


COMMUNIQUE DE PRESSE

12 décembre 2012

La Cour des comptes publie son Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale



La Cour des comptes vient de transmettre son Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale à la Chambre des représentants. Elle y examine les recettes et dépenses budgétaires 2011 des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants ainsi que des soins de santé. Elle y présente également les résultats de différents contrôles spécifiques qu'elle a réalisés en matière de sécurité sociale.

Comme dans ses Cahiers précédents, la Cour des comptes traite des opérations gérées par les dix-sept institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Son Cahier 2012 est divisé en cinq parties : exécution du budget 2011, situation de caisse et réserves, gestion financière et comptes des IPSS, autres thèmes et suivi des recommandations des Cahiers précédents.

Exécution du budget 2011

Réalisations des Gestions globales et des soins de santé

Pour commenter l'exécution du budget, la Cour des comptes part des estimations que le SPF Sécurité sociale lui a transmises, dans l'attente de la clôture définitive des comptes des IPSS.

En 2011, les recettes budgétaires se sont élevées à 76,1 milliards d'euros. Les cotisations sociales restent, avec près de 46 milliards d'euros, la principale source de financement de la sécurité sociale.

Sur les 76,5 milliards d'euros de dépenses budgétaires totales, 67,3 milliards d'euros ont été consacrés aux prestations sociales (prestations de santé, pour incapacité de travail, pensions, allocations de chômage, allocations familiales...).

Sur la base des recettes et dépenses, les comptes courants affichent un mali de 0,4 milliard d'euros. Il se compose d'un mali de 0,9 milliard d'euros pour l'ONSS-Gestion globale, d'un boni de 0,1 milliard d'euros pour l'Inasti-Gestion globale et d'un boni de 0,4 milliard d'euros pour l'Inami-Soins de santé.

Les premières estimations de l'Institut des comptes nationaux au 30 septembre 2012 indiquent un déficit des recettes et dépenses consolidées de la sécurité sociale de 205,5 millions d'euros (en termes SEC, c'est-à-dire selon les normes comptables européennes). Il s'écarte du déficit budgétaire précité, parce que les notions et règles comptables du cadre normatif européen diffèrent de leurs équivalents belges.

Toutefois, il ressort de l'analyse réalisée par la Cour que la procédure actuelle de consolidation ne satisfait pas aux exigences de la Commission européenne.

Eurostat plaide pour un système de surveillance et de contrôle efficace au niveau national dans lequel la Cour des comptes doit jouer un rôle.

En ce qui concerne l'exécution du budget, la Cour a plus spécialement examiné la lutte contre la fraude sociale. Les informations sur les actions menées par les IPSS ou sous l'impulsion du Service d'information et de recherche sociales sont encore partielles. La Cour n'a pas reçu d'estimation agrégée de leur impact financier.

Réserves de la sécurité sociale

Le portefeuille du fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale valorisé au cours du marché et augmenté des intérêts courus s'élève à 4,360 milliards d'euros au 31 décembre 2011, soit une progression de 184 millions d'euros par rapport à 2010.

À l'Inasti, le fonds pour le bien-être des indépendants affiche une valeur de 1.185,9 millions d'euros à son bilan. L'Inasti dispose par ailleurs encore d'une réserve constituée de résultats reportés de 479,2 millions d'euros.

Au 31 mars 2012, le fonds pour l'avenir des soins de santé est valorisé à 1,34 milliard d'euros, après transfert aux Gestions globales ONSS et Inasti du montant des intérêts 2011, soit une progression de 82 millions d'euros par rapport au 31 mars 2011.

Gestion financière et comptes des IPSS

1 Transmission des comptes

Les délais légaux et réglementaires prévus pour transmettre les comptes des IPSS à la Cour des comptes ne sont pas suffisamment respectés. Au 1^{er} octobre 2012, la Cour n'a encore reçu aucun compte officiel pour 2011. Les comptes des exercices 2009 et 2010 font toujours défaut pour respectivement cinq et dix des dix-sept IPSS. Pour deux IPSS, les comptes de 2008 n'ont même pas encore été transmis.

Ces retards proviennent principalement de la longueur de la procédure administrative nécessaire pour établir les comptes et les faire approuver par les comités de gestion et de la mise à disposition tardive des rapports de contrôle des réviseurs d'entreprises.

La Cour ne relève aucune amélioration significative par rapport aux années antérieures. Pour donner suite à ses demandes, il faut faire aboutir au plus vite le réaménagement de la législation, de la réglementation, des instructions et de l'organisation concernant l'établissement, l'approbation et la transmission des comptes.

Récemment, Eurostat a aussi souligné que la non-disponibilité de comptes consolidés audités de la sécurité sociale constitue un problème à résoudre rapidement afin de garantir la qualité des statistiques EDP (*Excessive Deficit Procedure*).

2 Modernisation de la comptabilité des IPSS

Les exigences européennes en matière d'unification des normes comptables et d'application du système européen de comptabilité (SEC95) montrent que la sécurité sociale ne peut faire l'économie d'une grande réforme de sa comptabilité.

Depuis 2006, la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS a mis les budgets et les comptes en conformité avec le cadre de travail des contrats d'administration conclus

avec les IPSS. Actuellement, quelques problèmes structurels font encore obstacle à une comptabilité et un rapportage financier uniformes, transparents et efficaces.

La réforme de la comptabilité des IPSS en cours pourrait toutefois y remédier. En 2011, la Commission a adopté un projet de nouveau plan comptable. Deux arrêtés royaux sont en préparation afin de mettre la réforme en application. Le collège des IPSS a décidé de s'engager dans la réforme, au plus tard en 2014, selon un rythme qui tienne compte des spécificités de chaque institution.

La Cour estime que les moyens suffisants et l'attention politique nécessaire devront être accordés à la mise en œuvre de cette réforme. Elle examinera l'évolution des normes comptables et suivra leur application par les IPSS.

3 ONP : Financement des régimes particuliers de pensions

La réforme des pensions de fin 2011 a supprimé les régimes particuliers de pension dont bénéficiaient certaines professions (ouvriers mineurs, marins, journalistes professionnels et personnel navigant de l'aviation civile). Entretemps, en concertation avec les secteurs concernés, ces régimes ont été largement réintroduits par des mesures transitoires.

L'ONP n'est pas en mesure de fournir des informations correctes, complètes et actuelles sur le coût de ces régimes particuliers et sur l'intervention de la Gestion globale dans leur financement. En effet, il ne dispose pas d'une véritable comptabilité analytique, ni des codages nécessaires des différentes catégories de profession dans ses applications informatiques.

Vu les mesures transitoires, l'effet sur l'âge de la retraite et sur les dépenses de pension sera limité dans les prochaines années. Les journalistes professionnels conservent leur régime, à condition que l'ONP rédige chaque année un rapport financier et prenne des mesures si le régime s'avérait déficitaire. Quant au régime du personnel navigant, la réforme entraîne un surcoût de 16,08 millions d'euros dans les premières années avant de conduire à des économies effectives. En raison de la suppression des cotisations spéciales dès le 1^{er} janvier 2012, la Gestion globale finance à partir de cette année la totalité des avantages de pension particuliers (estimés à 32,72 millions d'euros pour 2012).

Autres thèmes

1 Onem : évaluation de certaines mesures anticrise

En 2009 et 2010, plusieurs mesures ont été prises pour lutter contre la crise économique. Temporaires à l'origine, certaines mesures ont été reconduites plusieurs fois, avant d'être finalement prolongées pour une durée indéterminée.

En 2011, les montants dépensés par l'Onem pour la suspension collective du contrat de travail des employés atteignent, depuis l'introduction de la mesure, 33,6 millions d'euros, ceux dépensés pour la prime de crise pour les ouvriers 78,5 millions d'euros.

L'audit de la Cour montre que ces deux mesures comportent différents risques d'utilisation impropre et que le SPF Emploi et l'Onem, chargés de leur mise en œuvre, ne les maîtrisent pas suffisamment. Cette situation résulte principalement du fait que la réglementation ne permet pas toujours d'éviter les abus. Par ailleurs, aucune analyse globale des risques n'a été réalisée, que ce soit au moment de l'introduction, de la prolongation ou de la pérennisation des mesures, pour identifier les contrôles nécessaires au niveau juridique, organisationnel et procédural.

Étant donné que ces mesures ont été prolongées pour une durée indéterminée, la Cour des comptes recommande de réaliser une telle analyse et de remédier aux lacunes du contrôle et de la réglementation.

2 ONP : examen d'office de la garantie de revenus aux personnes âgées

Depuis l'introduction de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) en 2001, l'ONP est légalement tenu d'examiner d'office les droits à la Grapa pour trois catégories de pensionnés : les bénéficiaires d'une allocation de handicapé, d'un revenu d'intégration ou d'une pension (anticipée) dans le régime des travailleurs salariés ou indépendants.

L'examen des droits à la Grapa pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sans carrière professionnelle n'est pas totalement assuré. L'ONP ne s'acquitte de son obligation légale à l'égard des bénéficiaires d'une pension anticipée que depuis octobre 2010.

En avril 2011, l'Office a lancé une opération de rattrapage et examiné rétroactivement les droits antérieurs à octobre 2010. Cette opération progresse lentement et ne sera terminée qu'en 2017 si le calendrier actuel de rattrapage reste inchangé. En outre, les contrôles d'office de la Grapa ne font l'objet ni d'une communication adaptée ni de directives spécifiques. L'ONP risque dès lors de recevoir des informations erronées ou incomplètes, de prendre des décisions équivoques voire d'attribuer des Grapa à tort. La prescription frappe par ailleurs déjà une partie des Grapa. Pour des raisons d'équité, l'ONP s'estime cependant tenu de payer les arriérés prescrits. Or, ce paiement n'a aucun fondement juridique.

La Cour recommande à l'ONP d'évaluer les critères de sélection de ses contrôles rétroactifs, d'adapter la communication avec l'ensemble des parties concernées et d'élaborer les directives spécifiques.

3 ONP-Inasti : transmission d'informations sur la carrière et les futurs droits à la pension

Ces dernières années, l'ONP et l'Inasti ont tous deux consenti des efforts considérables pour que l'obligation légale d'information sur les futurs droits à la pension soit respectée. Cette obligation s'inscrit dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005.

La Cour constate cependant certaines différences entre l'ONP et l'Inasti au niveau du délai, du contenu et du mode de mise à disposition des informations. Ces différences limitent les possibilités pour le futur retraité de connaître ses données de carrière et de les contrôler.

Elle plaide pour que les différents organismes de pension (Inasti, ONP et SdPSP – le Service des pensions du secteur public) prennent de nouvelles décisions stratégiques pour déterminer comment et quand les données électroniques relatives à la carrière doivent être conservées et mises à la disposition des futurs retraités. Ces données devraient en outre pouvoir servir de base à des estimations précises des futurs droits à la pension.

Ces décisions devront en toute hypothèse correspondre à l'autorisation conditionnelle accordée le 4 septembre 2012 par le comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé qui permet l'échange des données de pension à caractère personnel entre l'ONP, l'Inasti et le SdPSP.

4 Inasti : lutte contre les affiliations fictives de ressortissants européens comme indépendants

Certains ressortissants européens s'affilient comme indépendants dans le seul but d'obtenir un droit de séjour de plus de trois mois. C'est ce qui a poussé l'Inasti à adapter la procédure d'affiliation et à mettre en place des contrôles. Il a également prévu de sanctionner le non-respect de l'obligation de signaler toute modification ou cessation d'une activité indépendante.

La Cour des comptes constate l'efficacité de la procédure adaptée pour lutter contre les affiliations fictives. Toutefois, sa valeur ajoutée pour le régime des indépendants et l'Office des étrangers est hypothéquée par un arriéré dans le traitement des dossiers auprès de l'Inasti. Elle l'est aussi par des manquements dans le suivi et l'échange d'informations. De même, deux ans après avoir été annoncée, la sanction prévue n'a pas été introduite dans la réglementation.

L'Inasti devrait mettre en place une concertation à court terme avec l'ensemble des parties prenantes afin d'adapter la procédure et l'échange d'informations. Vu l'importance de la lutte contre la fraude sociale, la Cour des comptes demande à l'Inasti et à la ministre de clarifier le calendrier d'exécution des mesures annoncées.

5 ONSS : responsabilité solidaire et retenue sur facture dans le cadre des dettes sociales (« article jobis »)

La loi prévoit que les donneurs d'ordre et les entrepreneurs qui appartiennent au secteur de la construction ainsi qu'à d'autres secteurs (jardinage, nettoyage...) sont solidairement responsables des dettes sociales de leurs sous-traitants. Le système repose sur la déclaration unique de chantier (DUC) faite par l'entrepreneur principal et qui comprend la liste des sous-traitants ainsi que le lieu et la durée des travaux. La responsabilité solidaire impose de faire une retenue sur facture (35 % du montant des travaux) au profit de l'ONSS lorsque le sous-traitant qui a effectué des travaux est débiteur de cotisations sociales.

La Cour recommande à l'ONSS de mieux faire connaître ce régime car l'entrepreneur n'est pas toujours conscient de ses obligations de déclaration. Par ailleurs, elle estime que les entrepreneurs et donneurs d'ordre devraient être mieux informés de leurs obligations de retenue.

La responsabilité solidaire n'est mise en œuvre par l'ONSS qu'au moment où l'entrepreneur qui a réalisé les travaux tombe en faillite. Pour lui permettre de tirer pleinement profit de ce régime, la Cour recommande que l'ONSS contrôle le respect de l'obligation de retenue sur facture et applique les sanctions prévues dès la fin du contrat, sans attendre la déclaration de faillite d'un cocontractant. Elle recommande également à l'ONSS d'examiner si des mesures d'organisation ne sont pas requises pour appliquer de façon plus systématique ce régime de responsabilité solidaire.

6 ONSS : implications de la loi sur la continuité des entreprises

Depuis le 1^{er} avril 2009, la loi sur la continuité des entreprises (qui remplace celle sur le concordat judiciaire) offre aux entreprises en difficulté financière de nouveaux outils pour préserver la continuité de tout ou partie de leurs activités. L'ONSS est concerné par 70 % des procédures en réorganisation judiciaire (PRJ) introduites dans le cadre de cette nouvelle loi.

La Cour des comptes a examiné comment l'ONSS organise le suivi de ces dossiers de PRJ. Elle a constaté que le recouvrement des créances est rendu plus difficile, notamment en raison de la durée de la PRJ. Ainsi, malgré les forts abattements de créances que l'ONSS consent aux débiteurs, la faillite n'est pas évitée dans de nombreux cas. De nouvelles créances viennent en outre s'ajouter. Au 15 mai 2012, les créances de l'ONSS concernées par une PRJ conclue depuis avril 2009 totalisaient 297,3 millions d'euros (hors nouvelles créances).

Par ailleurs, la loi sur la continuité des entreprises contient des dispositions pour détecter les entreprises en difficulté. Cette détection est assurée par le tribunal de commerce qui collecte diverses informations dans ce but. La loi charge l'ONSS dans ce cadre de transmettre une liste des débiteurs en retard de paiement de cotisations. L'audit a constaté que l'ONSS ne se conforme pas strictement à cette obligation. La Cour recommande que les projets en cours à cet égard, issus de la concertation entre l'ONSS et les tribunaux du commerce, soient mis en place le plus rapidement possible.

7 Onem-ONSS: cotisations dans le régime de chômage avec complément d'entreprise

Le système qui permet de licencier des travailleurs âgés en leur versant un complément d'entreprise en plus de l'allocation de chômage jusqu'à leur pension de retraite - dénommé jusqu'en 2012 régime de prépension - devient moins intéressant, notamment parce qu'il s'accompagne de nouvelles cotisations sociales ou d'une augmentation des cotisations existantes.

La perception de ces cotisations, qui s'est élevée en 2011 à près de 200 millions d'euros, se révèle toutefois problématique, même après l'harmonisation de la réglementation et la centralisation de la gestion auprès de l'ONSS intervenues en 2010. Un grand nombre d'erreurs potentielles ont été signalées lors des premiers contrôles automatisés. Elles exigent un suivi et une correction au cas par cas qui ne sont pas possibles dans la pratique. La sécurité sociale risque ainsi de perdre un montant substantiel en cotisations.

Étant donné que ces erreurs potentielles sont la conséquence de problèmes structurels que génère l'application de la réglementation, la Cour des comptes recommande d'envisager une simplification du régime. Entretemps, les contrôles de l'ONSS de la perception des cotisations doivent être renforcés. Les différences par rapport aux données des fichiers de contrôle de l'Onem doivent être identifiées et ce problème doit être résolu.

8 CSPM : gestion et organisation

La CSPM est un acteur mineur de la Gestion globale des travailleurs salariés. Le régime des marins qu'elle gère y représente moins de 0,1 % des dépenses.

Cette caisse est confrontée à divers problèmes d'organisation, d'infrastructure, d'informatique, de personnel et de fonctionnement des organes de gestion. La plupart de ces problèmes sont dus à la taille modeste de l'institution et au fait que les investissements à réaliser dans les domaines précités dépassent ses possibilités financières.

La Cour estime qu'il faut procéder à une analyse des coûts et bénéfices de l'actuel régime des marins et des ressources à investir. Des décisions doivent être prises à court terme, principalement en ce qui concerne la gestion de l'assurance maladie.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations des Cahiers précédents

Dans cette partie, la Cour rend compte du suivi apporté aux recommandations issues des Cahiers 2010 et 2011, pour les matières qu'elle a jugées les plus pertinentes.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le « Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale » a été transmis au Parlement fédéral. Ce Cahier, la synthèse et le présent communiqué de presse sont disponibles sur le site de la Cour (www.courdescomptes.be).