

Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale

Dans son Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes traite, dans le droit fil de ses Cahiers précédents, des opérations gérées par les dix-sept IPSS : BCSS, Caami, Capac, CSPM, FFE, FAT, FMP, Inami, Inasti, Ossom, Onafts, Onem, ONSS, ONSS-APL, ONP, ONVA et *eHealth*.

Partie I - Exécution du budget 2011

Cette partie aborde les aspects suivants : organisation de la sécurité sociale et faits marquants en 2011, clés de lecture des données budgétaires, consolidation des comptes de la sécurité sociale et résultats budgétaires des Gestions globales et des soins de santé.

1 Sécurité sociale en 2011 – Budgets

Le budget 2011, élaboré par le gouvernement en affaires courantes, a été voté en avril 2011. En matière de sécurité sociale, il tient compte des dispositions de l'accord interprofessionnel conclu entre les partenaires sociaux et de la prolongation des mesures anticrise. L'objectif budgétaire fixé est un solde de financement nul en termes SEC (système européen de comptabilité).

Entré en fonction en décembre 2011, le gouvernement a pris des mesures spécifiques en vue de maîtriser les dépenses de sécurité sociale, eu égard, notamment, aux exigences de la Commission européenne en matière de déficit public. Il a décidé d'une répression plus active de la fraude sociale. Il s'est engagé à réduire les dépenses de soins de santé pour garantir la croissance soutenable de ce secteur. Il a entrepris des réformes sur les plans institutionnel et socio-économique qui influenceront à l'avenir les secteurs du chômage, des pensions, des soins de santé.

2 Comptes consolidés de la sécurité sociale

Les comptes de la sécurité sociale importent pour les finances publiques puisqu'ils représentent, en termes de recettes et de dépenses, environ 76 milliards d'euros (chiffres 2011).

Par rapport à l'objectif budgétaire fixé par le gouvernement pour 2011, les premières estimations des résultats de la sécurité sociale indiquent, selon les chiffres de l'Institut des comptes nationaux (ICN) transmis à Eurostat le 30 septembre 2012, un besoin de financement en termes SEC de 205,5 millions d'euros.

L'ICN base ces estimations sur la consolidation des comptes de la sécurité sociale du SPF Sécurité sociale, qui retrace les chiffres des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), tenant compte du principe des droits constatés exigé par le SEC. L'ICN effectue un dernier contrôle de cohérence statistique sur les chiffres du SPF avant d'établir le solde de financement de la sécurité sociale.

Cependant, l'analyse des comptes consolidés effectuée par la Cour montre que l'actuelle procédure de consolidation ne satisfait pas aux critères de qualité mis en avant par la Commission européenne.

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

3 Réalisations des Gestions globales et des soins de santé

Les données ci-après relatives aux réalisations 2011 et à leur évolution se basent sur les chiffres provisoires transmis par le SPF Sécurité sociale à la Cour des comptes. Il s'agit encore d'estimations, en l'attente de la clôture définitive des comptes des IPSS.

En ce qui concerne les recettes de la sécurité sociale, la tendance générale observée ces dernières années se confirme en 2011. Le poids des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes diminue (60,31 % contre 60,71 % en 2010) alors que l'intervention de l'État augmente (22,79 % contre 22,58 % en 2010).

Sur la base de ces estimations, les réalisations 2011 de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des travailleurs indépendants et des soins de santé se soldent par les résultats budgétaires suivants.

Gestion Globale des travailleurs salariés (en millions d'euros)

	Réalisations 2011	Par rapport au budget initial 2011	Par rapport aux réalisations 2010
Recettes courantes	64.841,3	- 269,4	+ 3.391,9
– Dépenses courantes	65.740,1	- 22,1	+ 3.248,0
= Solde des comptes courants	- 898,8	- 247,3	+ 143,8
+ Solde des comptes de capital	289,2	- 776,1	- 662,7
= Solde budgétaire	- 609,6	- 1.023,4	- 518,9

Gestion Globale des travailleurs indépendants (en millions d'euros)

	Réalisations 2011	Par rapport au budget initial 2011	Par rapport aux réalisations 2010
Recettes courantes	6.290,0	+ 6,6	+ 185,7
– Dépenses courantes	6.174,9	- 6,9	+ 318,7
= Solde budgétaire	115,1	+ 13,5	- 133,0

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

Soins de santé (en millions d'euros)

	Réalisations 2011	Par rapport au budget initial 2011	Par rapport aux réalisations 2010
Recettes courantes	29.479,1	+ 11,5	+ 1.532,7
- Dépenses courantes	29.067,6	- 400,0	+ 1.593,8
= Solde budgétaire	411,5	+ 411,5	- 61,1

En matière de soins de santé, les prestations sont inférieures de 1.791,5 millions d'euros à l'objectif budgétaire calculé selon les dispositions de la loi relative à l'assurance soins de santé (25.869,3 millions d'euros). Cette différence comprend les montants affectés à l'équilibre de la sécurité sociale (1.093 millions d'euros) et de la sous-consommation imposée par le gouvernement en avril 2011 (252 millions d'euros).

Le solde budgétaire affiche un boni de 411,5 millions d'euros. Le budget initial prévoyait toutefois une clôture en équilibre après le transfert de 1.093,5 millions d'euros aux Gestions globales au titre de contribution à l'équilibre de la sécurité sociale.

En l'absence de dispositions légales déterminant son affectation, ce boni est resté dans les trésoreries des Gestions globales (dépenses non appelées). La Cour recommande au législateur de réglementer l'affectation des bonis au moment de la clôture définitive des comptes de soins de santé.

Partie II - Situation de caisse et réserves

Cette partie a trait aux disponibilités financières des Gestions globales.

1 Gestion globale des travailleurs salariés

La situation de caisse de l'ONSS-Gestion globale présente un solde négatif de 916,6 millions d'euros au 31 décembre 2011, soit une amélioration de 221,2 millions d'euros par rapport au 31 décembre 2010.

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.

Le fonds pour l'avenir des soins de santé est valorisé au 31 mars 2012 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.

2 Gestion globale des travailleurs indépendants

Les moyens dont dispose l'Inasti-Gestion globale au 31 décembre 2011 s'élèvent à 1.687,6 millions d'euros, soit une augmentation de 245,6 millions par rapport au 31 décembre 2010.

Au 31 décembre 2011, l'Inasti-Gestion globale affiche 1.665,1 millions d'euros de réserves comptables à son bilan. Ces réserves sont constituées par le fonds pour le bien-être des indépendants

(1.185,9 millions d'euros) et par des résultats reportés (479,2 millions d'euros). Le bilan comprend aussi la part de 124,7 millions d'euros de la Gestion globale des travailleurs indépendants dans le fonds d'avenir des soins de santé géré par l'ONSS-Gestion globale.

Partie III – Gestion financière et comptes des IPSS

Cette partie traite de la transmission des comptes des IPSS, la modernisation de la comptabilité des IPSS et le financement des régimes particuliers de pension.

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 reporting 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 tient 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).

Partie IV - Autres thèmes

Cette partie aborde des thèmes spécifiques concernant les secteurs du chômage, des pensions et des soins de santé.

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 3obis »)

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.

Partie V – Suivi de la mise en œuvre des recommandations des Cahiers précédents

Cette partie rend compte du suivi apporté aux recommandations issues des Cahiers 2010 et 2011. Elle aborde les matières que la Cour a jugées les plus pertinentes.