisants pour continuer à financer à terme les montants définitivement rejetés et éliminés. L'Onem pourrait dès lors être confronté à des montants irrécouvrables au cas où un organisme déciderait de mettre fin à son activité ou deviendrait insolvable. Afin de couvrir ce risque, l'Onem a proposé de prévoir un cautionnement. Cette proposition est actuellement examinée par les partenaires sociaux.

ONP : récupérations des indus

Grâce au croisement de différents flux de données électroniques, l'Office national des pensions (ONP) parvient à éviter de nombreux paiements indus. Il ne peut cependant pas les exclure totalement et doit dès lors procéder à des récupérations. Le rapportage financier de l'ONP n'est pas assez transparent et ne contient pas toutes les informations nécessaires pour appréhender l'importance exacte des récupérations auxquelles l'ONP procède ou renonce chaque année, que ce soit pour son propre compte ou pour le compte de tiers.

La Cour des comptes recommande à l'ONP d'adapter son organisation et ses contrôles internes de manière à ce que ses rapports donnent une image exhaustive de la situation et constituent un instrument valable permettant à l'administration de réorienter la politique de récupération en temps opportun.

ONSS-APL : nouveau mécanisme de financement des pensions des administrations provinciales et locales

Un nouveau mécanisme de financement est entré en vigueur en 2012 en réaction à la hausse des charges de pension des administrations provinciales et locales, aux déficits et à leur incidence sur les réserves du régime de pension. Ce mécanisme repose sur une plus grande solidarité et une responsabilité accrue des administrations.

La facture de responsabilisation a atteint 154,44 millions d'euros en 2012, répartis sur 33 % des administrations affiliées. La Cour des comptes recommande à l'ONSS-APL d'améliorer ses procédures de contrôle interne. En raison d'une application insuffisante des dispositions légales, un montant total de 6,33 millions d'euros n'a pas pu être facturé.

Selon les prévisions, les cotisations de base et la facture de responsabilisation continueront d'augmenter dans les prochaines années. Pour aider les administrations à élaborer leur planification pluriannuelle, le taux des cotisations de base est toujours fixé pour les trois années à venir. Afin que les administrations puissent adapter leur planification pluriannuelle et leur gestion financière aux charges de pension attendues, l'ONSS-APL doit établir ses estimations le plus fidèlement possible.

Partie III Autres thèmes

Transferts en matière de sécurité sociale liés à la sixième réforme institutionnelle

L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoit une extension des compétences des communautés et régions. Ces dispositions ont été entérinées par la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État du 6 janvier 2014.

Les compétences concernées sont transférées du niveau fédéral au niveau fédéré à partir du 1^{er} juillet 2014. En ce qui concerne la sécurité sociale, les transferts portent sur les domaines des soins de santé et d'aide aux personnes, de l'emploi et des prestations familiales. Une période transitoire est prévue pour accompagner ces transferts. Des protocoles d'accords conclus entre l'État fédéral et les entités fédérées concernées définissent les activités et responsabilités de chacun.

Les entités fédérées prendront en charge toutes les dépenses qui leur seront présentées dès le 1^{er} janvier 2015.

Sauf dans les cas où le financement des compétences transférées est prévu explicitement dans la loi de financement et les arrêtés royaux qui en découlent, les modalités de financement des IPSS pour l'exécution en phase transitoire des matières transférées doivent être fixées par des protocoles. Aucun protocole d'accord de financement n'était cependant signé en date du 1^{er} août 2014.

ONSS : contrôle de la cotisation CO₂ sur les véhicules de société

Lorsqu'un employeur met un véhicule à la disposition d'un travailleur à des fins non strictement professionnelles, il doit verser à l'ONSS une cotisation de solidarité dont le montant est lié au taux d'émission du véhicule et à son type de carburant. Cette cotisation représente environ le tiers des cotisations sociales que cet employeur devrait payer pour une augmentation de salaire équivalant à la valeur catalogue du véhicule répartie sur sa durée d'utilisation moyenne.

Pour percevoir cette cotisation, l'ONSS est confronté à des problèmes concernant l'identification des employeurs et l'exactitude des montants de cotisation déclarés. La Cour des comptes recommande à l'ONSS d'entreprendre les démarches nécessaires auprès de la Commission de la protection de la vie privée afin d'être habilité à recevoir les données de la DIV et du SPF Finances, comme la loi le prévoit, de prendre les mesures nécessaires pour identifier les employeurs recourant au leasing opérationnel et d'intensifier ses contrôles sur la base d'une analyse de risques. L'ONSS devrait également revoir les modalités de déclaration des cotisations pour faciliter le contrôle.

La Cour des comptes recommande en priorité de procéder à une évaluation de la cotisation de solidarité, en vue de confronter ce dispositif légal aux objectifs poursuivis.

ONSS : financement des secrétariats sociaux et contrôle des cotisations en transit

Les secrétariats sociaux sont des institutions agréées par le ministre des Affaires sociales. Ils disposent du droit exclusif de percevoir les cotisations sociales dues par les employeurs qui y sont affiliés et de les verser à l'ONSS. Grâce aux échéances de paiement réparties sur toute l'année, les secrétariats sociaux bénéficient de revenus financiers de placement entre la réception des cotisations de leurs employeurs affiliés et leur transfert à l'ONSS.

L'ONSS ne dispose pas de moyens d'information précis à propos des montants de cotisations en transit sur les comptes des secrétariats sociaux ainsi que sur la ventilation des placements de ces fonds.

La Cour recommande à l'ONSS de demander que les secrétariats sociaux transmettent chaque trimestre à l'Office un rapport sur le montant des cotisations sociales en transit sur les comptes des secrétariats sociaux ainsi que sur les modalités de placement de ces cotisations. L'ONSS pourrait ainsi mieux évaluer l'avantage financier que représente, pour les secrétariats sociaux, le

placement de ces cotisations en transit avant leur transfert à l'ONSS. D'une manière générale, la Cour recommande de reconsidérer, sur la base d'une analyse des données récoltées, ce mode particulier de financement des secrétariats sociaux en vue d'en réduire l'opacité.

L'ONSS a répondu que des concertations sont en cours afin d'avoir une meilleure vue sur les flux en transit et les diverses formes de placements, ainsi que sur les bénéficiaires financiers des secrétariats sociaux.

ONSS-Onem : usage du crédit-temps comme régime de départ anticipé

Grâce au crédit-temps de fin de carrière, les travailleurs âgés peuvent réduire leur temps de travail dans le but de rester plus longtemps sur le marché de l'emploi (« emplois d'atterrissage »). Certaines entreprises utilisent toutefois cette formule comme un régime de départ anticipé en accordant une dispense de prestations à leurs travailleurs pendant la période de crédit-temps. Le gouvernement a pris des mesures afin de contrer cette pratique : il a renforcé les conditions d'accès au crédit-temps et imposé une cotisation supplémentaire aux employeurs qui allouent une indemnité complémentaire destinée à compenser la perte de revenus. En recoupant les données de l'ONSS et de l'Onem, la Cour des comptes a constaté que l'usage abusif du crédit-temps a diminué et que cette pratique se limite à quelques secteurs.

Inasti : suivi de la politique de lutte contre la fraude sociale chez les indépendants

La lutte contre la fraude en matière de sécurité sociale est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Des mesures ciblées ont ainsi été adoptées depuis 2008 en vue de prévenir et de dépister les affiliations tardives et fictives à la sécurité sociale des indépendants. La Cour des comptes a examiné le rôle de l'Institut national d'assurances sociales pour indépendants (Inasti) dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces mesures. Suite à son audit du rôle de l'Inasti, la Cour recommande d'aborder la préparation stratégique de manière plus cohérente en y associant systématiquement l'Inasti et les organes de gestion (en particulier le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants) et en l'appuyant sur une analyse globale des risques. La réalisation préalable d'une analyse coûts-bénéfices, la définition d'objectifs clairs et mesurables, ainsi que l'organisation d'un rapportage adéquat sont autant d'éléments nécessaires à l'évaluation des mesures et à leur éventuelle adaptation.

L'Inasti a déjà pris plusieurs initiatives susceptibles d'améliorer à l'avenir la qualité de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation. Depuis 2013, la coupole Fraude sociale est ainsi chargée de la coordination entre les différents services de l'Inasti concernés par la lutte contre la fraude. Cette structure de concertation est appelée à devenir à terme un centre de connaissances en matière de fraude.

ONP : mise en œuvre des réformes des pensions

En 2013 et 2014, l'Office national des pensions (ONP) a consenti les efforts nécessaires pour mettre en œuvre, dans les temps et avec efficacité, différentes réformes du régime de pension des travailleurs salariés. Les modifications tardives et à effet rétroactif de la réglementation, les nombreuses mesures transitoires et la nécessité de mettre en place de nouveaux flux de données au sujet de la carrière des travailleurs salariés ont cependant rendu cette mise en œuvre difficile. L'incidence financière des réformes est limitée pour l'instant, parce qu'elles seront appliquées au plus tôt aux années de carrière à partir de 2012 et que des mesures transitoires ont été adoptées. La Cour des comptes constate par ailleurs que peu d'informations de gestion sont disponibles pour l'instant quant à l'incidence des réformes.

PARTIE IV Suivi de la mise en œuvre de recommandations des Cahiers relatifs à la sécurité sociale

Dans cette partie, la Cour des comptes fait le point sur le suivi de recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents Cahiers relatifs à la sécurité sociale.