

Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale

Partie I Situation budgétaire et financière 2014

Le chapitre 1 présente les recettes et dépenses de la sécurité sociale en 2014 par rapport à 2013. La Cour des comptes a utilisé les données du budget initial et du budget ajusté 2014 ainsi que les données d'exécution du budget 2012, 2013 et 2014 que le SPF Sécurité sociale lui a fournies en juillet 2015.

Pour interpréter les réalisations 2014, il convient de tenir compte d'une évolution importante. À partir de l'exercice comptable 2014, les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) imputent les recettes et les dépenses au budget selon la méthode des droits constatés. Les recettes et les dépenses sont donc imputées au budget de l'année au cours de laquelle l'opération qui est à la base de la recette ou de la dépense a eu lieu pour autant que le droit puisse être constaté. Selon la méthode des droits acquis, en revanche, les recettes et les dépenses étaient comptabilisées dès le moment où le paiement était dû. Le passage à la méthode des droits constatés implique de comptabiliser treize mois dans les comptes des IPSS pour les cotisations ONSS (recettes), certaines dépenses de l'Onem et de Famifed et les frais de gestion des IPSS. Le compte d'exécution du budget 2014 a été établi suivant la méthode des droits constatés, tandis que les données d'exécution du budget des années précédentes et le budget initial et ajusté 2014 ont été confectionnés suivant la méthode des droits acquis. Pour que les différentes données puissent être comparées, le SPF Sécurité sociale a toutefois exprimé les recettes et les dépenses dans son rapportage 2014 sur la base de douze mois (droits constatés).

La sécurité sociale clôture 2014 sur un résultat positif de 718,3 millions d'euros.

En 2014, les recettes consolidées des Gestions globales et de l'Inami-Soins de santé se sont élevées à 85.179,9 millions d'euros, soit 3,93 % de plus qu'en 2013. Les cotisations de sécurité sociale constituent la principale source de financement.

Recettes 2014	Montant en millions d'euros	Hausse/baisse par rapport à 2013	Part dans le total des recettes
Cotisations	50.824,7	+3,35 %	60 %
Subventions de l'État	13.889,2	+6,94 %	16 %
Financement alternatif	15.806,4	+3,27 %	19 %
Autres recettes (par exemple, la cotisation spéciale de sécurité sociale, les produits de placements)	4.659,6	+3,78 %	5 %
Total des recettes	85.179,9	+3,93 %	100 %

En 2014, les Gestions globales et l'Inami-Soins de santé ont dépensé ensemble 84.461,6 millions d'euros (+4,25 %). La majeure partie de ce montant a été consacrée aux prestations aux assurés sociaux.

Dépenses 2014	Montant en millions d'euros	Hausse/baisse par rapport à 2013	Part dans le total des dépenses
Prestations aux assurés sociaux	74.209,9	+1,98 %	88 %
<i>ONSS-Gestion globale</i>	43.945,8	+2,11 %	
<i>Inasti-Gestion globale</i>	3.956,0	-2,29 %	
<i>Soins de santé</i>	26.308,1	+2,42 %	
Frais de fonctionnement des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS)	2.420,3	+5,96 %	3 %
Autres dépenses (par exemple, les dépenses pour les titres-services et la part de l'État fédéral dans les dépenses des hôpitaux)	7.831,4	+31,30 %	9 %
Total des dépenses	84.461,6	+4,25 %	100 %

La répartition suivant la nature des prestations donne les évolutions et montants suivants par rapport à 2013 :

Catégorie	Montant en millions d'euros	Hausse/baisse par rapport à 2013	Part dans le total des dépenses de prestations
Soins de santé	26.308,1	+2,42 %	35,5 %
Indemnités d'incapacité de travail	7.038,3	+6,36 %	9,5 %
Pensions	25.625,8	+2,90 %	34,5 %
Allocations de chômage	9.557,7	-4,01 %	12,9 %
Allocations familiales	5.191,1	+1,55 %	7,0 %
Autres prestations	489,0	-1,16 %	0,6 %
Total des dépenses de prestations	74.209,9	101,98 %	100 %

La raison principale de la baisse des dépenses en matière de chômage est la diminution des allocations de chômage, qui atteignent 7.176,8 millions d'euros, contre 7.513,4 millions d'euros en 2013 (-4,48 %). Cette diminution découle tant de celle du nombre de chômeurs complets indemnisés que de celle du nombre de chômeurs temporaires.

Il est à noter pour la rubrique « Autres dépenses » du premier tableau qu'après des années d'augmentation, les dépenses relatives aux titres-services diminuent pour la première fois en 2014, atteignant 1.617,3 millions d'euros (-1,94 %) du fait, notamment, de la baisse du nombre de titres-services remboursés (-0,9 %).

La situation de caisse de l'ONSS-Gestion globale présentait un solde négatif de 998 millions d'euros au 31 décembre 2014. Comme les années précédentes, le solde de caisse a été largement négatif en 2014. La Cour a déjà insisté par le passé sur la nécessité de mieux tenir compte des besoins de trésorerie. Le calendrier de versement de la subvention de l'État et du financement

alternatif doit davantage tenir compte du moment où les cotisations sociales sont perçues de manière à lisser les niveaux les plus bas du solde de caisse. Au 31 décembre 2014, l'Inasti compte 2.497 millions d'euros de moyens disponibles, soit 12,61 % de plus qu'au 31 décembre 2013.

Le chapitre 2 confronte, dans son premier point, les données relatives à l'exécution du budget de l'ONSS-Gestion globale, l'Inasti-Gestion globale et l'Inami-Soins de santé aux estimations des budgets initial et ajusté 2014. Dans son point 2, il aborde les mesures que le gouvernement a prises lors de la confection des budgets initial et ajusté 2014 pour limiter les dépenses et réaliser des recettes supplémentaires. Il aborde également les mesures en matière de sécurité sociale qui visent à renforcer la position concurrentielle des entreprises. Le troisième point du chapitre 2 traite des réalisations en matière de lutte contre la fraude sociale et du fonctionnement des services d'inspection impliqués dans la lutte contre la fraude.

Le chapitre 3 aborde enfin de manière spécifique le financement alternatif de la sécurité sociale, c'est-à-dire le financement par une partie des recettes fiscales. En 2014, les recettes fiscales attribuées à la sécurité sociale s'élèvent à 16.409,8 millions d'euros, soit 17,50 % du total des recettes fiscales de l'État fédéral.

Partie II Gestion financière et comptes des IPSS

La partie II est consacrée à la transmission des comptes des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) ainsi qu'à quelques audits en relation avec la gestion financière des IPSS.

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 institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). La Cour a constaté par le passé que les délais légaux et réglementaires prévus pour la transmission de ces comptes n'étaient pas suffisamment respectés.

Les nouvelles dispositions légales entrées en vigueur à partir de l'exercice 2013 prévoient que les IPSS 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 l'exercice 2012. La Cour ne peut dès lors pas se prononcer sur le respect de ce délai de transmission pour les comptes 2014. Pour les années antérieures, le respect des délais reste problématique : au 31 août 2015, huit institutions devaient encore transmettre leurs comptes 2012 et treize institutions leurs comptes 2013.

IPSS : suivi de la fonction d'audit interne

En 2015, presque toutes les IPSS disposent d'une fonction d'audit interne propre ou qu'elles partagent avec d'autres. Le collège des IPSS a joué un rôle considérable dans la mise en place et le déploiement de la fonction d'audit interne. La Cour des comptes demande que le collège continue à l'avenir de suivre les développements en matière d'audit interne.

IPSS : réconciliation des comptes courants

La Cour des comptes a examiné la concordance des flux financiers entre IPSS. Les transferts entre l'ONSS et d'autres IPSS au sein de la Gestion globale peuvent être réconciliés grâce à la concertation entre les IPSS au sein de la commission des problèmes financiers. Les transferts à partir de la Gestion globale concordent également avec les recettes que les institutions bénéficiaires enregistrent dans leur comptabilité et leurs comptes. En dehors de la Gestion globale et

entre les IPSS, il existe cependant des différences qui ne sont pas toujours explicables. Elles sont parfois dues à la date de comptabilisation ou à l'enregistrement comptable.

La Cour des comptes insiste sur une transparence maximale entre les versements aux IPSS, d'une part, et les recettes provenant des IPSS, d'autre part. Toute compensation entre recettes et dépenses doit être évitée. Le collège des administrateurs généraux des IPSS devrait mettre au point une procédure afin de réconcilier périodiquement les flux financiers entre les diverses IPSS.

L'état des comptes et le rapportage actuel ne fournissent pas assez de détails et ne clarifient pas les différences. Le relevé des dettes que les IPSS doivent joindre depuis 2013 à leurs comptes manque de détails et n'offre que peu de valeur ajoutée dans sa forme actuelle. La Cour des comptes demande dès lors que les IPSS s'entendent et, en concertation avec la Commission de normalisation de la comptabilité, adaptent le relevé des dettes et l'assortissent éventuellement d'un relevé des créances.

Inami : indexation des dépenses en assurance soins de santé

Le niveau global des dépenses en assurance soins de santé était, jusqu'à présent, indexé différemment des dépenses des divers secteurs des soins de santé. Cette règle disparaît à partir de 2016. Elle entraîne avec elle un instrument de maîtrise des dépenses qui n'était pas efficace et créait, au contraire, une marge budgétaire supplémentaire.

ORPSS : création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale

La Cour des comptes examine la mise en place de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS) par fusion de l'Ossom (Office de sécurité sociale d'outre-mer) avec l'ONSS-APL (Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales). La Cour rend également compte du suivi des principales recommandations qu'elle a formulées depuis 2006 à propos de l'Ossom. Elle analyse enfin les perspectives de l'ORPSS.

Les objectifs repris au contrat d'administration 2015 de l'ORPSS sont un premier pas dans la bonne direction après une longue période de gestion sans contrat d'administration pour la sécurité sociale d'outre-mer. La Cour estime qu'il est impératif que la révision en profondeur du régime de sécurité sociale d'outre-mer ne subisse pas de nouveaux retards.

Un bilan budgétaire de la fusion ne peut pas encore être dressé. La Cour recommande néanmoins déjà aux organismes impliqués dans une fusion avec l'ORPSS de mettre en place un outil comptable pour identifier clairement les coûts et économies entraînés par les fusions à venir.

CSPM : gestion et organisation

Dans son Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes constatait que la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins (CSPM) disposait, vu sa taille modeste, de trop peu de moyens en termes d'infrastructure et d'organisation, de personnel et de gestion pour réaliser ses missions correctement. La plupart de ces problèmes sont toujours d'actualité en 2015. Comme les institutions publiques de sécurité sociale doivent économiser sur leurs frais de fonctionnement dans les années à venir, la Cour insiste sur la nécessité d'examiner s'il est encore opportun que la CSPM subsiste en tant qu'institution distincte.

ONVA : paiement des pécules de vacances

La Cour des comptes a examiné l'incidence que la modification de la loi relative au paiement du pécule de vacances a eue sur le fonctionnement de l'Office national des vacances annuelles (ONVA). Depuis 2011, le pécule de vacances par virement est devenu la règle, alors que ce pécule était payé par chèque avant 2011.

Comme l'ONVA ne disposait pas toujours du numéro de compte du bénéficiaire pour lui verser son pécule de vacances, 2011 a vu s'accroître considérablement le nombre de pécules encore à payer. En 2012, l'ONVA a adapté l'application informatique qui lui sert à payer et à constater le pécule de vacances, une adaptation qui lui a permis de ne plus constater le droit à un pécule de vacances quand il ne disposait pas d'un numéro de compte correct. L'ONVA a pris diverses initiatives pour obtenir ces numéros, mais elles ne se sont pas toutes avérées fructueuses.

La Cour des comptes insiste pour que l'ONVA constate le droit à un pécule de vacances dans tous les cas afin que toutes les dettes soient reprises correctement au bilan. En concertation avec le ministre de tutelle, l'ONVA doit par ailleurs envisager les démarches encore possibles pour obtenir les numéros manquants et examiner dans quelle mesure la loi sur la protection de la vie privée, dont l'objectif premier est de protéger les données personnelles, empêche de préserver les droits des travailleurs concernés.

Partie III Thèmes de politique sociale

La partie III comprend les résultats de plusieurs audits qui abordent divers thèmes spécifiques de politique sociale.

ONSS : cotisations réduites pour les pensions complémentaires des travailleurs salariés

La Cour des comptes examine le système de cotisation réduite qui s'applique aux versements effectués par les employeurs en vue de constituer une pension complémentaire pour leurs travailleurs (deuxième pilier). Afin d'encourager la constitution de ce pilier, une cotisation spéciale de sécurité sociale de 8,86 %, plus favorable que les cotisations sociales ordinaires, a été instaurée en 1989. Une cotisation spéciale supplémentaire de 1,5 % est applicable depuis 2012 pour les travailleurs pour lesquels l'ensemble des versements dépasse le seuil annuel de 30.000 euros. Les versements sont déductibles fiscalement sous certaines conditions.

Pour s'assurer de la bonne perception de ces deux cotisations, l'ONSS croise ses données avec celles de la banque relative aux pensions complémentaires. Or, cette banque n'est pas complète, notamment parce que la sanction fiscale rendant obligatoire la déclaration des engagements de pension n'est pas effective.

Cette politique, qui représente un coût pour la sécurité sociale des travailleurs salariés de près de 900 millions d'euros par an, n'atteint pas son objectif qui consiste à garantir des pensions d'un niveau suffisant à un maximum de travailleurs. Les réserves sont très inégalement réparties entre les travailleurs et seule une minorité des réserves acquises donnera lieu à un complément significatif à la pension légale.

En outre, 20 % du coût de cette politique sociale (environ 170 millions d'euros), sous la forme de réductions de cotisations, sont consacrés exclusivement à assurer à une minorité de travailleurs (0,5 %) un complément de pension élevé.

Onem : prépension en cas de restructuration - suivi

La Cour des comptes a publié en 2013 un rapport relatif au régime du chômage avec complément d'entreprise en cas de restructuration. En vérifiant la mise en œuvre de ses recommandations, la Cour a constaté que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a en partie informatisé et donc standardisé la procédure de reconnaissance. Il n'a cependant pas uniformisé le cadre réglementaire. Le SPF transmet les décisions de reconnaissance à l'Office national de l'emploi (Onem), qui peut ainsi octroyer des allocations de chômage sur cette base. Il s'avère toutefois que la gestion de ces informations par l'Onem n'est pas exempte d'erreur ni d'omission. Son contrôle interne est également insuffisant pour garantir des informations stratégiques correctes à propos de l'utilisation de ce régime.

ASBL Sigedis : financement des projets

En raison d'une surestimation des dépenses, l'ASBL Sigedis disposait de moyens financiers excédentaires fin 2013 (26,6 millions d'euros). L'ASBL reprend ces moyens dans son patrimoine propre à défaut de dispositions financières claires. Fin 2014, elle avait ramené les réserves à 20,4 millions d'euros en les affectant notamment à d'autres projets (Athena et moteur pension).

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.