

COUR DES COMPTES

**Impact de la réforme des
polices sur la sécurité
sociale**

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, août 2007



COUR DES COMPTES

Impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 4 juillet 2007
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

La réforme des polices mise en place en 2001 a instauré un statut unique pour la police fédérale et la police locale. Cette réforme s'est traduite par le transfert de 7.539 gendarmes à la police locale. L'engagement de l'Etat de rendre cette réforme financièrement neutre pour les communes s'est concrétisé par l'octroi de deux dotations : la dotation I couvrant le coût des cotisations sociales liées aux rémunérations des ex-gendarmes et la dotation II finançant l'augmentation des cotisations sociales liées aux diverses allocations, primes et indemnités résultant de l'application du nouveau statut.

Les mécanismes particuliers de financement mis en place par l'Etat pour couvrir l'accroissement des charges liées à la réforme des polices ont des conséquences dommageables sur la sécurité sociale des travailleurs salariés qui, en définitive, supporte partiellement le coût de l'engagement de l'Etat.

En effet, l'Etat a financé une partie de la dotation I en réduisant la subvention générale accordée à l'ONSS pour la Gestion globale des travailleurs salariés. Cette réduction s'élève annuellement à environ 18 millions d'euros. De plus, l'Etat verse la dotation I avec retard à l'ONSS-Gestion globale, ce qui a des conséquences sur sa trésorerie.

Pour la dotation II également, le montant octroyé par l'Etat a été déduit de la subvention générale allouée à la Gestion globale des travailleurs salariés, ce qui induit une perte annuelle de recettes de cotisations sociales de l'ordre de 12 millions d'euros.

En outre, le montant forfaitaire de la dotation II versé par l'Etat est largement sous-évalué, ce qui prive la sécurité sociale d'une part des cotisations sociales dues sur les allocations, primes et indemnités du personnel de police (de l'ordre de 13 à 19 millions d'euros par an pour la période 2002-2004).

Enfin, le mode de financement des dotations sociales I et II ne répond pas aux normes de transparence budgétaire car ces interventions, qui ont la nature de subventions aux zones de police, n'apparaissent pas comme telles dans le budget de l'Etat.

A l'exception de la ministre du Budget et de la Protection de la consommation, les ministres concernés ont fait part de leur point de vue à la Cour des comptes. Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique tient à souligner que le gouvernement a maintenu l'équilibre structurel de la sécurité sociale par un renforcement global du financement alternatif. Il suggère toutefois la création d'un fonds spécifique dédié au paiement des cotisations supplémentaires résultant de la réforme des polices.

Le ministre de l'Intérieur propose de traiter la problématique du financement fédéral de la police locale dans le cadre de la nouvelle loi de financement de la police locale.

Table des matières

Introduction	7
1 Contexte	7
2 Portée de l'audit	8
3 Débat contradictoire	9
Chapitre 1	
Coût de sécurité sociale du transfert des ex-gendarmes vers les zones de police («dotation sociale I»)	10
1.1 Finalité de la dotation sociale I	10
1.2 Montant de la dotation	11
1.3 Répartition de la dotation entre zones de police	12
1.4 Circuit financier de la dotation	13
1.5 Problèmes liés à la dotation sociale I	13
1.6 Conclusion	16
Chapitre 2	
Surcoût de sécurité sociale résultant de la réforme des polices («dotation sociale II»)	18
2.1 Cotisations supportées par les zones de police	18
2.2 Cotisations supportées par l'Etat	18
2.3 Mécanisme de financement du surcoût par l'Etat	21
2.4 Conclusion	22
Chapitre 3	
Difficultés administratives rencontrées par l'ONSS-APL suite à la réforme	24
Chapitre 4	
Affectation de réserves destinées au financement des fonds de pension des administrations provinciales et locales	27
4.1 Affectation de la part des bonis d'allocations familiales du personnel des zones de police	27
4.2 Affectation de la retenue sur le pécule de vacances	28
Chapitre 5	
Conclusions et recommandations	30
Annexe	
Lettres des ministres	33

Introduction

1 Contexte

Un statut unique

Suite à la réforme des polices, la gendarmerie, les corps de la police communale et la police judiciaire près les parquets ont été regroupés en un service de police intégrée, structurée à deux niveaux, en exécution de la loi du 7 décembre 1998¹. Ces deux niveaux (fédéral et local) sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes (l'Etat fédéral et les 196 zones de police). Cette indépendance a toutefois été tempérée par l'instauration de liens fonctionnels.

La réforme a engendré l'instauration d'un statut unique du personnel pour l'ensemble des membres de la police fédérale et de la police locale². Ce statut unique, entré en vigueur le 1^{er} avril 2001, est la condition indispensable pour rendre possible la mobilité du personnel, que ce soit entre les 196 zones de police locale ou entre celles-ci et la police fédérale.

Par ailleurs, un nouveau régime de pension a été instauré, à partir du 1^{er} avril 2001, pour l'ensemble des membres du personnel de la nouvelle police, qu'ils appartiennent au niveau fédéral ou au niveau local³.

Le transfert de 7.539 gendarmes à la police locale

La réforme des polices a provoqué le transfert de 7.539 ex-gendarmes vers les zones de police locale (soit une augmentation de 38% par rapport à l'ancienne police communale). La charge de la rémunération de ces policiers donne lieu au versement par l'Etat de subventions aux zones de police (la «dotation fédérale»). Ce transfert a également des répercussions sur les recettes de la sécurité sociale.

L'assujettissement à la sécurité sociale

L'instauration d'un statut unique n'induit pas pour la police fédérale et la police locale un assujettissement identique aux branches de la sécurité sociale.

Pour les policiers fédéraux, selon le régime des agents de l'Etat, des cotisations sociales patronales et personnelles sont perçues par l'ONSS pour la branche des soins de santé et pour l'accueil de l'enfance (Fonds d'équipement et de services collectifs – FESC). Une cotisation personnelle est perçue et affectée au Fonds des pensions de survie (Service des pensions du secteur public – SdPSP). Les autres dépenses en matière de sécurité sociale (allocations familiales, maladies professionnelles, accidents du travail, pensions) sont directement supportées par l'Etat.

¹ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée structurée à deux niveaux.

² Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

³ Loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayant droit.

Pour les policiers locaux, conformément au régime applicable au personnel communal, des cotisations sociales sont perçues par l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSS-APL) pour les branches soins de santé, pensions, maladies professionnelles, allocations familiales, accueil de l'enfance (FESC) et pour la modération salariale⁴.

En ce qui concerne les soins de santé, il convient de rappeler que le nouveau statut garantit la gratuité des prestations pour l'ensemble des membres du personnel de la police. L'Etat rembourse au-delà de l'intervention de l'assurance maladie-invalidité⁵.

Le ministre de l'Intérieur précise que ce dernier dispositif n'a pas d'impact sur les dépenses de la sécurité sociale et qu'un système analogue existe pour le personnel de la SNCB et de l'armée.

Point de vue des
ministres
concernés

Une augmentation des cotisations sociales

Le transfert de 7.539 ex-gendarmes vers les zones de police locale a entraîné leur assujettissement au régime commun de la sécurité sociale. Ce transfert a généré des charges plus importantes de cotisations sociales, par une augmentation du nombre d'assujettis.

Par ailleurs, le nouveau statut unique de la police est à l'origine de l'octroi de nouvelles allocations, primes et indemnités. Il assujettit également à la sécurité sociale des allocations autrefois exonérées. Ce nouveau statut, applicable à l'ensemble du personnel des zones de police locale (ex-policiers communaux et ex-gendarmes transférés), a dès lors engendré un surcoût en matière de cotisations sociales, par un élargissement de l'assiette de ces cotisations.

2 Portée de l'audit

L'audit porte sur les répercussions financières pour la sécurité sociale des travailleurs salariés du transfert des ex-gendarmes et de l'introduction du nouveau statut. Les questions relatives aux rémunérations, aux frais de fonctionnement et d'investissement, ainsi que celles relatives au patrimoine lié à ces ex-gendarmes, ne sont pas abordées.

Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur a regretté que la Cour n'ait pas fait mention de la contribution de l'Etat en matière de cotisation patronale pour la branche pension du personnel de la police fédérale, soit un montant annuel de 80 millions d'euros ce qui aurait permis selon lui d'avoir une vision plus complète de la réforme des polices. Cette intervention de l'Etat sort toutefois du cadre de l'audit.

En ce qui concerne la police locale, l'Etat s'est engagé vis-à-vis des communes à supporter les charges financières supplémentaires induites par cette réforme des polices. Cet engagement inclut notamment la prise en charge de l'accroissement des cotisations sociales résultant du transfert des ex-gendarmes à la police locale (dotation sociale I) et de l'application du nouveau statut (dotation sociale II).

⁴ Des contrats avec le secteur privé sont conclus par les zones de police pour couvrir les risques liés aux accidents du travail.

⁵ Arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, partie 10 et article 87 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police.

L'audit a examiné les conséquences des modalités adoptées par l'Etat pour respecter son engagement sur le financement tant de la Gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés que des autres branches de sécurité sociale afin de faire apparaître quelle entité supporte in fine les charges supplémentaires générées par la réforme des polices.

Pour la réalisation de cet audit, il convient de souligner la parfaite collaboration de toutes les personnes que les représentants de la Cour des comptes ont rencontrées au cours de leur mission.

3 Débat contradictoire

L'audit a été annoncé aux ministres concernés le 29 mars 2006.

L'avant-projet de rapport a été transmis, le 11 octobre 2006, à l'administrateur général de l'ONSS-APL, à l'administrateur général de l'ONSS, à la présidente du comité de direction du SPF Intérieur et au président du comité de direction du SPF Sécurité sociale.

Les points de vue de l'ONSS-APL, de l'ONSS et du SPF Intérieur ont été intégrés dans le projet de rapport transmis le 7 février 2007 au ministre de l'Intérieur, à la ministre du Budget et de la Protection de la consommation, au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et au ministre des Pensions.

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le ministre des Pensions ont répondu respectivement les 5 et 8 mars 2007.

Le ministre de l'Intérieur a, après avoir sollicité et obtenu une prolongation du délai, répondu le 13 avril 2007.

La ministre du Budget et de la Protection de la consommation n'a pas communiqué de réponse à la Cour des comptes.

Chapitre 1

Coût de sécurité sociale du transfert des ex-gendarmes vers les zones de police («dotation sociale I»)

Le transfert de 7.539 ex-gendarmes vers les 196 zones de police a entraîné des dépenses supplémentaires pour ces zones en termes de rémunérations, de frais de fonctionnement et de cotisations sociales⁶.

Le présent chapitre traite de l'intervention de l'Etat liée à l'augmentation des cotisations sociales de base, due à l'accroissement du nombre d'assujettis. Les cotisations sur les allocations et primes résultant du nouveau statut de la police sont abordées au chapitre suivant.

1.1 Finalité de la dotation sociale I

Afin de ne pas alourdir le budget des communes, l'Etat s'est engagé à prendre en charge non seulement la rémunération des gendarmes transférés (par une «dotation fédérale» à chaque zone de police), mais aussi les cotisations sociales liées à ce transfert («dotation sociale I»).

Pour la dotation sociale I, la loi organisant la réforme de la police prévoyait à l'origine, comme pour la dotation fédérale, l'octroi aux zones de police d'une subvention à charge du budget fédéral⁷⁻⁸. La loi-programme du 24 décembre 2002 dispose que cette intervention prend la forme d'une dotation globale versée directement à l'ONSS-APL et prélevée sur le produit des recettes de la TVA, sans faire l'objet de crédits dans le budget des dépenses de l'Etat⁹.

La loi du 6 mai 2002 décompose la dotation sociale I en un ensemble de subventions destinées à couvrir les charges sociales suivantes¹⁰:

- la cotisation de modération salariale prévue par l'article 38, §3bis, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 10);
- la charge afférente à la contribution patronale en matière de soins de santé et la cotisation spéciale pour l'accueil d'enfants destinées au Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) (article 11);
- la charge qui résulte de l'application de la législation en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles (article 12);
- la charge qui résulte de l'application de la législation en matière d'allocations familiales (article 13);
- la charge qui résulte de l'application de la législation en matière de pension (article 13bis);
- la charge d'interventions des zones dans le service social commun (article 14).

Il appartient au Roi de fixer le montant de ces subventions ainsi que les modalités de répartition de celles-ci entre les différentes zones de police¹¹.

⁶ Arrêté royal du 16 novembre 2001 portant exécution de l'article 235, alinéa 1, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structurée à deux niveaux.

⁷ Article 41 de la loi du 7 décembre 1998 précitée.

⁸ Programme 90/1 «dotation fédérale» du budget «Police fédérale et fonctionnement intégré».

⁹ Article 190 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

¹⁰ Loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale.

¹¹ Article 16 de la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale tel qu'il a été remplacé par l'article 9 de la loi-programme du 2 août 2002.

1.2 Montant de la dotation

La dotation sociale I est de l'ordre de 90 millions d'euros par an. Elle est calculée au départ de la masse salariale des ex-gendarmes effectivement transférés, fixée au 1^{er} janvier 2002, pour refléter la réalité sur le terrain, compte tenu du grade, de l'ancienneté, etc. Par ailleurs, ce montant doit être indexé.

Première dotation (2002)

Dans un premier temps, la dotation sociale I pour l'année 2002 a été fixée par l'arrêté royal du 24 décembre 2001 à 89,5 millions d'euros¹².

Toutefois, pendant la période transitoire, instaurée pour la mise en place du Fonds des pensions de la police intégrée entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 décembre 2002, le montant de la dotation sociale pour l'année 2002 a été logiquement ramené de 89,5 à 42,4 millions d'euros, de façon à ne pas prendre en compte la charge des cotisations de pensions des ex-gendarmes¹³. En effet, durant cette période, les cotisations de pensions des ex-gendarmes n'ont pas été versées au Fonds des pensions de la police intégrée mais bien au Fonds de pension de survie de l'Administration des pensions (actuellement Service des pensions du secteur public – SdPSP).

L'arrêté royal du 26 février 2003 a définitivement fixé la dotation sociale I pour 2002 à 43,1 millions d'euros¹⁴.

Dotations annuelles 2003-2006

Pour 2003, l'arrêté royal du 6 janvier 2003 a fixé le montant de la dotation sociale I à 90,2 millions d'euros¹⁵. Le rapport au Roi relatif à cet arrêté précise que cette dotation correspond à 37,31 %¹⁶ de la somme de douze fois les traitements de janvier 2002 des ex-gendarmes exprimés à l'index de santé sur la base du mois de décembre 2002. Le montant total de la dotation inclut déjà d'une indexation de 1,3% pour l'année 2003. Pour 2004, le montant de la dotation sociale I est identique à celui de 2003 et ne fait pas l'objet d'une indexation¹⁷. En 2005, il a été mis fin au gel de l'indexation de la dotation et le montant a été porté à 91,5 millions d'euros¹⁸. L'arrêté royal du 23 novembre 2006 a fixé la dotation sociale I pour 2006 à 93,3 millions d'euros¹⁹.

¹² Arrêté royal du 24 décembre 2001 portant l'octroi aux zones de police pour l'année 2002 de la subvention fédérale en compensation des cotisations sociales de certains membres du personnel des corps de police locale.

¹³ Arrêté royal du 20 mars 2002 portant modification de l'arrêté royal du 24 décembre 2001.

¹⁴ Arrêté royal du 26 février 2003 portant l'octroi aux zones de police pour l'année 2002, de la subvention fédérale en compensation des cotisations sociales de certains membres de personnel des corps de la police locale. L'article 3 de cet arrêté abroge l'arrêté du 24 décembre 2001.

¹⁵ Arrêté royal du 6 janvier 2003 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2003.

¹⁶ Les 37,31 % correspondent à la somme des taux de cotisations pour les branches de soins de santé (3,80%), d'accueil de l'enfance (0,05%), d'allocations familiales (5,25%), de maladies professionnelles (0,17%), de modération salariale (6,19%), de pensions (20,00%), d'accidents du travail (1,7%) et pour le service social de la police (0,15%).

¹⁷ Arrêté royal du 5 décembre 2004 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2004.

¹⁸ Arrêté royal du 1^{er} avril 2006 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2005.

¹⁹ Arrêté royal du 23 novembre 2006 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2006.

1.3 Répartition de la dotation entre zones de police

L'ONSS-APL reçoit la dotation sociale I pour le compte des zones de police. La part de cette dotation attribuée à chaque zone est ensuite déduite du total des cotisations dues par chacune d'entre elles sur la base de leur déclaration de cotisations.

Initialement, il était prévu de calculer mensuellement la répartition de la dotation entre les zones en se basant sur le rapport entre les rémunérations fixes des ex-gendarmes affectés à une zone et les rémunérations fixes du total des 7.539 ex-gendarmes²⁰. Cette méthode a été abandonnée et remplacée par un mécanisme répartissant la dotation entre zones à raison de 10% selon la norme KUL²¹ et 90% selon le coefficient salarial du mois d'août 2002²². Afin de remédier aux conséquences du départ à la pension des ex-gendarmes et de pérenniser la dotation, la clé de répartition évolue progressivement en faveur de la norme KUL.

Pour 2005, la répartition de la dotation a été fixée dans l'arrêté royal du 1^{er} avril 2006 à 15% selon la norme KUL et 85% en fonction du coefficient salarial du mois d'août 2005²³.

Par ailleurs, l'application d'un mécanisme de solidarité modifie la répartition de la dotation sociale I entre les zones. Cette solidarité bénéficie aux zones comportant des communes qui, au moment de la réforme, n'avaient développé qu'une police communale limitée et qui de plus ne disposent pas de possibilités fiscales importantes exprimées via le revenu imposable par habitant.

Un nouveau mécanisme de financement de la police locale est à l'étude²⁴. Il devrait permettre de baser les dotations fédérales aux zones sur des critères réactualisés puisque la norme KUL date de 1999.

Le ministre de l'Intérieur commente ce système de financement en précisant que les déséquilibres entre les communes résultent essentiellement de la présence ou non d'efforts locaux. Il estime qu'il existe de nombreux exemples « d'une mise en place fructueuse avec une marge de manœuvre financière limitée » et inversement.

Point de vue des ministres concernés

²⁰ Arrêté royal du 24 décembre 2001 abrogé et remplacé par l'arrêté du 26 février 2003 portant l'octroi aux zones de police, pour l'année 2002, de la subvention fédérale en compensation des cotisations sociales de certains membres du personnel des corps de la police locale.

²¹ La norme KUL (Katholieke Universiteit Leuven), utilisée comme clé de répartition des moyens financiers, a été établie par des experts de cette université. Elle aboutit à attribuer à chaque commune ou à chaque zone une capacité policière scientifiquement déterminée eu égard à des paramètres objectifs (dont le nombre d'habitants, le nombre de faits criminels constatés et le pourcentage de logements modestes). Cette norme est ensuite utilisée comme clé de répartition de moyens financiers à attribuer aux zones. Les normes KUL afférentes aux différentes zones sont reprises dans un tableau annexé à une Communication du ministre de l'Intérieur, publiée au *MB* le 16 juin 2001.

²² Arrêté royal du 6 janvier 2003 précité. Ce coefficient salarial est calculé sur la base de la relation entre la masse salariale fixe du mois d'août 2002 des membres transférés à la zone de police par rapport à la masse salariale du mois d'août 2002 de l'ensemble du personnel opérationnel fédéral.

²³ Arrêté royal du 1^{er} avril 2006 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricomunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2005.

²⁴ Conseil des ministres du 1^{er} avril 2004.

1.4 Circuit financier de la dotation

La dotation sociale I est attribuée à l'ONSS-APL, qui perçoit les cotisations sociales dues par les zones de police. Vu son intégration, en 1997, dans la Gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'ONSS-APL transfère à celle-ci, la part de la dotation sociale I relative aux cotisations de modération salariale et de soins de santé.

Les autres cotisations prises en charge par la dotation sociale I sont transférées respectivement au Fonds des maladies professionnelles (FMP), au Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC), au service social de la police et au Fonds des pensions de la police intégrée (FPPI). Par ailleurs, le produit des cotisations afférentes aux allocations familiales est conservé par l'ONSS-APL qui gère cette branche de la sécurité sociale.

1.5 Problèmes liés à la dotation sociale I

1.5.1 Prise en charge de la cotisation de modération salariale

Pour rappel, un système de modération salariale a été appliqué durant les années 1984, 1985 et 1986. Il consistait à neutraliser l'indexation des rémunérations jusqu'à concurrence de 2%. Les employeurs versaient alors à la sécurité sociale la part des rémunérations correspondant à ces sauts d'index, augmentée des cotisations patronales y afférentes. Ce système a été remplacé en 1987 par une cotisation de sécurité sociale, dénommée cotisation de modération salariale, égale à la somme de 5,67% de la rémunération des travailleurs salariés et de 5,67% du montant des cotisations patronales dues²⁵. La loi du 29 juin 1981 prévoit que le produit de cette cotisation est utilisé pour le financement des régimes de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Depuis leur intégration dans la police locale, les ex-gendarmes transférés sont soumis aux règles qui régissent la sécurité sociale des administrations provinciales et locales et sont dès lors assujettis à cette cotisation de modération salariale. Ils en étaient auparavant dispensés en tant que personnel directement à charge du budget de l'Etat.

L'Etat s'est engagé, par l'article 10 de la loi du 6 mai 2002, à supporter, par le biais de la dotation sociale I, le coût de la cotisation de modération salariale pour les ex-gendarmes, estimé à 14,7 millions d'euros par an²⁶.

L'article 34 de cette même loi a toutefois prévu une réduction de la subvention générale que l'Etat accorde à la Gestion globale des travailleurs salariés d'un montant équivalent à cette intervention.

La Cour des comptes constate que cette réduction a pour effet de priver la Gestion globale des travailleurs salariés de cette recette de cotisations²⁷.

²⁵ Article 38, § 3bis, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés introduit par la loi-programme du 30 décembre 1988.

²⁶ DOC 50-1519/003, Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales en ce qui concerne le projet de loi portant création du Fonds des pensions de la police intégrée.

²⁷ Ce problème a été relevé par la Cour des comptes dans un article consacré à l'évolution récente de la sécurité sociale du point de vue organisationnel et financier. Voir 160^e Cahier de la Cour des comptes, observations et documents soumis à la Chambre des représentants, fascicule 1^{er}, session 2003-2004.

Par ailleurs, la Cour des comptes a relevé que, pour la mise en œuvre du mécanisme de compensation décrit ci-dessus, la subvention à la Gestion globale des travailleurs salariés a été réduite chaque année, depuis 2002, d'un montant supérieur à celui correspondant aux cotisations de modération salariale des ex-gendarmes. En l'occurrence, la réduction n'a pas été de 14,7 millions (montant de la cotisation de modération salariale pour les ex-gendarmes sur les rémunérations) mais bien de 18,1 millions d'euros. Ce dernier montant intègre à raison de 3,4 millions d'euros les cotisations de modération salariale sur les allocations, primes et indemnités qui ne doivent pas intervenir dans le calcul.

La Cour des comptes souligne que le dispositif légal, qui réduit la subvention accordée à la sécurité sociale des salariés du montant de la cotisation de modération salariale des ex-gendarmes, que l'Etat s'est engagé à prendre en charge, a pour effet que cette recette de cotisations (environ 15 millions d'euros par an depuis 2002) n'est pas attribuée à la Gestion globale de la sécurité sociale des salariés. En conséquence, la Gestion globale de la sécurité sociale supporte le coût de l'engagement de l'Etat.

En outre, il s'avère que la réduction de la subvention, appliquée depuis 2002 (environ 18 millions d'euros), est supérieure à la part de la dotation sociale que l'Etat octroie pour la modération salariale (de l'ordre de 15 millions d'euros).

1.5.2 Arythmie dans le versement de la dotation

Depuis la mise en place effective de la réforme des polices, à l'exception de l'année 2003, les arrêtés royaux fixant la dotation sociale I ont toujours été pris tardivement.

Le SPF Intérieur précise que le retard enregistré dans l'élaboration des divers arrêtés de financement résulte notamment de la lourde procédure d'avis obligatoire qui ne peut être entamée qu'après l'approbation des montants nécessaires dans le budget (Inspection des finances, conseil consultatif des bourgmestres et contrôle administratif et budgétaire).

Point de vue des administrations concernées

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique s'engage à contacter ses collègues ministres afin d'accélérer la procédure d'octroi des dotations relatives à la sécurité sociale de la police locale.

Point de vue des ministres concernés

Le ministre de l'Intérieur estime que le versement tardif résulte du processus instauré par le législateur pour l'élaboration des arrêtés royaux. Il suggère d'inclure dans la nouvelle loi de financement la base légale du versement de la dotation à l'ONSS-APL afin que le préfinancement ne soit plus nécessaire.

La publication tardive des arrêtés royaux fixant la dotation a eu des répercussions sur le rythme de versement de la dotation par le Trésor à l'ONSS-APL.

Ainsi, la dotation pour 2002, pour un montant de 43,1 millions d'euros, a été versée en avril 2003, l'arrêté fixant définitivement le montant de celle-ci ayant été pris en février 2003. La dotation pour 2004, dont l'arrêté royal a été pris en décembre 2004, a été versée à la fin du mois de novembre 2004 à raison de 11/12 budgétaires, le solde étant liquidé en décembre 2004²⁸.

Cette problématique s'est posée à nouveau en 2005 car l'arrêté royal relatif à cette dotation a été pris en avril 2006.

²⁸ L'ONSS-APL ayant insisté pour obtenir le paiement, celui-ci a été effectué avant la promulgation par le Roi.

Le versement tardif ou l'absence de versement de la dotation a conduit l'ONSS-APL à préfinancer les montants de cotisations transférés aux institutions de sécurité sociale.

Face aux problèmes rencontrés en 2005, le comité de gestion de l'ONSS-APL a, lors de sa réunion du 10 octobre 2005, autorisé l'Office à récupérer les montants préfinancés au cours des neuf premiers mois de l'année en déduisant des montants qu'il verse à la Gestion globale, au Fonds des maladies professionnelles, au service social de la police intégrée et au Fonds d'équipements et de services collectifs, la part de la dotation sociale I leur revenant.

La perte encourue par l'ONSS-APL suite aux retards de versement de la dotation par l'Etat de 2002 à 2005 a été évaluée par l'Office à 3,8 millions d'euros.

Par ailleurs, pour récupérer les montants préfinancés, l'ONSS-APL s'est basé sur la répartition entre branches prévue dans l'arrêté royal du 24 décembre 2001²⁹. Or, de nouvelles modalités de calcul avaient été définies depuis lors dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 6 janvier 2003³⁰. Les arrêtés relatifs à l'octroi des dotations ultérieures font d'ailleurs référence à ce nouveau mode de calcul. L'application de l'ancienne clé de répartition a abouti à pénaliser notamment la Gestion globale des travailleurs salariés. Cette situation a été régularisée en avril 2006 suite au versement de la dotation sociale I pour 2005 qui a permis d'effectuer les transferts aux institutions concernées.

Au moment de l'audit (juin 2006), en attendant le versement de la dotation sociale pour l'année 2006, l'ONSS-APL déduisait mensuellement des montants dus à ces institutions la part de la dotation sociale leur revenant, sur la même base de calcul erronée³¹.

Point de vue des administrations concernées

Au sujet du mécanisme erroné de déduction opéré lors des transferts, l'ONSS-APL estime que les clés de répartition prévues dans le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 6 janvier 2003 sont également discutables et peu transparentes.

L'organisme tient à faire remarquer que cette récupération ne devrait pas avoir lieu si l'Etat faisait face à ses obligations légales dans les délais.

Etant donné l'impact financier sur la Gestion globale des travailleurs salariés et sur les autres institutions de sécurité sociale, du retard de versement par l'Etat de la dotation sociale I, la Cour des comptes recommande que l'arrêté royal relatif au montant et aux modalités de répartition de la dotation sociale I entre les zones de police soit pris en temps opportun.

Par ailleurs, le mécanisme erroné de déduction opéré par l'ONSS-APL lors des transferts devrait être revu.

La mise en œuvre de la première recommandation devrait du reste aboutir à une réduction du nombre de régularisations à opérer par l'ONSS-APL dans la gestion des déclarations de cotisations.

²⁹ Arrêté royal du 24 décembre 2001 portant l'octroi aux zones de police, pour l'année 2002, de la subvention fédérale en compensation des cotisations sociales de certains membres du personnel des corps de la police locale.

³⁰ Arrêté royal du 6 janvier 2003 portant l'octroi à la commune ou à la zone de police pluricommunale d'une allocation sociale fédérale pour l'année 2003.

³¹ Dans sa réponse, le ministre de l'Intérieur a considéré que la Cour évoquait ici la répartition entre les zones de police alors que ce point concernait la répartition de la dotation entre les différentes branches de la sécurité sociale.

Elle permettrait d'établir de manière précise le montant des avances mensuelles de cotisations dues par les zones. En effet, les zones de police ne paient mensuellement que des montants nets, déduction faite de la part mensuelle de la dotation sociale I leur revenant. La première avance du trimestre d'une année, fixée en novembre et facturée en décembre de l'année précédente aux zones de police, implique ainsi la connaissance en temps voulu du montant de la dotation dévolu à la zone.

1.6 Conclusion

La réforme des polices s'est accompagnée du transfert d'ex-gendarmes vers les zones de police et de leur assujettissement à la sécurité sociale des salariés. L'Etat s'est engagé à l'égard des zones de police à prendre en charge le coût de ces transferts.

Cependant, alors que la rémunération de ces policiers donne lieu à l'octroi par l'Etat d'une subvention directe à chaque zone de police (la dotation fédérale), l'intervention de l'Etat pour couvrir les nouvelles cotisations sociales de ces policiers prend la forme d'une dotation globale (la dotation sociale I) attribuée à la sécurité sociale, à charge pour celle-ci de diminuer les cotisations dues par chaque zone, à concurrence de la part de cette dotation qui la concerne.

Le mécanisme complexe de financement de la dotation a eu les conséquences suivantes.

D'une part, l'Etat a réduit la subvention générale qu'il accorde à la sécurité sociale des salariés à concurrence de la partie de la dotation sociale I qui concerne les cotisations de modération salariale des ex-gendarmes transférés. Ces recettes de cotisations qui s'élèvent à un montant d'environ 15 millions d'euros par an ne bénéficient donc pas à la Gestion globale des travailleurs salariés. A cela s'ajoute encore un montant d'environ 3 millions d'euros par an, du fait que la réduction de la subvention ainsi appliquée depuis 2002 est supérieure au montant de la dotation sociale que l'Etat octroie pour la modération salariale.

D'autre part, les arrêtés royaux qui fixent la dotation sociale I sont pris avec retard, ce qui oblige l'ONSS-APL à préfinancer les recettes de cotisations et à opérer des régularisations nombreuses dans la gestion des cotisations des zones de police.

Enfin, le mécanisme utilisé ne répond pas aux normes de transparence budgétaire. En effet, la dotation de l'Etat, qui constitue en réalité une subvention aux différentes zones de police, n'apparaît pas comme telle dans le budget de l'Etat.

L'ONSS souscrit entièrement aux différents constats relatifs à la dotation sociale I. L'Office confirme l'impact négatif, sur la sécurité sociale des travailleurs salariés, des modalités de calcul de la dotation I, du retard dans le transfert de cette dotation par l'ONSS-APL et du choix par l'ONSS-APL d'une clé de répartition désavantageuse pour la Gestion globale.

En ce qui concerne la répartition de la dotation sociale I entre les zones de police, l'ONSS-APL émet les considérations suivantes :

- Il s'agit d'un système inhabituel, contraire aux principes légaux généraux selon lesquels seul l'employeur est responsable en matière de paiement des cotisations de sécurité sociale. L'ONSS-APL doit donc s'adresser à deux instances pour la perception des cotisations de sécurité sociale dues pour les zones de police: la zone de police locale d'une part et l'autorité fédérale d'autre part.

Point de vue des administrations concernées

- Le système complique les procédures administratives au sein de l'ONSS-APL :
 - Le calcul des avances sur les cotisations de sécurité sociale qui se fait normalement de façon automatique nécessite une opération manuelle dans les cas où la dotation sociale I est portée en déduction par zone de police.
 - Le montant de la dotation sociale I est fixé par arrêté royal. L'expérience a montré que cet arrêté royal est publié avec un très grand retard. Par conséquent, l'ONSS-APL doit se baser sur des montants des années précédentes pour le calcul des avances, ce qui nécessite des régularisations par la suite.

En conclusion, l'ONSS-APL estime qu'il serait indiqué de verser la dotation sociale I directement aux zones de police, celles-ci étant redevables de la totalité des cotisations sociales.

Point de vue des
ministres
concernés

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique reconnaît que les constatations de la Cour sont exactes et que le financement de la dotation sociale I est allé de pair avec une diminution de la dotation générale destinée à la Gestion globale des travailleurs salariés.

Toutefois, le ministre souligne que le constat d'un préjudice pour la sécurité sociale ne peut être compris que si toutes autres choses restent égales par ailleurs. Or, ce n'est pas le cas puisque le manque à gagner de la sécurité sociale, dû notamment à la diminution de la dotation à la Gestion globale, a été compensé par un renforcement du financement alternatif.

Chapitre 2

Surcoût de sécurité sociale résultant de la réforme des polices («dotation sociale II»)

L'application du nouveau statut unique de la police a conduit à l'octroi de nouvelles allocations, primes et indemnités, soumises à des cotisations sociales. De plus, suite à l'application du nouveau statut, des allocations autrefois exonérées de cotisations sont désormais assujetties. En effet, conformément à l'article 30, §2, 4^o de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, toutes les allocations, primes et indemnités dont les modalités d'octroi ont été fixées après le 1^{er} août 1990 sont soumises à cotisations. Enfin, le transfert des 7.539 gendarmes au niveau local a eu pour conséquence d'augmenter les cotisations dues sur les allocations, primes et indemnités.

Cette réforme s'est donc traduite par un accroissement important de l'assiette sur laquelle se calculent les cotisations sociales dues sur les allocations, primes et indemnités.

Le SPF Intérieur souligne que les nouvelles allocations issues de la réforme sont peu nombreuses et que l'augmentation des cotisations est essentiellement due au fait que toutes les allocations, primes et indemnités, y compris celles qui existaient antérieurement, sont désormais soumises à une cotisation suite à leur intégration dans le nouveau statut.

Point de vue des administrations concernées

2.1 Cotisations supportées par les zones de police

Afin de ne pas alourdir le budget des communes, il a été décidé de plafonner l'intervention des zones de police aux cotisations de sécurité sociale sur les allocations, primes et indemnités qui étaient supportées avant la réforme (année 2000). L'Etat prend en principe en charge tout ce qui excède ce plafond, ce qui constitue le surcoût de sécurité sociale (dotation sociale II).

Conformément à l'arrêté royal du 14 mai 2002 pris en exécution de la loi du 6 mai 2002, des plafonds de cotisations ont été calculés par zone de police³². Le montant total de ces plafonds de cotisations s'élève pour 2000 à 2,8 millions d'euros. Ce montant est indexé chaque année.

2.2 Cotisations supportées par l'Etat

Principe de base de la dotation sociale II

L'Etat s'est engagé à compenser la charge au-delà du plafond de cotisations supporté par les zones de polices. L'arrêté royal d'exécution précité fixe les modalités de détermination de ce surcoût. Celui-ci correspond à la différence entre le montant des cotisations patronales de sécurité sociale sur les allocations, primes et indemnités³³ dues par chaque zone de police pour une année et

³² L'arrêté royal du 14 mai 2002 fixant le surcoût relatif à la partie des cotisations de sécurité sociale sur les allocations, primes et indemnités des membres du personnel des zones de police.

³³ Les allocations, primes et indemnités prises en considération sont celles dues en application de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police.

le plafond, dû en 2000, défini en application de l'arrêté royal du 14 mai 2002. Alors que le plafond pour l'année 2000 s'élève à 2,8 millions, les cotisations dues sur les allocations, primes et indemnités pour 2002 sont estimées à 33 millions, soit un surcoût de sécurité sociale d'environ 30 millions d'euros.

Ce calcul aboutit à faire prendre en charge par l'Etat :

- le coût des cotisations pour les allocations, primes et indemnités des ex-gendarmes transférés (7.539 personnes);
- d'après les débats parlementaires³⁴, le coût des cotisations relatives aux nouvelles allocations, primes et indemnités résultant du nouveau statut;
- les cotisations relatives aux allocations, primes et indemnités de nature similaire à celles se trouvant déjà dans les anciens statuts mais que le nouveau statut a repris;
- les cotisations dues suite à la réforme pour des prestations autrefois non assujetties, principalement pour le personnel nommé de l'ancienne police communale.

Le mode de calcul adopté pour fixer ce surcoût conduit donc à faire supporter par l'Etat des charges qui ne sont pas strictement liées à la réforme des polices :

- des allocations, primes et indemnités d'une nature déjà existante dans l'ancien statut et déjà soumises à cotisations, mais incorporées dans le nouveau statut et qui ne sont donc pas de nature nouvelle³⁵;
- des charges liées à une simple augmentation en volume des allocations, primes et indemnités;
- l'augmentation des allocations, primes et indemnités résultant de l'accroissement des effectifs de police.

Ce mode de calcul pourrait aussi provoquer un accroissement important, à l'avenir, de ce surcoût. Vu l'existence de plafonds pour l'année de référence 2000, toute augmentation en volume des allocations par rapport à 2000 vient alourdir le surcoût. De plus, l'instauration de toute nouvelle allocation augmente cette charge.

Dans cette mesure, ce mécanisme peut aussi contribuer à déresponsabiliser partiellement les zones de police, qui ne sont pas tenues de supporter toutes les conséquences, en termes de cotisations sociales, des primes, allocations et indemnités accordées à leur personnel.

Versement d'un montant forfaitaire par l'Etat

Quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi du 6 mai 2002, alors que le système de plafond supposait le versement par l'Etat d'une dotation variant chaque année, la loi-programme du 2 août 2002 a prévu que l'intervention de l'Etat ferait l'objet d'un montant forfaitaire annuel, à savoir une affectation particulière du financement alternatif à raison de 10,5 millions d'euros à l'ONSS-Gestion globale des travailleurs salariés (dont 4,3 millions pour les ex-gendarmes et 6,2 millions pour les policiers communaux)³⁶. Cette dotation ne fait donc pas non plus l'objet de crédits dans le budget de l'Etat.

³⁴ DOC 50-1519/003, Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales.

³⁵ Pour les policiers locaux nommés, il s'agit notamment de l'indemnité pour la connaissance de la deuxième langue lorsque l'article 30, §2, 4° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs n'est pas d'application.

³⁶ Articles 7 à 9.

La nature forfaitaire ainsi donnée à cette intervention de l'Etat va à l'encontre de la définition du surcoût mentionnée dans l'arrêté du 14 mai 2002 précité. Elle permet cependant d'éviter une augmentation considérable au fil du temps de l'intervention de l'Etat, liée au mode de calcul du surcoût décrit ci-dessus.

Selon les chiffres de l'ONSS-APL calculés sur la base des déclarations de cotisations, le montant du surcoût atteint provisoirement 30 millions pour 2002, 29 millions pour 2003 et 24 millions pour 2004 et n'est financé qu'à raison des 10,5 millions d'euros d'intervention forfaitaire de l'Etat³⁷. Il en résulte qu'une part considérable (de l'ordre de 13 à 19 millions d'euros) des cotisations sociales sur les primes, allocations et indemnités des policiers locaux n'est supportée ni par les zones, ni par l'Etat³⁸.

En conclusion, la Cour des comptes constate que le mécanisme d'intervention forfaitaire de l'Etat dans ce domaine a abouti à priver depuis 2002 la sécurité sociale des salariés d'un montant important de cotisations sociales dues sur les primes, allocations et indemnités des policiers locaux. Ce manque à gagner est de l'ordre de 13 à 19 millions d'euros par an.

Pour ce qui a trait à la dotation II, le ministre de l'Intérieur prend connaissance du constat de sous-évaluation relevé par la Cour mais ne souscrit pas à cette observation. Il tient en effet à souligner qu'en qualité de membre de l'exécutif, il applique la loi avec exactitude et qu'il n'a pas eu connaissance des données chiffrées concrètes citées dans le rapport. Il estime donc qu'il n'aurait pas été en mesure de prendre une initiative en la matière si cela s'était avéré nécessaire. En ce qui concerne l'impact de cette sous-évaluation sur la Gestion globale, le ministre considère que cet aspect relève de la compétence du ministre des Affaires sociales.

Point de vue des
ministres
concernés

Circuit financier de la dotation

Contrairement à la dotation sociale I qui est versée à l'ONSS-APL et répartie entre les différentes branches de la sécurité sociale des administrations provinciales et locales, la dotation sociale II est transférée à l'ONSS-Gestion globale.

La Cour des comptes relève qu'en transférant l'intégralité de la dotation sociale II à l'ONSS-Gestion globale, l'accueil de l'enfance (FESC) et les branches des allocations familiales et des maladies professionnelles des administrations provinciales et locales, qui ne font pas partie de ladite gestion, ne reçoivent pas la part de la dotation qui devrait leur revenir.

³⁷ A l'occasion de l'examen du budget 2004, la Cour des comptes a d'ailleurs dénoncé le risque de la sous-évaluation de l'intervention de l'Etat. Voir Commentaires et observations sur le projet d'ajustement du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2003 et sur le projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2004, Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 novembre 2003.

³⁸ En 2002, le total des cotisations dues, de l'ordre de 33 millions d'euros, n'est en effet couvert que par l'intervention des zones, plafonnée à environ 3 millions d'euros, et la dotation forfaitaire de l'Etat, d'environ 11 millions d'euros, soit un manque à gagner de 19 millions d'euros. Le total des cotisations s'élève provisoirement à 32 millions d'euros en 2003 et à 27 millions d'euros en 2004, soit un manque à gagner respectif de 18 millions et de 13 millions d'euros. Ces montants sont provisoires car diverses régularisations doivent encore être opérées.

2.3 Mécanisme de financement du surcoût par l'Etat

La prise en charge par l'Etat du surcoût de sécurité sociale relatif aux allocations, primes et indemnités se concrétise, comme décrit ci-dessus, par une augmentation du montant du financement alternatif, à raison de 10,5 millions d'euros par an, versé à la Gestion globale des travailleurs salariés³⁹.

Toutefois, à l'instar de la technique utilisée pour la cotisation de modération salariale due pour les ex-gendarmes, la loi prévoit également une réduction de la subvention générale à la Gestion globale des travailleurs salariés pour un montant équivalent⁴⁰. A nouveau, ce mécanisme a donc pour effet de priver la Gestion globale des travailleurs salariés de recettes de cotisations.

La Cour des comptes avait formulé des observations dès 2002 au sujet de cette perte pour la Gestion globale⁴¹. Sur cette base, le comité de gestion de la sécurité sociale a inscrit à son ordre du jour le problème de la compensation des cotisations sur allocations, primes et indemnités⁴². Le représentant de l'Etat a estimé que cette opération était neutre pour la sécurité sociale. Selon le représentant de l'Etat, aucun droit complémentaire n'étant créé à charge de la sécurité sociale, aucune cotisation complémentaire ne doit dès lors être due.

Ce point de vue s'écarte de la règle générale de solidarité qui prévaut en matière de sécurité sociale et qui suppose que les cotisations sont basées sur l'ensemble des rémunérations et avantages assimilés, quelles que soient les prestations.

L'argumentation du représentant de l'Etat s'oppose au point de vue exprimé par le ministre dans son rapport aux membres de la commission des Affaires sociales⁴³. Le principe selon lequel le nouveau statut implique que des cotisations de sécurité sociale soient perçues sur toutes les nouvelles allocations, primes et indemnités payées au personnel de la police y est réaffirmé clairement. Le ministre précise que l'on ne peut déroger, pour une catégorie professionnelle déterminée, à la réglementation générale en matière de sécurité sociale.

Point de vue des administrations concernées

L'ONSS ne se prononce pas de manière univoque à ce propos. En effet, si l'Office comprend le point de vue du représentant de l'Etat, il admet également celui de la Cour.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que la compensation entre l'augmentation du financement alternatif du fait de la dotation sociale II, à raison de 10,5 millions d'euros par an, et la diminution de la subvention de l'Etat à la Gestion globale n'est pas parfaite: seule la diminution de la subvention est en effet indexée. Ainsi, des montants de 11,4, 11,5 et 11,7 millions ont été déduits respectivement en 2002, 2003 et 2004, alors que le montant octroyé est resté fixé à 10,5 millions d'euros.

³⁹ Loi-programme du 2 août 2002, article 7 du chapitre V.

⁴⁰ Article 34 de la loi du 6 mai 2002 précitée.

⁴¹ Commentaires et observations sur le projet d'ajustement du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2003 et sur le projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2004, Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 18 novembre 2003.

⁴² Comité de gestion de la sécurité sociale du 9 janvier 2004 et 13 février 2004.

⁴³ DOC 50-1519/003, projet de loi portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale, Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales.

La Cour des comptes constate que le dispositif légal, qui réduit la subvention accordée à la sécurité sociale des salariés du montant de la dotation sociale II que l'Etat accorde en remplacement de cotisations sur allocations, primes et indemnités dues par les zones de police, prive la Gestion globale de la sécurité sociale des salariés de recettes de cotisations (environ 10,5 millions d'euros par an depuis 2002). L'engagement de l'Etat de supporter le coût de ces cotisations est donc reporté sur la sécurité sociale.

En outre, le mode de calcul de l'indexation de la subvention de l'Etat accroît encore chaque année ce manque à gagner d'un montant de plus d'1 million d'euros.

2.4 Conclusion

La Cour des comptes constate que la nature forfaitaire donnée à la dotation sociale II, accordée par l'Etat en vue de prendre en charge une partie du surcoût lié aux cotisations sociales dues sur les primes, allocations et indemnités des policiers locaux, a pour conséquence qu'une part importante de ces cotisations n'est supportée ni par l'Etat ni par les zones de police. Il en résulte un manque à gagner pour la sécurité sociale des salariés de l'ordre de 13 à 19 millions d'euros par an.

En outre, même en admettant le principe d'une intervention fédérale forfaitaire, le dispositif légal, qui réduit la subvention accordée à la sécurité sociale des salariés du montant de la dotation sociale II que l'Etat accorde en remplacement de cotisations dues par les zones de police, prive la Gestion globale de la sécurité sociale des salariés de recettes de cotisations (environ 10,5 millions d'euros par an depuis 2002). De plus, le mode de calcul de l'indexation de la subvention de l'Etat accroît encore chaque année ce manque à gagner d'un montant de plus d'1 million d'euros.

Enfin, le versement de cette dotation sociale II directement à l'ONSS-Gestion globale pénalise les branches de la sécurité sociale qui n'appartiennent pas à la Gestion globale, comme l'accueil de l'enfance, les allocations familiales et les maladies professionnelles.

Il appartient au législateur, dans la logique générale de financement de la réforme des polices, de déterminer à qui il revient de supporter la charge des cotisations sur les primes, allocations et indemnités des policiers locaux. Le maintien d'un double système de forfait, qui, à la fois, plafonne la charge des zones de polices aux cotisations de 2000 (qui représentent aujourd'hui environ 10% des cotisations totales) et limite l'intervention de l'Etat à moins de la moitié des cotisations dues, s'écarte des principes généraux de financement de la sécurité sociale des salariés⁴⁴. Il aboutit en effet à ce que, pour une partie de ces rémunérations, aucune cotisation sociale n'est payée.

⁴⁴ Article 22, §1^{er}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Point de vue des administrations concernées

L'ONSS corrobore les différentes observations relatives au mécanisme de calcul du surcoût de sécurité sociale. Cet Office insiste sur le fait que la nature forfaitaire de la dotation II a pour conséquence une importante perte de recettes de cotisations sociales.

L'ONSS-APL souscrit aux considérations de la Cour et estime que l'intervention de l'Etat via la dotation sociale II devrait varier en fonction du surcoût réel et que, comme suggéré pour la dotation sociale I, il serait logique que cette dotation soit également versée directement aux zones de police locale par l'Etat.

Point de vue des ministres concernés

A l'instar du point de vue développé pour la dotation sociale I, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique reconnaît que les constatations de la Cour sont exactes et que le financement de la dotation sociale II est allé de pair avec une diminution de la dotation générale destinée à la Gestion globale des travailleurs salariés mais que le gouvernement a maintenu l'équilibre structurel de la sécurité sociale par un renforcement du financement alternatif. Si le manque à gagner dénoncé par la Cour des comptes n'avait pas existé, les recettes normales auraient été supérieures et le renforcement du financement alternatif aurait été moindre.

Le ministre estime cependant qu'il serait préférable de constituer un groupe de travail dont la mission serait de proposer une solution visant à ce que les cotisations effectivement dues par les zones de police soient effectivement versées à la sécurité sociale. Il envisage la création d'un fonds spécifique alimenté par les recettes de TVA, dédié au paiement des cotisations sociales supplémentaires des zones de police par rapport à celles dues avant la réforme.

Le ministre de l'Intérieur rappelle quant à lui que la décision du gouvernement de soumettre l'intégralité du nouveau statut aux cotisations de sécurité sociale a entraîné un surcroît de recettes pour la sécurité sociale. A la question de savoir si la totalité de la dotation est suffisante pour compenser toute augmentation éventuelle, il n'est pas en mesure de répondre, puisqu'il n'a reçu aucune information à ce sujet de la part des institutions de sécurité sociale.

Chapitre 3

Difficultés administratives rencontrées par l'ONSS-APL suite à la réforme

La réforme des polices s'est traduite pour l'ONSS-APL par l'affiliation des 196 zones de police comme nouveaux employeurs.

Le Service central des dépenses fixes (SCDF) est chargé par la loi du 7 décembre 1998 d'établir les déclarations de sécurité sociale des différentes zones de police⁴⁵. Pour permettre au SCDF de remplir sa mission, un secrétariat de la police intégrée (SSGPI) a été créé, qui est chargé de transmettre les données nécessaires collectées auprès des employeurs de la police fédérale et de la police locale⁴⁶.

En raison de nombreuses difficultés techniques, liées notamment à des problèmes de compatibilité des systèmes informatiques et à des différences de terminologie utilisées par les différents acteurs concernés, le SCDF a pris beaucoup de retard dans le calcul des salaires et dans l'établissement des déclarations en matière sociale et fiscale.

Actuellement, aucune régularisation définitive des déclarations de sécurité sociale n'a encore pu intervenir pour les années 2002, 2003 et 2004. Cette situation engendre un défaut de contrôle des zones de police étant donné que le service d'inspection, qui procède systématiquement tous les trois ans à la vérification de l'ensemble de la déclaration des employeurs, n'intervient que lorsque les déclarations sont régularisées.

L'ONSS-APL précise que, lorsque toutes les régularisations lui auront été transmises, le service d'inspection pourra entamer les contrôles. En pratique, cela signifie que l'inspection devra vérifier 196 zones (environ 33.000 membres du personnel) pour les années 2002 à 2005. Il s'agit d'une masse de travail importante qui entraînera de nouvelles régularisations et donc des ajustements ultérieurs des transferts effectués aux différents secteurs.

L'Office relève également que, lors des contrôles effectués dans les communes durant la période antérieure à la création des zones de police (1^{er} avril 2001 – 1^{er} janvier 2002), l'inspection avait relevé plusieurs erreurs dans la déclaration du personnel et signale que des régularisations sont toujours en cours.

Il rappelle également que certains éléments de rémunération connaissent un régime différent d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale en fonction du choix par le membre du personnel de police entre l'ancien ou le nouveau statut, ce qui devrait vraisemblablement engendrer des régularisations supplémentaires pour les années 2002 à 2004.

Par ailleurs, le problème de transmission tardive des déclarations s'aggrave pour l'année de cotisations 2005 puisqu'aucune déclaration des zones de police n'a été transmise à l'ONSS-APL. Ce fait résulte de la mise en œuvre de la déclaration multifonctionnelle (Dmfa) qui a modifié la méthode des déclarations de la sécurité sociale. Les zones de police ont effectué des avances de cotisations sociales calculées sur la base des montants effectivement payés en 2004.

Point de vue des administrations concernées

⁴⁵ Article 140ter de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structurée à deux niveaux.

⁴⁶ Titre Vbis de la loi du 7 décembre 1998.

Cette situation engendre des problèmes au niveau des comptes de l'année 2005 qui ont été clôturés sur la base de chiffres provisoires en raison de l'absence des déclarations des zones de police. Elle explique également que les montants de recettes transférées par l'ONSS-APL aux institutions de sécurité sociale (dont l'ONSS-Gestion globale) sont établis en fonction du budget 2005 alors que les avances versées par les zones se basent sur l'année 2004.

A de nombreuses reprises, les difficultés techniques et le manque de personnel du SCDF ont été signalés⁴⁷. Les retards enregistrés pour le calcul des traitements des policiers étaient d'une ampleur telle qu'ils risquaient d'avoir des conséquences en termes de droits sociaux. Ces retards considérables ont été dénoncés publiquement.

Point de vue des administrations concernées

Eu égard aux problèmes persistants, le SPF Intérieur a souligné que le conseil des ministres a récemment décidé que le SCDF serait encadré par l'ASBL Smals-Mvm dans le cadre du projet *ORFEO*.

Par ailleurs, le SPF a rappelé que, conformément à l'article 140ter de la loi du 7 décembre 1998, le SCDF est tenu de transmettre les documents justificatifs et comptables relatifs aux déclarations sociales.

Point de vue des ministres concernés

Pour sa part, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique informe la Cour sur l'état d'avancement de l'établissement des déclarations rectificatives de sécurité sociale. Le ministre précise que les déclarations rectificatives 2001 ont été introduites, traitées et facturées aux communes. Les déclarations rectificatives 2002 devraient parvenir à l'ONSS-APL avant fin juin 2007. Celles concernant 2003 et 2004 suivront. Pour l'année 2005, qui a vu la mise en place de la Dmfa-PPL, un programme permettant d'introduire les déclarations de la police devrait être finalisé pour août 2007.

Le ministre de l'Intérieur évoque le projet *ORFEO* dans le cadre duquel un groupe de pilotage mixte (au sein duquel l'ONSS-APL et l'ONSS sont représentés) assure le suivi des améliorations apportées par le SCDF et les institutions de sécurité sociale concernées, sous la direction et le contrôle de la Smals-Mvm. Il fait remarquer que cette approche a déjà porté ses fruits et qu'un calendrier concret a été établi.

A l'ONSS-APL, si la transmission tardive des déclarations a provoqué un surcroît de travail résultant de régularisations continues, c'est surtout la problématique de l'application des sanctions qui a fait l'objet de discussions.

En effet, selon l'arrêté royal du 25 octobre 1985, l'ONSS-APL est tenu de sanctionner les employeurs pour tout retard dans la transmission de déclarations de sécurité sociale. Or, les zones de police dépendent à cet égard du Service central des dépenses fixes (SCDF), chargé d'établir les déclarations. Le gouvernement voulait une responsabilité en cascade: SCDF, SSGPI, zones de police, arbitrée par le comité de gestion de l'ONSS-APL. L'Office a estimé cette position inacceptable et, à la demande du gouvernement, a décidé d'exonérer totalement de sanctions les zones de police pour l'introduction tardive des déclarations pendant une période transitoire (2002-2004)⁴⁸, tout en insistant sur la nécessité de traiter les zones de police sur un pied d'égalité avec les autres employeurs.

⁴⁷ Traitement des salaires de la police, Rapport final de Deloitte et Touche, 3 février 2005.

⁴⁸ Procès-verbal du comité de gestion de l'ONSS-APL du 13 décembre 2004.

La Cour estime qu'il convient de tout mettre en œuvre pour régler le plus rapidement possible le problème récurrent de la transmission tardive des déclarations des zones de police. Ce retard entraîne un surcroît de travail administratif dû aux régularisations incessantes. De plus, en l'absence de déclarations clôturées définitivement, l'inspection de l'ONSS-APL n'est pas à même de contrôler les données salariales et sociales. En outre, la comptabilité de l'ONSS-APL est affectée par le caractère provisoire de toutes les données relatives aux cotisations des zones de police.

La Cour recommande également de trouver une solution réglementaire à la problématique de l'absence de sanctions pour transmission tardive des déclarations.

Chapitre 4

Affectation de réserves destinées au financement des fonds de pension des administrations provinciales et locales

Face à l'accroissement prévisible des charges de pensions des administrations provinciales et locales, la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales a prévu deux recettes particulières destinées à favoriser les régimes solidarisés de pension des administrations locales. D'une part, l'attribution des bonis d'allocations familiales à certains fonds de pension des administrations provinciales et locales; d'autre part, l'affectation de la retenue de 13,07 % sur le pécule de vacances à un Fonds d'égalisation.

Cette loi n'étant plus d'application pour les policiers locaux depuis la réforme des polices, la question de l'affectation de ces recettes se pose⁴⁹.

4.1 Affectation de la part des bonis d'allocations familiales du personnel des zones de police

L'article 9 de la loi du 6 août 1993 précitée prévoyait initialement que le boni dégagé par l'ONSS-APL en matière d'allocations familiales⁵⁰ est affecté chaque année au financement des pensions à la charge de deux régimes: le régime commun de pension des pouvoirs locaux (pool 1) et le régime des nouveaux affiliés (pool 2). Suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage, la loi a étendu le bénéfice de l'affectation de ces recettes aux institutions de prévoyance (pool 3)⁵¹.

L'affectation des bonis d'allocations familiales est opérée proportionnellement à la part de la masse salariale respective du personnel affilié aux différents régimes de pension, par rapport à la masse salariale totale du personnel pourvu d'une nomination définitive de l'ensemble des administrations locales.

La loi n'ayant pas prévu d'affectation au profit des administrations du pool 4, à savoir les administrations disposant de leur propre caisse de pensions, cette part du boni non affectée et les intérêts y afférents restent inscrits dans le Fonds de réserve de l'ONSS-APL. Ce montant a augmenté au fil du temps pour atteindre près de 116,9 millions d'euros au bilan 2005.

En outre, en ce qui concerne la part du boni d'allocations familiales afférente aux policiers, aucune affectation n'a été prévue par la loi depuis la réforme des polices. Cette part, estimée provisoirement à 24,5 millions d'euros pour 2005, est elle aussi inscrite par défaut dans le Fonds de réserve de l'ONSS-APL.

⁴⁹ Article 1^{er} de la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel des administrations locales, inséré par l'article 36 de la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds de pension de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale.

⁵⁰ Il s'agit du boni afférent à la pénultième année, augmenté des intérêts, à savoir les revenus financiers provenant tant de ce boni que du fonds de réserve relatif aux allocations familiales de l'ONSS-APL.

⁵¹ Loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales, article 9.

La Cour des comptes estime qu'il conviendrait de prévoir une affectation pour le boni en matière d'allocations familiales afférent à la masse salariale du personnel de la police locale (24,5 millions d'euros en 2005). A défaut d'affectation, ces recettes particulières vont rester inutilisées et s'accumuler dans le Fonds de réserve de l'ONSS-APL à l'instar de ce qui se produit pour le boni afférent aux administrations ayant leur propre régime de pension (116,9 millions d'euros au bilan 2005).

L'ONSS-APL confirme que ces montants restent inscrits au Fonds de réserve de l'Office et qu'ils pourraient être affectés au financement des pensions par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. En cas d'affectation de la part des boni d'allocations familiales du personnel des zones de police au Fonds de pension de la police intégrée, le montant des ristournes serait augmenté à due concurrence.

Point de vue des administrations concernées

Le ministre des Pensions n'est pas opposé au principe d'affecter la part du boni d'allocations familiales de la police locale au Fonds des pensions de la police intégrée. Il lui semble que, d'un point de vue technique, la meilleure façon de réaliser cette affectation serait de modifier l'article 4 de la loi du 6 mai 2002 relative au Fonds des pensions de la police intégrée. Le ministre se demande toutefois s'il est logique d'affecter au Fonds de pension de la police intégrée le boni des allocations familiales de la police locale alors qu'aucune recette analogue n'existe pour la police fédérale.

Point de vue des ministres concernés

4.2 Affectation de la retenue sur le pécule de vacances

La loi du 6 mai 2002 prévoit que la retenue sur le pécule de vacances des policiers locaux destinée au financement des pensions est versée à l'ONSS-APL⁵². L'arrêté d'exécution de cette loi, qui devait fixer l'affectation du produit de cette retenue, n'a cependant jamais été pris.

Entre-temps, la loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, la retenue sur le pécule de vacances et sur la prime Copernic du personnel contractuel de la police doit être attribuée à la Gestion globale. Pour le personnel nommé de la police, cette retenue est affectée au Fonds pour l'équilibre des régimes de pension instauré auprès de l'Administration des pensions (actuellement SdPSP).

L'affectation des retenues déjà opérées pour les années 2002, 2003 et 2004 sur le pécule de vacances de la police intégrée reste toutefois non réglée. En attendant, ces retenues ont été versées au Fonds d'égalisation de l'ONSS-APL.

La loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions règle, à partir de 2005, l'affectation de la retenue sur le pécule de vacances des policiers. La Cour des comptes estime qu'une affectation du produit de cette retenue, afférent aux années 2002, 2003 et 2004, devrait être fixée réglementairement.

L'ONSS-APL considère qu'il serait logique de prévoir que le produit de la retenue relative aux années 2002, 2003 et 2004 soit affecté au Fonds de pension de la police intégrée et ainsi ajouté aux ristournes pour le financement des pensions des anciens policiers locaux restés à charge des différents régimes de pension du secteur local et dont la pension a pris cours avant le 1^{er} avril 2001.

Point de vue des administrations concernées

⁵² Article 6, §3.

Point de vue des
ministres
concernés

Pour sa part, le ministre des Pensions reconnaît qu'aucun arrêté royal n'a été pris en exécution de l'article 6, §3, de la loi du 6 mai 2002 relative au Fonds de pension de la police intégrée. Il s'interroge toutefois sur la justification d'une contribution plus importante de la police locale par rapport à la police fédérale dans les recettes du Fonds de pension de la police intégrée alors que les charges sont communes.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

En 2001, la réforme des polices visait à créer un service de police intégré, structuré à deux niveaux, fédéral et local. A cette fin, un statut unique du personnel a été instauré. Toutefois, ce nouveau statut n'induisait pas, pour la police fédérale et la police locale, un assujettissement identique aux branches de sécurité sociale.

L'Etat s'était engagé à rendre cette réforme financièrement neutre pour les communes et à en supporter le coût. Cet engagement a pris la forme de diverses dotations: une «dotation fédérale» pour la rémunération proprement dite des ex-gendarmes transférés aux zones de police, une «dotation sociale I» couvrant le coût de sécurité sociale du transfert de ces ex-gendarmes à la police locale et une «dotation sociale II» visant à financer le surcoût de sécurité sociale en matière d'allocations, primes et indemnités résultant de l'application du nouveau statut.

Si la dotation fédérale est inscrite au budget de l'Etat sous la forme d'une subvention accordée à chaque zone de police, les dotations sociales I et II ne sont pas mises à charge de crédits budgétaires. Elles prennent la forme de prélèvements directs sur les recettes de TVA et sont versées directement par l'Etat respectivement à l'ONSS-APL et à l'ONSS-Gestion globale.

Les modalités de calcul et d'octroi prévues pour ces deux dotations sociales ont des conséquences dommageables pour le financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés et conduisent en fait à reporter partiellement sur la sécurité sociale l'engagement de l'Etat de supporter le coût de ces cotisations.

D'une part, le transfert des ex-gendarmes vers la police locale, qui donne lieu à la dotation sociale I, a entraîné leur assujettissement à la sécurité sociale des administrations provinciales et locales. Ceux-ci sont donc désormais soumis à l'ensemble des cotisations dues pour ce personnel local, y compris à la cotisation de modération salariale à laquelle le personnel fédéral n'est pas assujetti.

Or, la loi prévoit que la part de la dotation sociale I que l'Etat octroie pour les cotisations de modération salariale est déduite de la subvention générale que l'Etat accorde à la sécurité sociale des salariés. La Gestion globale des salariés se voit donc privée de cette recette (environ 15 millions d'euros par an). A cette occasion, la Gestion globale des travailleurs salariés subit un préjudice additionnel de l'ordre de 3 millions d'euros par an, du fait que la réduction de la subvention, appliquée depuis 2002, est supérieure à la part de la dotation sociale pour la modération salariale octroyé par l'Etat.

Par ailleurs, les arrêtés royaux qui fixent la dotation sociale I sont pris avec retard, ce qui impose à la sécurité sociale de préfinancer des recettes de cotisations et d'opérer des régularisations nombreuses dans la gestion des cotisations des zones de police.

D'autre part, la dotation sociale II se justifie par l'instauration du nouveau statut pour la police intégrée qui implique l'assujettissement à la sécurité sociale de toutes les allocations, primes et indemnités.

La Cour des comptes constate que la nature forfaitaire donnée à cette dotation sociale II aboutit à priver depuis 2002 la sécurité sociale des salariés d'une part considérable des cotisations dues. En effet, l'intervention forfaitaire de l'Etat (près de 11 millions d'euros par an) est inférieure aux cotisations dues de 33 millions d'euros en 2002 et la différence n'est que très partiellement couverte par les cotisations versées par les zones de police, plafonnées à moins de 3 millions d'euros. Ce manque à gagner est donc de l'ordre de 19 millions d'euros en 2002.

En outre, à l'instar de ce qui s'est produit pour la dotation sociale I, le versement de la dotation sociale II est compensé par une diminution de la subvention générale accordée à la sécurité sociale des salariés à concurrence du montant de cette dotation. La Gestion globale de la sécurité sociale des salariés est ainsi privée de recettes de cotisations (près de 11 millions d'euros par an depuis 2002). De plus, le mode de calcul de l'indexation de la subvention de l'Etat accroît encore chaque année ce manque à gagner d'un montant de plus d'1 million d'euros.

Par ailleurs, le versement de cette dotation sociale II directement à l'ONSS-Gestion globale pénalise les branches de la sécurité sociale qui n'appartiennent pas à la Gestion globale, comme l'accueil de l'enfance, les allocations familiales et les maladies professionnelles.

Enfin, le mécanisme utilisé pour financer les dotations sociales I et II ne répond pas aux normes de transparence budgétaire, ces dotations de l'Etat, qui ont la nature de subventions aux différentes zones de police, n'apparaissant pas comme telles dans le budget de l'Etat.

Dans ce contexte, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes.

Pour les cotisations sociales relatives aux primes, allocations et indemnités des policiers locaux, dont une part importante n'est aujourd'hui couverte ni par les zones de police, ni par la dotation sociale II, il appartient au législateur, dans la logique générale de financement de la réforme des polices, de déterminer qui doit supporter la charge de ces cotisations. Le maintien d'un double système de forfait, qui, à la fois, plafonne la charge des zones de polices aux cotisations de 2000 (qui représentent aujourd'hui environ 10% des cotisations totales) et limite l'intervention de l'Etat à moins de la moitié des cotisations dues, s'écarte des principes généraux de financement de la sécurité sociale des salariés, puisqu'il aboutit à ce que, pour une partie de ces rémunérations, aucune cotisation sociale n'est payée.

En ce qui concerne les difficultés administratives auxquelles est confronté l'ONSS-APL suite à la réforme des polices, la Cour estime qu'il convient de tout mettre en œuvre pour régler le plus rapidement possible le problème récurrent de la transmission tardive des déclarations des zones de police. Ce retard entraîne un surcroît de travail dû aux régularisations incessantes. De plus, en l'absence de déclarations clôturées définitivement, l'inspection de l'ONSS-APL n'est pas à même de contrôler les données salariales et sociales des policiers locaux. En outre, la comptabilité de l'ONSS-APL est affectée par le caractère provisoire de toutes les données relatives aux cotisations des zones de police.

La Cour recommande également de trouver une solution réglementaire à la problématique de l'absence de sanctions pour transmission tardive des déclarations.

En matière de recettes particulières destinées à favoriser les régimes de pension solidarisés des administrations locales, la Cour constate que les dispositions de la loi du 6 août 1993 relatives aux pensions du personnel nommé des administrations locales ne sont plus d'application pour les policiers de la police locale. Il convient donc de prévoir l'affectation du boni en matière d'allocations familiales afférent à la masse salariale du personnel de la police locale (24,5 millions d'euros en 2005). A défaut d'affectation, ces recettes particulières vont rester inutilisées et s'accumuler dans le Fonds de réserve de l'ONSS-APL, comme c'est le cas pour le boni afférent aux administrations ayant leur propre régime de pension (116,9 millions d'euros au bilan 2005).

L'affectation de la recette particulière de retenue sur le pécule de vacances des policiers ayant été réglée depuis 2005 par la loi du 17 septembre 2005 qui instaure une cotisation d'égalisation pour les pensions, la Cour estime qu'une affectation du produit de cette retenue, afférent aux années 2002, 2003 et 2004, devrait être fixée réglementairement.

Le ministre de l'Intérieur estime que, dans cette matière complexe, le gouvernement a toujours assumé correctement ses responsabilités, dans le respect du cadre légal. Il admet toutefois que cette réforme et son impact sur la sécurité sociale doivent faire l'objet d'un suivi et d'améliorations éventuelles. A cet égard, il estime préférable de traiter l'impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale en même temps que les autres éléments de la problématique relative au financement fédéral de la police locale dans le cadre de la nouvelle loi de financement.

Point de vue des
ministres
concernés

Annexe : Lettres des ministres

Réponse du ministre de l'Intérieur du 13 avril 2007 (traduction)

Objet: Projet de rapport d'audit de la Cour des comptes au sujet de l'impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale.

Monsieur le Premier Président,

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de m'avoir accordé un délai supplémentaire (jusqu'au 15 avril 2007) pour formuler mes observations au sujet du projet de rapport. Je déplore, toutefois, que quelqu'un (je ne dispose d'aucune indication quant à l'identité de cette personne) ait trouvé nécessaire – en dépit du délai supplémentaire précité – d'organiser une fuite dans la presse au sujet de votre projet de rapport d'audit (voir «De Tijd» du 22 mars 2007).

Je m'étonne que, bien que mon administration ait déjà attiré votre attention à ce sujet dans sa réponse à votre courrier du 7 février 2007, le projet de rapport définitif ne mentionne pas toutes les formes d'impact sur la sécurité sociale. En effet, le document ne précise pas que la réforme des polices a été l'occasion pour les autorités fédérales d'également prévoir – contrairement à la pratique habituelle en la matière – des cotisations patronales pour les membres du personnel fédéral en vue de la constitution des pensions. Il s'agit, conformément à l'article 191 de la loi-programme du 24 décembre 2002 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2002), d'un montant annuel de plus de 80 millions d'euros. En l'absence de cet élément, il est, à mon sens, impossible d'avoir une image complète de la réforme des polices et de la sécurité sociale y afférente, eu égard à la loi du 6 mai 2002 (*Moniteur belge* du 30 mai 2002) portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et à la répartition, prévue dans cette loi, du solde annuel du Fonds de pension entre les entités énumérées à l'article 7.

En outre, j'ai pris connaissance de la constatation concernant la sous-estimation de certains montants que l'ONSS-APL vous a signalée. Je ne peux, cependant, pas souscrire à cette constatation, et ce pour les raisons suivantes. En premier lieu, il s'agit, en l'occurrence, de l'application de règles fixées dans la législation par le pouvoir législatif – au cours de la législature précédente – et, en tant que membre du pouvoir exécutif, je suis tenu de les exécuter scrupuleusement. En deuxième lieu, ni moi-même ni un des mes collègues ministres (pour autant que j'aie pu le vérifier) ne nous sommes vu demander si nous disposions de données chiffrées concrètes. Nous sommes/étions, donc, dans l'impossibilité de prendre une quelconque initiative en la matière – pour autant que la nécessité en aurait été confirmée. Etant donné que le suivi de l'impact sur l'«ONSS-Gestion globale» ne relève pas de mes tâches principales, je ne suis pas en mesure d'examiner l'observation spécifique y afférente à la lumière des faits ni quant à son exactitude. A cet égard, je ne peux que vous renvoyer au ministre des Affaires sociales.

Eu égard au financement prévu par le législateur et à la décision de soumettre l'intégralité du statut des services de police à la sécurité sociale, et non de se limiter à cet égard aux allocations, primes et indemnités formellement nouvelles ou au montant de l'augmentation par rapport au montant en vigueur au 1^{er} août 1990, comme le permettait l'article 30, §2, 4^o, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969

révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (Moniteur belge du 5 décembre 1969) concernant la sécurité sociale des travailleurs (inséré par l'article 31 de l'arrêté royal du 19 novembre 1990). En ce qui concerne les allocations, primes et indemnités, le statut de la police intégrée résulte, de fait, d'une fusion de textes qui étaient en vigueur auparavant, conformément aux divers statuts initiaux (la police communale – avec, notamment, aussi des différences au niveau des régions et/ou des communes –, la police judiciaire auprès des parquets et la gendarmerie); par conséquent, le statut concerne, concrètement, aussi les allocations, primes et indemnités introduites avant le 1^{er} août 1990, de sorte que la limitation aux allocations, primes et indemnités strictement nouvelles ou majorées, en dehors de l'indexation, était tout autant défendable. Les montants de plusieurs allocations, primes et indemnités existantes ont été majorés dans le cadre de la revalorisation du statut et les cas où de nouvelles allocations, primes et indemnités ont été introduites sont limités. Cette opération a, en outre, été entravée par le fait que l'on avait opté pour la transformation de nombreuses indemnités (non soumises aux charges sociales ou aux retenues fiscales) en allocations (effectivement soumises aux charges sociales et retenues fiscales), ce qui a été réalisé – pour garantir les droits acquis – par le biais d'une adaptation du montant de base de manière à ce que le montant net, après déduction des charges sociales et des retenues fiscales, reste identique. Eu égard au concours de tous les facteurs précités, la mise en œuvre des possibilités offertes par l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité aurait engendré une structure de suivi très complexe. Dans un souci de simplification administrative, le précédent gouvernement a, dès lors, décidé de considérer l'intégralité du statut des services de police (et pas uniquement la partie dépassant la date-pivot) comme ayant été introduit après le 1^{er} août 1990. Tous ces éléments m'amènent à conclure que, sur ce point, la sécurité sociale n'a certainement pas subi de perte par rapport à la situation initiale, mais qu'au contraire, elle a obtenu la garantie qu'elle réaliserait au moins le même montant de recettes (voire un montant plus élevé) qu'avant la réforme des polices. Quant à la question de savoir si la totalité des dotations est suffisante pour compenser toute augmentation éventuelle, je ne suis pas en mesure de vous répondre. Comme je l'ai déjà précisé plus haut, je n'ai, en effet, reçu aucune information à ce sujet de la part des institutions de sécurité sociale.

Pour ce qui est des soins de santé gratuits (*voir article 87 de la loi du 26 avril 2002 (Moniteur belge du 30 avril 2002) relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police*), comme ce mécanisme prévoit uniquement que les autorités fédérales (en l'occurrence, par le biais du service médical de la police intégrée – voir DO-P 90.2 de la section budgétaire 17 – Police fédérale et fonctionnement intégré) prennent en charge le ticket modérateur, il n'en résulte aucun impact sur les dépenses de la sécurité sociale. En outre, un tel mécanisme existe aussi notamment pour l'armée et la SNCB.

Au sujet de la constatation selon laquelle aucune cotisation de pension n'aurait été prévue pour l'année 2002 pour les anciens gendarmes transférés à la police locale: cette situation est tout à fait conforme à la réglementation (*voir article 41 de la loi du 6 mai 2002 (Moniteur belge du 30 mai 2002) portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale*), qui a eu comme conséquence que, jusqu'au 31 décembre 2002, tous les membres du personnel sont restés affiliés à leur «caisse de pension» d'origine (= ONSS-APL pour les communes affiliées, caisse de pension propre ou réassurance pour les communes non affiliées et Administration des pensions pour les membres du personnel de l'ancienne police judiciaire et de la gendarmerie).

Les déséquilibres mentionnés dus au « mécanisme de solidarité » (voir point 1.3 du projet de rapport) et le lien établi entre la mise sur pied d'un corps communal et les possibilités financières de la commune concernée ne reflètent que partiellement la réalité et dépendent fortement des efforts locaux fournis ou de l'absence de ceux-ci. En effet, on pourrait citer de nombreux exemples d'une mise sur pied fructueuse avec une marge de manœuvre financière limitée et, inversement, de cas de mise sur pied trop restreinte alors qu'il existait effectivement une marge de manœuvre financière suffisante. Les principes généraux du système de solidarité (qui s'appliquent, d'ailleurs, aussi dans le cadre des clés de répartition de la dotation fédérale ordinaire à la police locale) en tiennent compte, dans la mesure du possible, et ce par le biais de la répartition en classes et quartiles ou de la compensation des efforts propres déployés par rapport à la moyenne des autres communes/zones de police disposant de moyens comparables.

En ce qui concerne le versement tardif des contributions à l'ONSS-APL: cette donnée est correcte, mais résulte du processus instauré par le législateur pour l'élaboration des arrêtés royaux requis pour le versement (le montant doit d'abord être prévu au budget, ensuite, il y a lieu de soumettre le projet respectivement à l'avis de l'Inspection des finances et du Conseil consultatif des bourgmestres, au contrôle administratif et financier, à la délibération en Conseil des ministres et, enfin, à l'avis du Conseil d'Etat). On pourrait inclure dans la loi de financement requise la base légale du versement direct à l'ONSS-APL, de sorte que le préfinancement ne soit plus nécessaire et qu'un arrêté royal ne doive – le cas échéant – plus être pris que pour la répartition définitive entre les différentes zones de police bénéficiaires.

Au sujet du grief émis par l'ONSS-APL, tel que rapporté par vos auditeurs, au sujet du fait qu'il n'a pas été informé en temps voulu (selon votre rapport, il ne l'avait toujours pas été en juin 2006) des montants accordés par zone pour 2006: cette donnée ne me semble pas correcte. En effet, les services de l'ONSS-APL ont été informés dès le 16 novembre 2005 (notamment par courriel émanant de l'un de mes collaborateurs) des montants accordés par zone en ce qui concerne la dotation sociale pour l'année 2006 (vous en avez également été informé dans la réponse de mon administration à votre lettre du 7 février 2007; or, je n'en vois à nouveau aucune trace dans le projet de rapport qui m'a été envoyé). Quant à la clé de répartition 'discutable et peu transparente', elle résulte simplement de la mise en œuvre de l'accord conclu – au cours de la législature précédente – entre le gouvernement (représenté notamment par le ministre des Affaires sociales de l'époque pour ce qui est des dotations sociales) et les représentants des « Unions des villes et communes ».

Enfin, je souhaiterais formuler une constatation générale quant aux difficultés rencontrées par l'ONSS-APL en raison de la transmission tardive des déclarations de sécurité sociale. Conformément à l'article 140ter de la loi du 7 décembre 1998 (*Moniteur belge du 5 janvier 1999*) organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, cette opération relève de la compétence du Service central des dépenses fixes (SCDF – SPF Finances). Il est, cependant, exact qu'il s'agit là d'un problème qui traîne depuis trop longtemps déjà. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a décidé de lancer le projet « Orfeo », dans le cadre duquel un groupe de pilotage mixte (au sein duquel l'ONSS-APL et l'ONSS sont aussi représentés) assure le suivi des améliorations apportées en interne par le SCDF et les services des institutions de sécurité sociale concernées sous la direction et le contrôle de l'asbl Smals. Cette approche porte ses fruits: un certain nombre des déclarations de sécurité sociale en retard ont déjà été déposées, acceptées et traitées par l'ONSS-APL. Pour le surplus, un calendrier concret a été convenu au sein du groupe de pilotage.

Les constatations émises ci-dessus montrent, à mon sens, clairement que, dans cette matière complexe aussi, le gouvernement a toujours assumé correctement ses responsabilités, dans le respect du cadre défini par les lois. Il est évidemment indiscutable que la réforme des polices et son impact sur la sécurité sociale doivent – comme tous les domaines politiques – faire l’objet d’un suivi permanent et sont susceptibles d’être améliorés. A cet égard, j’estime, dès lors, qu’il serait préférable de traiter ce point en même temps que les autres éléments de la problématique relative au financement fédéral de la police locale (dans la loi de financement).

Patrick Dewael,

vice-premier ministre et ministre de l’Intérieur

**Réponse du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique
du 5 mars 2007**

Objet : Audit relatif à l'impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale

Monsieur le Premier Président,

Vous trouverez ci-dessous mes réactions au projet de rapport de la Cour concernant l'impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale tel que vous me l'avez communiqué par courrier de référence « N° A6 – 3.159.476 L9 ».

Vos constatations sont exactes en ce qui concerne cette réforme. Il est vrai que les financements supplémentaires (dotations sociales I et II) attribués sont allés de pair avec une diminution de la dotation « classique » destinée à la Gestion Globale des Travailleurs Salariés.

Vos constatations quant au préjudice subi par la Sécurité Sociale des Travailleurs salariés ne peuvent toutefois être comprises que si toutes autres choses restaient égales par ailleurs, or ceci n'est certainement pas le cas.

Je tiens à rappeler que le présent gouvernement s'est engagé à maintenir l'équilibre structurel de la sécurité sociale. Il est clair que l'inadéquation des dotations sociales I et II aux montants qu'elles sont censées représenter, ainsi que la compensation effectuée sur la dotation « classique » allouée par l'Etat à la sécurité sociale des travailleurs salariés lors de la « naissance » desdites dotations sociales I et II, participaient à son manque de financement. Mais entre-temps le gouvernement a compensé ce « manque à gagner » puisque le financement alternatif fut renforcé pour l'exercice 2004 de 1.510.985.000 euros (loi-programme du 22/12/2003) de plus ce renforcement fut rendu récurrent et porté à 1.551.887.000 dès l'exercice 2005 (loi-programme du 27/12/2004).

Ce renforcement fut alloué pour porter la gestion globale à un équilibre, tenant compte, bien évidemment, des recettes attendues en ce y compris la diminution de dotation « classique », les dotations sociales I & II et l'« absence partielle » de certaines cotisations telle que vous la mettez en avant.

Ceci signifie que comptablement il y a un manque à gagner si ne sont considérées que dotation classique, dotations sociales et cotisations « zone de police » mais que financièrement cette perte a été compensée en début de législature. Il est en effet clair que si le manque à gagner que vous mettez en avant, n'avait pas existé, les recettes normales auraient été plus hautes et le financement alternatif alloué en début de législature aurait été moindre.

Il serait toutefois préférable, une fois le problème des flux de déclarations réglé, d'initier un groupe de travail dont la mission serait de proposer une solution visant à ce que les cotisations effectivement DUES par les zones de police soient effectivement versées à la sécurité sociale. La solution d'un fonds, alimenté par des recettes TVA, dédié uniquement au paiement des cotisations de sécurité sociale des zones de police dues au-dessus des cotisations dues avant la réforme, et duquel seul l'ONSS-APL, au nom desdits employeurs, aurait le droit d'y effectuer des prélèvements, pourrait être une piste de proposition. Evidemment ceci pourrait offrir une solution comptable mais d'un point de vue financier la neutralité du dossier devrait être respectée.

Je vous communique quelques informations supplémentaires quant à l'évolution de la transmission des déclarations électroniques de sécurité sociale. Comme vous l'évoquez dans votre rapport les projets ORPHEO I et II ont été initiés par décision du Conseil des Ministres. Il s'en suit que les déclarations « rectificatives » concernant l'année 2001 ont été introduites, traitées et en conséquence les communes ont reçu les factures y afférentes. Les déclarations rectificatives 2002 devraient parvenir à l'ONSS-APL avant fin juin 2007. Les déclarations rectificatives concernant 2003 et 2004 suivront. En ce qui concerne l'année 2005, celle-ci a vu la création de la nouvelle déclaration électronique Dmfa-PPL, un programme permettant d'introduire les déclarations concernant la police devrait être finalisé en août 2007. La programmation concernant les déclarations rectificatives est en cours.

Finalement, je vous informe que je contacterai mes collègues afin d'accélérer la procédure actuelle d'octroi de ces dotations par arrêté royal. Il est en effet essentiel que les Institutions responsables de la phase administrative, à savoir de la rédaction et de la remise des différents avis et accord, porte cette phase à terme dans un délai fortement raccourci. De même, j'inviterai mes Collègues à accorder l'attention nécessaire à ces dossiers afin que la phase de signature par les Ministres de tutelle soit maintenue à une période très courte.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression des mes meilleurs sentiments.

Rudy Demotte,

ministre des Affaires sociales et de la Santé publique

Réponse du ministre des Pensions du 8 mars 2007

Concerne: audit de la Cour des comptes relatif à l'impact de la réforme des polices sur la sécurité sociale (lettre N° A 6 – 3.159.476. L11 du 7 février 2007)

Monsieur le Premier Président,

Vous voudrez bien trouver ci-après les réactions qu'appellent de ma part les constatations formulées par la Cour dans le chapitre 4 du rapport de l'audit cité sous rubrique.

1. Boni d'allocations familiales.

L'audit constate, page 27, que «En outre, en ce qui concerne la part du boni d'allocations familiales afférente aux policiers, aucune affectation n'a été prévue par la loi depuis la réforme des polices. Cette part, estimée provisoirement à 24,5 millions d'euros pour 2005, est elle aussi inscrite par défaut dans le Fonds de réserve de l'ONSS-APL».

La Cour suggère de prévoir une affectation afin d'éviter une accumulation similaire à celle de la part du boni revenant aux administrations locales du pool 4.

L'ONSS-APL estime que ces montants pourraient être affectés au financement des pensions par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres. En cas d'affectation de la part du boni d'allocations familiales du personnel des zones de police au Fonds de la police intégrée, le montant des ristournes serait augmenté à due concurrence.

Je ne suis bien évidemment pas opposé au principe d'affecter la part du boni d'allocations familiales de la police locale au financement des pensions de la police.

Toutefois, l'arrêté royal prévu à l'article 9, alinéa 6 de la loi du 6 août 1993 ne permet à mon sens pas d'affecter une part du boni d'allocations familiales au Fonds des pensions de la police intégrée.

En effet, cet arrêté royal ne peut qu'exécuter la répartition prévue par cet article.

Or, tel qu'il est libellé, l'article 9 de la loi du 6 août 1993 énumère de façon limitative les affectations que la loi permet de donner au boni.

«Le boni en matière d'allocations familiales et afférent à la pénultième année, augmenté des revenus financiers provenant tant de ce boni que du fonds de réserve relatif aux allocations familiales de l'Office, est chaque année affecté au financement des pensions à charge du régime commun de pension des pouvoirs locaux, du régime des nouveaux affiliés à l'Office et de l'institution de prévoyance.».

Une affectation à des fins non prévues par l'article 9 ne me semble pas possible.

On peut selon moi d'ailleurs s'interroger sur la légalité de l'existence à l'ONSS-APL d'un boni d'allocations familiales pour les membres du personnel de la police locale.

D'une part, l'article 1^{er} de la loi du 6 août 1993, y inséré par l'article 36 de la loi du 6 mai 2002, prévoit que «La présente loi ne s'applique pas aux membres du personnel des corps de la police locale». Cette disposition produit ses effets le 1^{er} janvier 2003 de sorte qu'aucun boni d'allocations familiales des policiers ne devait plus être inscrit à partir de cette date dans le fonds de réserve de l'ONSS-APL (boni 2001). Une affectation de la part du boni de la police locale au Fonds des pensions de la police intégrée nécessiterait donc préalablement également de modifier l'article 1^{er} de la loi du 6 août 1993.

D'autre part, les zones de police n'étant pas des administrations locales visées à l'article 32 des lois coordonnées sur les allocations familiales, aucune base légale explicite ne me semble permettre à l'ONSS-APL de percevoir pour le personnel de la police locale une cotisation patronale de 5,25% destinée au secteur des allocations familiales.

Vu les problèmes évoqués ci-avant, il me semble, d'un point de vue technique, que la meilleure façon de réaliser l'affectation du boni d'allocations familiales de la police locale au Fonds des pensions de la police intégrée serait de modifier l'article 4 de la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale, qui précise quelles sont les recettes du Fonds des pensions de la police intégrée (et qui ne cite actuellement pas le boni d'allocations familiales de la police locale).

D'un point de vue budgétaire, on peut toutefois se demander s'il est logique que le solde excédentaire des allocations familiales du personnel de la police locale soit affecté au Fonds des pensions de la police intégrée alors que pour la police fédérale aucune recette en allocations familiales ne sera affectée à ce Fonds. En effet, la police fédérale ne verse pas la cotisation patronale de 5,25% mais supporte elle-même la charge des allocations familiales. La police locale contribuerait donc de manière plus importante que la police fédérale dans les recettes alors que les charges sont communes.

2. Retenue sur le pécule de vacances.

Pour le personnel des administrations locales, la retenue de 13,07 p.c. effectuée sur le montant du pécule de vacances secteur public est, depuis 1993, versée au Fonds d'égalisation du taux des cotisations pension.

L'article 6, §3 de la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale, prévoit que «Pour ce qui concerne les membres du personnel des corps de la police locale, la retenue sur le pécule de vacances prévue par l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume, rendu applicable aux membres du personnel des services de police par l'article XI. III. 4. de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, est versée à l'O.N.S.S.A.P.L. par l'organisme qui assure le paiement du pécule de vacances à ce personnel.». Cet article prévoit également que: «Le Roi fixe, après avis de la Commission visée à l'article 8, l'affectation du produit de la retenue visée à l'alinéa 1.». Cette disposition est entrée en vigueur depuis le 1^{er} avril 2001. Aucune affectation n'a été prévue par le Roi.

La situation est donc différente de celle sous 1 puisqu'ici une disposition légale permet le versement de la retenue à l'ONSS-APL de sorte qu'on ne peut pas considérer que l'article 1^{er} de la loi du 6 août 1993 constitue un obstacle au versement à cet Office.

A partir du 1^{er} janvier 2005, il résulte de l'article 39quater de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, inséré par l'article 4 de la loi du 17 septembre 2005, qu'une retenue égale au total des taux de cotisations fixés à l'article 38, § 2, est opérée pour les membres du personnel nommés à titre définitif du personnel de la police intégrée et l'armée. Cette disposition prévoit que le produit de la retenue est versé au Fonds pour l'équilibre des régimes de pensions. Toutefois, ceci concerne en réalité uniquement la police fédérale.

Pour les membres du personnel de la police locale, la loi du 17 septembre 2005 n'a pas modifié le versement à l'ONSS-APL prévu par l'article 6, § 3 de la loi du 6 mai 2002. La retenue sur le pécule de vacances doit, contrairement à ce que semble supposer votre Haut Collège, toujours être versée à l'ONSS-APL et non au Fonds pour l'équilibre des régimes de pensions.

La preuve en est que le texte ajouté par la loi du 17 septembre 2005 à l'article 6, § 3 de la loi du 6 mai 2002 est rédigé en effectuant une liaison entre la prime Copernic (nouvellement visée) et le pécule de vacances (déjà visé antérieurement). Ce texte précise: «Il en va de même de la retenue sur la prime Copernic prévue par l'arrêté royal du 16 janvier 2003 accordant une prime Copernic à certains membres du personnel du cadre administratif et logistique de la police intégrée, structurée à deux niveaux.». Ceci montre que l'intention n'a pas été de faire verser la retenue sur le pécule de la police locale au Fonds pour l'équilibre des régimes de pensions. L'exposé des motifs confirme d'ailleurs «Puisque la retenue sur le pécule de vacances du personnel de la police est versé à l'ONSS-APL, l'article 6 en projet prévoit, par parallélisme, de verser également à cet Office le produit de la retenue opérée sur la prime Copernic accordée à des membres du personnel de la police locale qui n'était jusqu'à présent pas affecté.».

Le pouvoir d'affectation conféré au Roi par l'article 6, § 3, alinéa 3 vaut tant pour le produit de la retenue sur le pécule de vacances que pour le produit de la retenue sur la prime Copernic.

Il faut conclure de ce qui précède que la retenue versée à l'ONSS-APL pour la police locale pourrait être affectée au Fonds des pensions de la police intégrée, par un arrêté royal pris après avis de la Commission police en exécution de l'article 6, § 3, alinéa 3 de la loi du 6 mai 2002.

Cette affectation aurait toutefois pour conséquence que la police locale contribuerait de manière plus importante que la police fédérale dans les recettes du Fonds alors que les charges sont communes.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Bruno Tobback,
ministre des Pensions

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2007/1128/07
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be