

COUR DES COMPTES

**Caisses privées
d'assurances sociales pour
travailleurs indépendants**

Contrôle par les pouvoirs publics

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

Bruxelles, mai 2008



COUR DES COMPTES

Caisses privées d'assurances sociales pour travailleurs indépendants

Contrôle par les pouvoirs publics

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

*Rapport adopté le 30 avril 2008
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

Les caisses d'assurances sociales jouent un rôle prépondérant dans l'organisation du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants. Elles assurent la tenue des données qui fondent l'établissement des droits et obligations sociales des indépendants et octroient, à leurs affiliés, les prestations sociales dans les branches des allocations familiales, de l'assurance faillite et de l'aide à la maternité. Elles sont en outre chargées du calcul et de la perception des cotisations sociales réclamées aux travailleurs indépendants et assurent le financement de la Gestion globale du régime par un transfert quotidien des recettes de cotisations à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), après avoir prélevé un pourcentage destiné au financement de leurs frais de gestion.

Le contrôle des caisses relève du service d'inspection de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale. Ce service, dont les moyens sont insuffisants, applique pour ses contrôles une approche peu ciblée, selon une périodicité et un calendrier inadéquats, et sans exploiter totalement les ressources informatiques. En outre, l'évaluation des processus de recouvrement des cotisations par les caisses, selon les critères de performance qui leur ont été imposés en 2005 n'a pas été finalisée.

La complexité des mécanismes financiers organisés entre les caisses et l'Inasti fait obstacle à un contrôle efficace des obligations imposées aux caisses pour la répartition et le transfert des cotisations perçues.

Par ailleurs, le régime de sécurité sociale des indépendants ne dispose pas d'une banque de données exhaustive et certifiée étayant la gestion et le contrôle du statut social.

De manière plus globale, l'absence de dialogue de gestion entre les pouvoirs publics et les caisses ne permet pas une maîtrise suffisante des processus-clés.

Enfin, une publicité insuffisante des taux de cotisation réclamés par les caisses pour leurs frais de gestion ne permet pas aux indépendants de choisir leur caisse dans une parfaite transparence.

Au terme de son audit, la Cour des comptes formule des recommandations visant à améliorer à court terme le contrôle par les pouvoirs publics des missions de ces caisses d'assurances sociales.

En outre, elle estime que le rattachement à l'Inasti du service d'inspection, qui relève aujourd'hui du SPF Sécurité sociale, constitue l'une des perspectives qui permettraient d'associer cet Institut à l'orientation des contrôles afin de mieux couvrir ses besoins en matière de certification des données financières, comptables et individuelles et favoriserait une centralisation des outils informatiques. Cette réforme améliorerait également la transparence budgétaire en imputant le coût de ces contrôles à la Gestion globale du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

À plus long terme, la Cour des comptes recommande de créer une banque de données exhaustive et certifiée, basée, par connexion ou duplication, sur les données enregistrées dans les caisses.

Elle préconise aussi de revoir l'organisation financière et administrative du secteur en simplifiant les mécanismes de financement des caisses par la mise en place d'un nouveau système basé sur le transfert intégral et immédiat à l'Inasti de toutes les recettes de cotisations, le financement des frais de gestion des caisses et des prestations sociales étant assuré par le biais d'avances de fonds versées aux caisses par l'Inasti.

Dans la recherche d'une meilleure équité entre assurés sociaux et d'une plus grande maîtrise des frais de gestion, la Cour des comptes recommande enfin de lier partiellement la fixation des taux de cotisations pour frais de gestion réclamés aux affiliés à des paramètres traduisant la qualité et le volume de travail des caisses. Ce système permettrait également d'étendre aux caisses les mesures de responsabilisation que l'État a adoptées dans les autres secteurs de la sécurité sociale.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture s'est engagée, en concertation avec les services concernés, à améliorer dans les meilleurs délais les méthodes de ciblage et la fréquence des contrôles du service d'inspection. Elle souligne toutefois que l'amplification des contrôles spécifiques et globaux nécessitera notamment des ressources humaines et des moyens informatiques nouveaux. Les recommandations visant à renforcer l'efficacité de la gestion du statut social, la transparence des frais de gestion et l'équité entre indépendants ont également retenu son attention.

Table des matières

Introduction	7
Chapitre 1	
Calcul, perception et transfert à l'Inasti des cotisations sociales	10
1.1 Calcul des cotisations	10
1.1.1 Contexte	10
1.1.2 Contrôle par le service d'inspection	11
1.2 Perception des cotisations	13
1.2.1 Taux de perception	13
1.2.2 Contrôle par le service d'inspection	14
1.3 Transfert des cotisations à l'Inasti	17
1.3.1 Détermination des montants à transférer	17
1.3.2 Contrôles des transferts par le service d'inspection	18
1.3.3 Nécessité d'une simplification du système de financement	22
Chapitre 2	
Calcul et paiement des prestations sociales aux indépendants	23
2.1 Prestations familiales	23
2.1.1 Contexte	23
2.1.2 Contrôle par le service d'inspection	24
2.2 Pension légale	25
2.2.1 Contexte	25
2.2.2 Contrôle par le service d'inspection	26
2.3 Pension libre complémentaire	28
2.4 Assurance faillite	28
2.5 Aide à la maternité	29
Chapitre 3	
Fiabilité et exhaustivité des données relatives au statut social des travailleurs indépendants	30
Chapitre 4	
Réparation des préjudices subis par le régime en cas d'erreur des caisses	32

Chapitre 5		
Maîtrise par les autorités publiques des frais de gestion réclamés aux indépendants		34
5.1	Un manque de transparence	34
5.2	Un contrôle insuffisant au moment des demandes de taux de cotisation	34
5.3	Un contrôle difficile de l'utilisation des cotisations pour frais de gestion	35
5.4	Une mesure de plafonnement inappliquée	35
Chapitre 6		
Conclusion, recherche de bonnes pratiques et recommandations		37
6.1	Recommandations à court terme	38
6.1.1	Mise en œuvre de contrôles globaux	38
6.1.2	Amélioration des contrôles spécifiques	38
6.1.3	Meilleure transparence des cotisations pour frais de gestion	40
6.1.4	Optimalisation de l'organisation administrative	41
6.2	Recommandations à plus long terme	43
Annexe		
Réaction des ministres concernés		45

Introduction

1 Contexte

Les caisses d'assurances sociales jouent un rôle primordial dans le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants¹.

Elles sont chargées du calcul et de la perception des cotisations sociales des indépendants et leur octroient les prestations sociales dans les branches des allocations familiales, de l'assurance faillite et de l'aide à la maternité. Dans ce cadre, elles assurent la gestion de toutes les données relatives à la situation familiale et à la carrière des indépendants. Enfin, les caisses ont une mission de conseil à l'égard des indépendants.

Mis à part la Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales (Cnaxas), intégrée à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), les caisses d'assurances sociales sont des organismes privés, constitués en ASBL et agréés par le Roi, sur la proposition du ministre des Classes moyennes.

On dénombre treize caisses privées d'assurances sociales. En 2006, elles assumaient la gestion de 863.478 affiliés, percevaient 2,66 milliards d'euros de cotisations et accessoires et octroyaient 332,3 millions d'euros en prestations sociales². Les frais de gestion de ces caisses sont mis directement à charge des travailleurs indépendants par le biais d'un supplément de cotisations. Ils s'élevaient, en 2006, à 113,4 millions d'euros.

Les obligations des caisses d'assurances sociales et les modalités de leur contrôle sont définies dans la réglementation relative à la sécurité sociale des travailleurs indépendants qui fixe également les sanctions financières et administratives applicables en cas de non-respect de ces obligations.

Le contrôle des caisses relève du service d'inspection de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale.

L'Inasti assure, quant à lui, la gestion financière globale³ de la trésorerie, la tenue du Répertoire général des travailleurs indépendants (RGTI) et la vérification de l'affiliation obligatoire de l'indépendant à une caisse.

¹ Le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants est organisé par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967. À l'instar de ce qui s'est produit pour les travailleurs salariés, ce régime a consolidé les initiatives antérieures en matière de prestations familiales (1937), de pensions (1956) et de soins de santé – gros risques (1964).

² En 2006, la caisse publique (Cnaxas) comptait 17.144 affiliés ; elle a perçu 67,6 millions d'euros et les prestations sociales qu'elle a octroyées se sont élevées à 4,3 millions d'euros.

³ Arrêté royal du 18 novembre 1996 portant des dispositions financières et diverses concernant le statut des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

2 Portée de l'audit

L'organisation du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants présente des facteurs de risques importants liés au partage des compétences entre les caisses d'assurances sociales, l'Inasti et le SPF Sécurité sociale. Ces dernières années, les procédures administratives du régime ont, en outre, connu une certaine instabilité. En effet, le développement de l'*e-government* a nécessité l'implémentation de plusieurs systèmes informatiques et la politique d'élargissement de la couverture sociale des indépendants poursuivie ces dernières années a engendré des modifications répétées des paramètres d'intervention pour les prestations gérées par les caisses d'assurances sociales.

Dans ce contexte, le contrôle des caisses assuré par le service d'inspection du SPF Sécurité sociale est essentiel. Il doit garantir l'application correcte de la réglementation dans ses aspects financiers, comptables et sociaux.

Le présent audit examine les trois principales missions confiées aux caisses: la collecte des cotisations, l'octroi de certaines prestations sociales et la tenue des données relatives à la situation familiale et à la carrière des indépendants.

Plus concrètement, l'audit a examiné si les systèmes de gestion et de contrôle des caisses garantissent que:

1. Les recettes de cotisations dues à l'Inasti sont correctement calculées, perçues et transférées par les caisses.
2. Les prestations sociales sont calculées et payées aux indépendants conformément aux règles en vigueur.
3. Les données qui fondent l'établissement des droits et obligations des indépendants sont fiables.
4. En cas d'erreurs ou de dysfonctionnements des caisses d'assurances sociales, les préjudices subis par les travailleurs indépendants ou par l'État sont détectés et réparés.
5. Les autorités publiques assurent une maîtrise suffisante des frais de gestion réclamés aux indépendants.

3 Méthodologie

Un examen théorique de la réglementation et des directives ministérielles a tout d'abord été réalisé afin de vérifier si les normes de fonctionnement imposées par l'autorité publique aux caisses d'assurances sociales sont suffisantes, adéquates et couvrent l'ensemble des missions qui leur sont dévolues.

La Cour des comptes n'exerçant pas de contrôle à l'égard des caisses privées d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, la mise en œuvre de la réglementation par les caisses a été abordée de manière indirecte, au travers des informations recueillies auprès du service d'inspection du SPF Sécurité sociale et des contrôles administratifs et financiers assurés par ce service. La qualité de ces contrôles a ensuite été évaluée.

Enfin, l'examen a porté sur les sanctions prévues à l'égard des caisses afin de vérifier si elles sont adéquates, correctement appliquées, et si elles permettent une amélioration de la qualité de travail des caisses d'assurances sociales.

4 Calendrier

18 octobre 2006	lettre de mission adressée à la ministre des Classes moyennes ainsi qu'à l'administrateur général de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) et au directeur général de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale
avril 2007	clôture de l'audit
18 juillet 2007	envoi de l'avant-projet de rapport au directeur général de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale et à l'administrateur général de l'Inasti
10 septembre 2007	réponse du directeur général de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale
11 septembre 2007	réponse de l'administrateur général de l'Inasti
16 octobre 2007	réunion contradictoire avec le directeur général de la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale et ses collaborateurs
19 décembre 2007	envoi du projet de rapport au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et à la ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture
8 mars 2008	réponse de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique
19 mars 2008	réponse de la ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture

Le rapport tient compte des remarques formulées par les administrations et les ministres concernés.

Chapitre 1

Calcul, perception et transfert à l'Inasti des cotisations sociales

Les recettes de cotisations sociales assurent une part prépondérante du financement de la sécurité sociale des indépendants. En 2006, elles représentaient 61,53% des recettes globales. L'autre partie du financement est assurée par l'État au moyen d'une subvention et du financement alternatif⁴.

Le contrôle des tâches effectuées par les caisses en matière de cotisations est réparti, au sein du service d'inspection du SPF Sécurité sociale, entre le service de contrôle administratif, chargé d'examiner le calcul et la perception des cotisations, et le service de contrôle financier et comptable, qui a notamment pour mission de suivre le transfert des cotisations des caisses vers l'Inasti.

1.1 Calcul des cotisations

1.1.1 Contexte

Les caisses d'assurances sociales sont chargées du calcul tant des cotisations des indépendants que des cotisations des sociétés⁵.

Les cotisations de sociétés sont forfaitaires⁶, tandis que celles des indépendants sont calculées en pourcentage des revenus professionnels nets qui varie selon la tranche de revenus et selon la situation professionnelle de l'indépendant (début d'activité, exercice à titre principal ou complémentaire, etc.). Le montant de ces revenus est communiqué par le SPF Finances et enregistré dans le Répertoire général des travailleurs indépendants (RGTI) tenu par l'Inasti. L'Institut transmet ensuite ces informations aux caisses qui les intègrent dans leurs bases de données.

Les affiliés aux caisses participent également aux frais de gestion. Cette participation et la cotisation sociale font l'objet d'un paiement trimestriel unique. Pour les sociétés, la participation aux frais de gestion correspond à 4% de la cotisation sociale⁷. Pour les indépendants, elle représente un pourcentage des cotisations qui varie d'année en année et d'une caisse à l'autre. Ce pourcentage est fixé annuellement pour chaque caisse par le ministre des Classes moyennes, sur proposition de la caisse⁸. En 2006, cette participation variait de 3,50 à 4,70%.

⁴ Article 66 de la loi-programme du 2 janvier 2001.

⁵ Chapitre II du titre III de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à l'instauration d'une cotisation annuelle à charge des sociétés, destinée au statut social des travailleurs indépendants.

⁶ Le forfait varie en fonction du total de leur bilan tel qu'il figure dans les comptes déposés à la Banque nationale de Belgique. En 2006, les sociétés dont le total du bilan ne dépassait pas 532.022,59 euros étaient redevables d'une cotisation de 347,50 euros, celles qui dépassaient ce total de bilan étaient redevables d'une cotisation de 852,50 euros.

⁷ Conformément à l'article 11 de l'arrêté royal du 5 mars 1993, pris en exécution du chapitre II du titre III de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à l'instauration d'une cotisation annuelle à charge des sociétés.

⁸ Voir article 20, §4, de l'arrêté royal n° 38. Notons que la caisse publique (Cnaxas) est tenue d'aligner le taux de cotisation pour ses frais de gestion sur le plus élevé des taux admis pour les caisses privées.

Le calcul des cotisations et l'enregistrement des données de base sont informatisés. Les caisses ont constitué leurs propres banques de données et ont implémenté leur système de calcul de cotisations en toute autonomie, en optant soit pour un logiciel développé par une firme partenaire de l'Inasti dans la gestion du RGTI, soit pour un système propre.

1.1.2 Contrôle par le service d'inspection

Absence d'évaluation des systèmes informatisés

La Cour des comptes relève que le service d'inspection ne dispose pas d'une analyse fonctionnelle des différents systèmes informatiques des caisses et n'a pas procédé à leur évaluation.

Le contrôle, en matière de calcul des cotisations, prend la forme d'une vérification de certains montants de cotisations, au départ d'un échantillon établi dans d'autres buts et prélevé parmi les dossiers de demandes de pension⁹ et parmi les créances irrécouvrables¹⁰ ou prescrites. Pour accélérer le contrôle des cotisations du statut social, le service d'inspection a développé un simulateur de calcul qui lui permet de contrôler aisément le calcul opéré par les caisses d'assurances sociales.

La Cour recommande d'organiser un contrôle spécifique préliminaire des logiciels utilisés par les caisses, à reconduire lors des adaptations de la réglementation.

Point de vue des administrations concernées

Le directeur général de la Direction générale des indépendants estime que l'organisation d'un contrôle spécifique préliminaire des logiciels représente une tâche disproportionnée par rapport aux moyens matériels et humains disponibles et raisonnablement envisageables au service d'inspection. Il souligne que, compte tenu des effectifs de ce service, seuls des contrôles a posteriori sont réalisés et considère que le contrôle tel qu'il est organisé actuellement rencontre les finalités qui incombent au service d'inspection.

Erreurs détectées lors du contrôle des cotisations du statut social

Le contrôle du service d'inspection détecte plusieurs types d'erreurs commises par les caisses.

Certaines erreurs proviennent d'une mauvaise transposition de la réglementation dans les programmes de calcul de cotisations des caisses. Les modifications successives de la législation ont nécessité des adaptations fréquentes dans les programmes de calcul utilisés par les caisses et certaines d'entre elles n'ont pas été correctement réalisées. On peut citer à cet égard le cas d'une caisse qui a mal appliqué les dispositions régissant, à partir de 1998, les réductions de cotisations à octroyer aux travailleurs indépendants¹¹ pour leur quatrième année d'activité.

Dans d'autres cas, le service d'inspection a constaté l'utilisation de données de base différentes de celles enregistrées au RGTI concernant le revenu des indépendants. Ainsi, pour les indépendants ayant présenté des revenus professionnels négatifs (pertes) dans le passé, certaines caisses ont réduit les revenus professionnels à concurrence des pertes d'années antérieures, alors que les revenus communiqués par le SPF Finances et inscrits au RGTI tenaient déjà compte de ces pertes.

⁹ Pour les cotisations du statut social.

¹⁰ Pour les cotisations du statut social et les cotisations de sociétés.

¹¹ Article 12, § 1^{er}bis, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 inséré par l'article 31, 2°, de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante.

Enfin, un suivi administratif insuffisant de la carrière des indépendants a également généré des erreurs. Le service d'inspection a constaté que des cotisations n'étaient pas calculées ou revues, alors que la caisse avait connaissance des revenus professionnels de l'indépendant. Ainsi, la cotisation provisoire d'indépendants en début de carrière n'a pas été régularisée après communication du revenu définitif à la caisse. D'autres cas concernaient des indépendants déclarés, à tort, en cessation d'activité ou radiés du registre national et dont la situation n'a pas été réexaminée alors que des revenus professionnels avaient été communiqués à leur caisse.

Un contrôle mal ciblé

Une évaluation des systèmes de gestion ainsi que les erreurs détectées dans le calcul des cotisations montrent l'existence, au niveau des caisses, de carences dans l'application de la réglementation et dans le suivi administratif du dossier de l'indépendant.

Alors que ce contexte témoigne de la nécessité d'un contrôle bien orienté, la Cour des comptes constate que le contrôle du calcul des cotisations par le service d'inspection est mal ciblé. Les échantillons de dossiers prélevés pour ce contrôle sont basés sur une organisation ancienne des inspections et axés sur les cotisations irrécouvrables ou prescrites et sur les documents récapitulatifs de la carrière transmis à l'Inasti au moment de la demande de pension. Or, ni les créances irrécouvrables, ni les demandes de pension ne sont particulièrement pertinentes pour l'examen des problèmes liés au calcul de cotisations.

Les contrôles du calcul des cotisations devraient être concentrés sur une sélection de dossiers d'indépendants dont la situation professionnelle présente un risque d'erreurs important.

Le directeur général de la Direction générale des indépendants rappelle que les dossiers contrôlés par le service d'inspection sont toujours envisagés dans leur globalité en couvrant les différents aspects de la gestion par les caisses d'assurances sociales.

Point de vue des administrations concernées

La Cour des comptes précise à cet égard que son observation porte sur la méthode de sélection des dossiers contrôlés. En effet, les échantillons de contrôle prélevés dans les dossiers de pensionnés ou de créances irrécouvrables ne ciblent pas des zones de risques pour le calcul des cotisations. Les dossiers d'indépendants pensionnés ne présentent pas systématiquement des problèmes de calcul de cotisations. De même, la masse des créances irrécouvrables traduit plus souvent des problèmes liés à la perception des cotisations que des erreurs dans leur calcul. Le contrôle ne se concentre donc pas réellement sur les situations professionnelles ou sur les profils d'indépendants où la fréquence des erreurs est la plus élevée.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture considère que des améliorations des contrôles spécifiques sont effectivement nécessaires. Elle souligne toutefois que ces améliorations nécessitent un accroissement des ressources humaines et des moyens informatiques. Elle veillera néanmoins à améliorer les méthodes de ciblage dans les meilleurs délais.

Point de vue de la ministre de tutelle

Des inspections peu fréquentes

La Cour des comptes considère également que la fréquence des contrôles administratifs est insuffisante. L'examen du calendrier au moment de l'audit révèle des cycles de contrôle irréguliers: ceux-ci sont de un an à deux ans et demi pour six caisses sur treize, de trois ans pour une caisse et de quatre ans ou plus pour les six autres caisses.

La Cour des comptes estime que les contrôles du calcul des cotisations devraient être plus fréquents. Pour limiter les risques de prescription, la périodicité des contrôles ne devrait pas dépasser trois ans¹².

Point de vue des administrations concernées

Le directeur général de la Direction générale des indépendants partage l'analyse de la Cour des comptes en ce qui concerne la fréquence insuffisante des contrôles des caisses.

Point de vue de la ministre de tutelle

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture s'engage à améliorer la fréquence des contrôles spécifiques dans les meilleurs délais.

Mise en œuvre tardive du contrôle du calcul des cotisations de sociétés

Depuis l'instauration des cotisations de sociétés en 1993, et jusqu'en 2006, aucun contrôle n'a été organisé quant au calcul de ces cotisations. Ce contrôle a été inscrit dans les objectifs opérationnels du service d'inspection pour 2007 mais aucun résultat n'a été présenté dans ce domaine au moment de la réalisation de l'audit.

La Cour des comptes souligne la mise en œuvre tardive du contrôle dans ce domaine.

1.2 Perception des cotisations

1.2.1 Taux de perception

Les cotisations ordinaires de l'assurance sociale, réclamées pour l'année 2006, ont été perçues à concurrence de 90,37 %. Le niveau de perception individuel des caisses se situait, pour la même année, entre 85,83 et 92,80 %.

À la fin de 2006, le solde à percevoir par les caisses privées concernant les cotisations ordinaires de l'assurance sociale de l'année en cours représentait 233,7 millions d'euros¹³ pour l'ensemble des indépendants. À la même date, les montants cumulés restant à percevoir représentaient 703,2 millions d'euros¹⁴ (y compris les cotisations des sociétés ainsi que les majorations et intérêts). Ces montants sont comptabilisés au passif du bilan des caisses au titre de « réserve non affectée de perception ». Cette réserve correspond au montant des cotisations restant à percevoir, déduction faite des créances passées annuellement en irrécouvrables ou prescrites ainsi que des créances pour lesquelles il y a eu une dispense de paiement des cotisations.

¹² En règle générale, le délai de prescription des cotisations du statut social et des sociétés est de cinq ans (article 16 de l'arrêté royal n° 38 pour le statut social et article 95, §2, chapitre 2, titre III de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses).

¹³ Ce montant représente les cotisations à percevoir par le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants et ne comprend donc pas la participation aux frais de gestion qui reste due aux caisses.

¹⁴ Idem.

L'examen de la Cour des comptes a révélé la présence, dans le solde restant à percevoir, de créances âgées de plus de treize ans. Des disparités importantes ont été en outre constatées entre les différentes caisses : pour l'une d'entre elles, les créances antérieures à 1992 représentaient jusqu'à 13% de la réserve non affectée, alors que, pour la majorité des caisses, ce pourcentage se situait en dessous de 2,5%.

Ces disparités n'ont cependant pas amené le service d'inspection à examiner le caractère réellement recouvrable des créances les plus anciennes reprises dans la réserve non affectée.

Le service d'inspection de la Direction générale des indépendants indique que l'existence de soldes débiteurs anciens a toujours constitué une préoccupation. Ces soldes ont fait l'objet de contrôles spécifiques au cours des années nonante mais la diminution drastique des effectifs a amené un suivi plus global de cette problématique.

Point de vue des administrations concernées

1.2.2 Contrôle par le service d'inspection

Jusqu'en 2005, le contrôle de la perception des cotisations du statut social n'a été envisagé que dans le cadre des contrôles menés par le service d'inspection sur les dossiers individuels d'indépendants. En 2005, des critères de performance quantitatifs et qualitatifs ont été introduits dans le but d'améliorer le suivi de la perception¹⁵.

Pour les cotisations de sociétés, un contrôle global réalisé en 2002 a débouché sur la rédaction d'instructions à l'intention des caisses et sur la fixation d'une sanction pour non-paiement des cotisations¹⁶. En 2005, une analyse comparative a été réalisée par le service d'inspection concernant certains points spécifiques des procédures appliquées dans les caisses pour le recouvrement des cotisations de sociétés¹⁷. Les constatations établies sur la base de cette analyse n'ont pas été exploitées dans le cadre des contrôles individuels initiés en 2007.

Contrôle des dossiers individuels des indépendants et des sociétés

Les contrôles de la perception par dossier sont basés sur le même échantillonnage que celui utilisé pour le calcul des cotisations (créances irrécouvrables/prescrites et demandes de pension).

La sélection basée sur les créances irrécouvrables et prescrites est pertinente et permet d'identifier les créances prescrites qui auraient été irrégulièrement enregistrées par les caisses comme irrécouvrables (notamment afin de ne pas attirer l'attention sur le dépassement des délais de prescription). Elle permet également, pour les créances les plus récentes, de vérifier si la caisse a épuisé les actions en

¹⁵ Les critères quantitatifs ont été fixés dans l'arrêté royal n° 38 ; une directive de la ministre des Classes moyennes du 4 août 2005 a fixé les critères d'évaluation qualitative de la mission de recouvrement des cotisations par les caisses.

¹⁶ Article 95, §4, de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses modifié par la loi-programme du 27 décembre 2004.

¹⁷ Sur la base des données de l'année 2003, l'analyse porte sur l'évolution du solde débiteur, des cotisations irrécouvrables et prescrites, et établit un décompte des sociétés affiliées, en faillite, dispensées du paiement des cotisations, ainsi que des rappels envoyés et des réactions à ces rappels, des mises en demeure, des assignations, des jugements et des cotisations payées par huissiers.

recouvrement. Par contre, pour les cotisations du statut social, la sélection des dossiers contrôlés réalisée sur la base des demandes de pension ne permet pas d'aborder efficacement la mission de perception des caisses. En outre, dans ce cadre, la détection des irrégularités s'avère souvent tardive.

Par ailleurs, une stratégie de contrôle basée sur l'examen de dossiers individuels ne permet pas une évaluation complète et suffisante des actions menées par les caisses dans l'exécution de leur mission de recouvrement.

Instauration de nouveaux critères de performance

Dès 1987, le législateur a porté son attention sur le contrôle du taux de perception des cotisations du statut social par les caisses en introduisant, dans l'arrêté royal n° 38, des règles de calcul de ce taux pour chaque caisse, assorties d'une sanction financière lorsque ce taux était inférieur à la moyenne. Ces règles, jugées inadéquates et modifiées à plusieurs reprises, n'ont jamais été mises en œuvre.

Plus récemment, la nécessité d'un meilleur suivi de la perception et d'une lutte plus active contre la fraude sociale ont amené le ministre des Classes moyennes à réorganiser le contrôle de la perception des cotisations par les caisses d'assurances sociales. Le nouveau système, entré en vigueur en 2005, impose aux caisses des critères de performance quantitatifs et qualitatifs.

Deux critères quantitatifs

Le premier critère quantitatif porte sur le taux de perception des cotisations du statut social réclamées récemment¹⁸. Dans la pratique, les statistiques demandées trimestriellement aux caisses ont été adaptées afin de détailler les encaissements de ces cotisations selon les années de référence. Sur cette base, le service d'inspection a calculé le taux de perception pour chaque caisse et un taux général représentant la moyenne des taux des caisses. Il faut souligner que le suivi quantitatif des taux de perception des caisses ne prend pas en considération les cotisations des sociétés.

Pour l'année 2006, la Cour des comptes constate que huit caisses privées sur treize présentent un taux de perception inférieur au taux général et pourraient, dès lors, se voir déléguer un fonctionnaire chargé de donner des directives concrètes afin d'améliorer le niveau de perception et, en cas de déficiences persistantes, subir une sanction financière¹⁹. Au moment de l'audit, aucune suite n'avait cependant été donnée à ce calcul des taux de perception des caisses.

Le second critère vise à plafonner le volume global des cotisations qui restent à percevoir par une caisse en fin d'année. Ce critère était inappliqué au moment de l'audit, le plafond devant encore être fixé par arrêté.

¹⁸ L'article 20, §2bis, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants cible spécifiquement les cotisations réclamées pour la première fois pendant l'année en cours.

¹⁹ Article 20, §2bis, précité.

Critères qualitatifs

Les critères qualitatifs, prévus dans la directive ministérielle du 4 août 2005, imposent aux caisses de mettre en œuvre un ensemble de processus afin d'assurer une perception efficace des cotisations du statut social et des cotisations de sociétés. Non moins de seize processus ont été définis pour l'enrôlement, la perception et le recouvrement administratif et judiciaire, concrétisés par une succession d'actes administratifs obligatoires à accomplir dans un délai déterminé. Les nouvelles dispositions imposent également la mise en place par les caisses d'un système de gestion permettant de suivre les étapes du recouvrement.

Deux axes de contrôle par le service d'inspection ont été définis dans cette directive. Le premier vise une évaluation des systèmes de gestion des caisses afin de garantir leur capacité à prendre en charge les différentes étapes du processus de perception. Le second baptisé « contrôle d'effectivité » porte sur la mise en œuvre concrète des processus-clés et un contrôle étendu des anomalies.

Pour permettre l'évaluation de leur système de gestion, les caisses devaient produire, pour le 31 novembre 2005, un descriptif exhaustif, détaillant les étapes de leur système de gestion du recouvrement, les relations entre les différents processus, les moyens matériels et humains affectés au recouvrement des cotisations et les services prestés par les avocats et les huissiers.

La procédure d'évaluation a bien été entamée au cours du second semestre 2005. À deux exceptions près, les caisses ont produit un descriptif de leur système de gestion du recouvrement, même si, dans certains cas, les informations transmises se sont avérées incomplètes. Le service d'inspection a procédé à une première analyse de ces processus de recouvrement.

La Cour des comptes constate cependant qu'au moment de l'audit, aucun avis officiel n'avait été formulé quant à la qualité des systèmes de gestion des caisses et que le service d'inspection n'avait pas entamé le contrôle d'effectivité des processus, second volet des contrôles prévus.

Sur la base des premiers éléments d'analyse établis par le service d'inspection, il apparaît que les systèmes de gestion des caisses ne répondent pas parfaitement aux normes imposées. Ainsi, si les processus ordinaires du recouvrement, comme l'enrôlement trimestriel et l'envoi de rappel à l'échéance, semblent bien appliqués dans l'ensemble des caisses, les procédures liées au suivi de l'évolution des contentieux et au suivi de l'exécution des jugements sont peu appliquées. Il en va de même pour les démarches spécifiques à accomplir en présence de soldes débiteurs importants. Enfin, dans le cadre des enquêtes de solvabilité, les recherches d'informations sur le patrimoine immobilier des débiteurs ou de leurs codébiteurs sont appliquées de manière inégale par les caisses.

Il faut également souligner que le taux de perception des cotisations du statut social ne reflète pas uniquement la qualité d'application des processus de recouvrement par les caisses mais est aussi influencé par le profil socioprofessionnel de leurs affiliés. Ainsi, certaines caisses ont un bon taux de recouvrement sans avoir nécessairement mis en œuvre, de manière satisfaisante, les processus de recouvrement imposés par la directive ministérielle.

En tout état de cause, la détection d'un faible taux de perception dans une caisse devrait faire l'objet d'une analyse approfondie sur place par le service d'inspection.

En conclusion, la Cour des comptes constate que les nouvelles perspectives de contrôle tracées en 2005 en vue de permettre une meilleure évaluation qualitative des processus de recouvrement des caisses ne sont mises en œuvre que lentement et sans aborder le contrôle de leur effectivité.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture indique qu'elle veillera à la finalisation, par le service d'inspection, du contrôle d'effectivité des critères de performance imposés aux caisses d'assurances sociales en 2005 en matière de recouvrement des cotisations.

1.3 Transfert des cotisations à l'Inasti

1.3.1 Détermination des montants à transférer

Le paiement conjoint des cotisations sociales et de la participation aux frais de gestion de la caisse nécessite d'identifier la part des recettes qui revient au régime de sécurité sociale et celle acquise à la caisse pour couvrir ses frais de gestion.

Pour les cotisations des sociétés, cette répartition est simple, la part qui revient à la caisse pour le financement de ses frais de gestion correspondant à un pourcentage fixe du montant des cotisations.

Par contre, pour les cotisations sociales des indépendants, la répartition nécessite un travail administratif plus important car le taux de frais de gestion peut varier d'année en année pour chaque caisse. Il est donc nécessaire d'identifier l'année de référence des cotisations encaissées afin d'appliquer le taux de frais de gestion qui y correspond. La répartition définitive des encaissements n'est établie qu'au début du trimestre qui suit.

Pour assurer un flux de trésorerie rapide et constant à l'Inasti, les caisses doivent procéder à un transfert journalier des recettes de cotisations, majorations ou intérêts moratoires ainsi que des intérêts bancaires créditeurs générés par le maintien de recettes sur les comptes bancaires²⁰. La part revenant à la caisse doit être transférée quotidiennement sur un compte financier réservé aux opérations de gestion.

Le montant des transferts journaliers vers l'Inasti est déterminé selon des règles de répartition provisoire imposées par directive ministérielle²¹ et basées sur la moyenne pondérée des taux de frais de gestion afférents aux recettes encaissées au cours du trimestre précédent.

Avant d'opérer les transferts à l'Inasti, les caisses sont autorisées à prélever les montants nécessaires à la couverture des dépenses de prestations sociales prévues dans les cinq prochains jours. Si nécessaire, les caisses peuvent également demander des avances de l'Inasti pour le paiement de ces prestations.

Du fait de ces mécanismes financiers, l'établissement du montant à transférer journalièrement nécessite donc d'extraire des recettes encaissées la part revenant à la caisse, puis d'établir le montant nécessaire à la couverture des prochaines dépenses de prestations.

²⁰ Article 51 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 précité et l'article 10 de l'arrêté royal du 1^{er} juillet 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à la cotisation unique à charge des sociétés, destinées au statut social des travailleurs indépendants.

²¹ Directive relative aux transferts de fonds (P 52.3/00.15 du 8 novembre 2000, mise à jour le 9 janvier 2002 par la directive P 52.3/02.1).

En fin de trimestre, les montants provisoires ainsi transférés journalièrement sont régularisés en fonction de la répartition définitive des droits acquis à l'Inasti et aux caisses. Cette opération doit donner lieu à un nouveau transfert vers l'Inasti ou à une restitution aux caisses, selon le cas. Tout solde en faveur de l'Inasti doit être versé pour le dernier jour du mois qui suit la clôture du trimestre.

1.3.2 Contrôles des transferts par le service d'inspection

Un premier contrôle doit être effectué sur les transferts journaliers par les caisses à l'Inasti en cours de trimestre.

Un second contrôle doit être réalisé sur les opérations de clôture trimestrielle, afin de vérifier l'établissement définitif des droits acquis à l'Inasti et aux caisses et les régularisations financières auxquelles elles doivent donner lieu.

Transferts journaliers

– Contrôle par le service d'inspection

Le service d'inspection fonde son contrôle sur un outil extra comptable, le registre de transferts, dont la tenue est imposée aux caisses par directive ministérielle²².

Aux termes de cette directive, les informations consignées dans le registre de transferts doivent attester de la bonne application des obligations de transferts imposées aux caisses. Plus précisément, le registre doit permettre de suivre l'encaissement des recettes, leur répartition provisoire et leur utilisation, faciliter le calcul des montants à transférer à l'Inasti et contrôler le montant et la date des transferts de fonds.

Les registres doivent être tenus distinctement pour chaque type de cotisation et les caisses qui ont des bureaux décentralisés ont l'obligation de tenir des registres propres dans chaque agence ou succursale. Les registres doivent être établis au jour le jour, sur la base des relevés de comptes bancaires. Les caisses doivent y mentionner tous les mouvements financiers tant en recettes qu'en dépenses. Les informations doivent être tenues de manière claire et logique afin d'éviter aux agents du service d'inspection de devoir procéder à de nombreux calculs pour reconstituer les montants des différents mouvements financiers.

L'examen des contrôles réalisés par le service d'inspection sur les transferts journaliers a révélé de grandes variations dans la périodicité des contrôles ; six caisses sur treize ont été contrôlées selon un cycle de deux à trois ans, pour six autres, les contrôles ont été plus espacés (cycles de quatre, cinq et sept ans). Au moment de l'audit, une caisse n'avait plus été contrôlée depuis neuf ans et l'administration y a programmé un contrôle comptable et financier d'une durée de deux ans, qui regroupera huit exercices comptables. Pour les cycles les plus longs, on a constaté des interruptions dans les contrôles, certains exercices comptables n'ayant pas été contrôlés.

Le contrôle de l'exécution des transferts journaliers au profit de l'Inasti est limité. Les rapports du service d'inspection n'abordent pas les problèmes liés à l'établissement des montants à transférer en cours de trimestre. Ils évoquent parfois des lenteurs dans les transferts journaliers. La sanction financière prévue par le statut social pour ce type d'infraction²³ n'a toutefois été appliquée qu'une seule fois en 1997.

²² Idem.

²³ L'article 51, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 prévoit, en cas de retard de transfert, qu'une majoration de 0,045% par jour de retard est appliquée sur le montant dû.

Il faut souligner que le contrôle de l'exécution des transferts est malaisé, les registres de transferts ne mentionnant pas le solde cumulé restant à transférer à l'Inasti. Souvent, le service d'inspection doit lui-même établir tous les soldes journaliers ainsi que le solde cumulé.

Comme ce travail est impossible à réaliser sur de longues périodes, le service d'inspection ne contrôle que le trimestre le plus récent. Compte tenu de l'espacement des contrôles, le nombre de trimestres non contrôlés est dès lors important et la rectification des erreurs tardive.

La Cour des comptes recommande d'imposer aux caisses un nouveau modèle de registre de transferts, mentionnant journalièrement le solde cumulé restant dû au régime afin de permettre un meilleur contrôle de l'application des directives relatives aux transferts de cotisations.

Par ailleurs, la fréquence des contrôles sur ce point devrait être augmentée afin de limiter les préjudices subis par le régime en cas d'anomalie.

Point de vue de la
ministre de tutelle

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture indique que des améliorations seront apportées à la fréquence des contrôles spécifiques.

– Examen de registres de transferts par la Cour des comptes

Afin d'approfondir l'évaluation de la qualité des contrôles, la Cour des comptes a examiné, pour chaque caisse, un exemple de registre de transferts fourni par le service d'inspection. Il faut souligner d'emblée l'absence d'uniformité dans le contenu et la présentation de ces registres, rendant le contrôle plus difficile.

Au départ des montants de recettes de cotisations mentionnés dans les registres, la Cour a examiné l'établissement des montants à transférer ainsi que la bonne exécution des transferts.

En ce qui concerne l'établissement des montants à transférer au terme des mécanismes de répartition, différentes anomalies ont été observées, qui conduisent à une sous-évaluation des montants transférés à l'Inasti.

D'une part, pour calculer la part des recettes de cotisations qu'elles peuvent conserver au titre de participation aux frais de gestion, certaines caisses utilisent des clés de répartition provisoires plus favorables que la moyenne pondérée des taux de gestion observée au cours du trimestre précédent. Elles sous-évaluent ainsi les montants à transférer journalièrement à l'Inasti.

Point de vue des
administrations
concernées

Le directeur général de la Direction générale des indépendants estime que les mécanismes de répartition provisoire sont efficaces. Il évoque à cet égard des informations fournies au cours de l'audit afin de démontrer que les écarts éventuels entre répartitions provisoires et définitives sont négligeables.

La Cour précise que les explications données se fondaient sur une simulation des montants à transférer au régime dans le cadre de la répartition provisoire. Les conclusions de la Cour sont fondées, quant à elles, sur des montants réels, recueillis dans les registres de transfert, aboutissant à des écarts non négligeables entre répartitions provisoires et définitives.

D'autre part, des avances versées aux caisses par l'Inasti, pour couvrir des remboursements de cotisations aux indépendants, ont erronément été considérées par certaines caisses comme des recettes à répartir. Ces caisses ont dès lors prélevé à tort sur ces avances un pourcentage destiné au financement de leurs frais de gestion.

Pour l'exécution des transferts financiers, la Cour des comptes a constaté que l'enchaînement des opérations financières des caisses, qui combine des recettes et des dépenses, engendre fréquemment des soldes journaliers débiteurs envers l'Inasti et ce, en dépit d'un calcul théorique correct des montants à transférer.

Quant au délai de transfert, la Cour des comptes n'a pu procéder à un examen complet car certaines caisses omettent de mentionner dans leurs registres la date d'exécution des transferts à l'Inasti, en infraction avec la directive ministérielle²⁴.

Clôture trimestrielle

Les recettes réparties provisoirement à l'occasion des transferts journaliers doivent ensuite être détaillées par les caisses pour comptabiliser, de façon distincte, les recettes et les dépenses effectuées pour le compte du régime et celles réalisées pour le compte de leur propre gestion. Les caisses présentent ces données comptables dans une déclaration trimestrielle dont les modalités sont fixées dans une directive ministérielle²⁵. L'Inasti intègre, dans la comptabilité qu'il établit pour la Gestion globale, les données ainsi communiquées par les caisses.

– Contrôle par le service d'inspection

Le contrôle du service d'inspection doit garantir que les déclarations trimestrielles reprennent bien toutes les cotisations perçues, que ces cotisations ont été correctement réparties et que les montants restant dus à l'Inasti ont été transférés dans le mois qui suit la clôture.

La Cour des comptes estime que ces contrôles ne garantissent pas l'exactitude des montants déclarés par les caisses, tant en recettes qu'en dépenses pour trois raisons :

1. Les accès informatiques limités dont dispose le service d'inspection n'ont pas permis, jusqu'ici, une analyse approfondie des systèmes informatiques utilisés par les caisses pour garantir que les enregistrements opérés dans les comptes individuels des indépendants se traduisent correctement dans la comptabilité de la caisse puis dans sa déclaration trimestrielle.
2. Jusqu'en 2006, la méthodologie de contrôle comptable n'a pas permis au service d'inspection de la Direction générale des indépendants de comparer, dans la masse des opérations, les recettes comptabilisées et déclarées aux encaissements constatés dans les extraits bancaires et dans les registres de transferts.

Un logiciel de contrôle comptable a été développé, en 2006, par un agent du service d'inspection de la Direction générale des indépendants permettant, après chargement de l'ensemble de la comptabilité d'une caisse, d'effectuer des routines de contrôle dans les écritures et de dépister des erreurs répétitives ou systématiques dans les programmes de comptabilisation. Le logiciel développé permet d'établir la concordance entre registres de transferts, extraits bancaires et comptabilité des caisses. Il procède également au calcul des montants à transférer quotidiennement à l'Inasti et vérifie que les transferts réellement opérés par les caisses y correspondent.

²⁴ Directive relative aux transferts de fonds.

²⁵ Directive relative aux documents comptables et statistiques à envoyer périodiquement à l'inspection financière et comptable (P 52.3/99.3 – version 2005 du 19 mars 1999).

La Cour des comptes souligne qu'à l'heure actuelle, ce logiciel n'a été utilisé que pour le contrôle de trois caisses et que l'extension du contrôle informatisé à l'ensemble des caisses nécessitera des adaptations de programmation et une formation appropriée de tous les agents affectés au contrôle comptable.

Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté que le service d'inspection ne peut consulter directement des banques de données comptables et se base sur des données chiffrées reproduites par les caisses aux seules fins du contrôle. Ce procédé induit un risque quant à la fiabilité des données utilisées pour le contrôle.

3. Le montant des recettes dues à l'Inasti, établi par les caisses dans les déclarations trimestrielles, résulte d'un partage des recettes globales entre le régime et les caisses, dont la vérification définitive n'est techniquement possible que depuis le deuxième trimestre 2005 au moyen de la statistique détaillée des encaissements transmise en annexe de la déclaration trimestrielle des caisses; cette statistique n'est cependant pas exploitée pour vérifier l'exactitude des clés de répartition utilisées par les caisses à la fin de chaque trimestre pour établir la part revenant à l'Inasti.

La Cour des comptes recommande d'utiliser cette statistique comme outil de contrôle de répartition définitive des recettes.

Par ailleurs, à la clôture trimestrielle, l'Inasti établit un compte courant de chaque caisse, sur la base de leurs déclarations trimestrielles, qui fait apparaître le solde restant à régulariser en faveur de l'Inasti ou en faveur de la caisse.

Ce solde des comptes courants ne tient cependant pas compte de l'ensemble des opérations liées aux «cotisations litigieuses».

On appelle cotisations litigieuses les paiements effectués par les indépendants sans information administrative permettant leur identification. Les tâches d'identification, d'affectation, de comptabilisation et de remboursement des cotisations litigieuses ne sont pas toujours réalisées au cours du trimestre de leur perception. L'étalement du traitement administratif et comptable sur plusieurs trimestres provoque des décalages dans l'enregistrement des cotisations litigieuses, en recettes et dépenses, et biaise les soldes de comptes courants établis par l'Inasti.

Il conviendrait d'adapter la méthode utilisée par l'Inasti pour établir les soldes des comptes courants trimestriels afin de prendre correctement en compte l'ensemble des opérations liées aux cotisations litigieuses.

Point de vue des administrations concernées

Le directeur général de la Direction générale des indépendants estime que les cotisations litigieuses semblent difficilement intégrables dans le solde des comptes courants établis par l'Inasti.

L'administrateur général de l'Inasti reconnaît, quant à lui, que les soldes des comptes courants des caisses sont biaisés par les cotisations litigieuses et recherche une solution permettant une prise en compte correcte de ces cotisations dans les comptes courants.

Enfin, la régularisation financière des soldes restant dus à l'Inasti ou à la caisse, à l'issue des déclarations trimestrielles, n'est pas suivie par le service d'inspection. Il faut noter que, pour la majorité des caisses, cette régularisation ne fait pas l'objet d'un paiement isolé et identifiable, ce qui rend son contrôle difficile. Au moment de l'audit, le service d'inspection s'assurait seulement que les soldes débiteurs de chaque caisse envers l'Inasti ne connaissent pas une tendance continue à la hausse.

Les obligations imposées aux caisses pour la tenue des registres de transferts devraient prévoir des dispositions particulières pour identifier les paiements effectués par les caisses en faveur de l'Inasti pour régulariser le solde de leur compte courant, afin de permettre leur suivi par le service d'inspection.

1.3.3 Nécessité d'une simplification du système de financement

Les mécanismes de financement du régime des indépendants sont particulièrement complexes.

Les caisses calculent et perçoivent les cotisations dues au régime en même temps que la participation de leurs affiliés à leurs frais de gestion. Au fur et à mesure des encaissements, elles transfèrent à l'Inasti la part qui lui revient et conservent la participation aux frais de gestion ainsi que les montants qui sont nécessaires à la couverture des prestations sociales qu'elles assurent à leurs affiliés. Des impératifs liés à la gestion de trésorerie imposent aux caisses de transférer quotidiennement à l'Inasti les sommes qui lui sont dues d'après un calcul de répartition provisoire. Un décompte trimestriel établit définitivement la nature et le montant des recettes perçues en cours de trimestre. Ce décompte donne lieu à une régularisation financière des soldes restant dus.

La Cour des comptes estime que le financement des frais de gestion et des prestations sociales pris en charge par les caisses, par prélèvements directs sur la masse des cotisations, constitue un facteur de risque important. De plus, la complexité des calculs provisoires, puis définitifs, opérés pour la répartition des cotisations entre l'Inasti et les caisses fait obstacle à un contrôle efficace des transferts de cotisations. Enfin, les faiblesses de l'outil et de la démarche de contrôle du service d'inspection ne permettent pas de détecter toutes les infractions commises par les caisses quant à l'établissement des montants à transférer, l'exécution et les délais de transferts en cours de trimestre ou encore la régularisation des soldes à la clôture trimestrielle.

Ces constatations plaident en faveur d'une simplification des mécanismes de financement afin d'alléger les tâches administratives des caisses et de faciliter la surveillance des flux financiers par le service d'inspection.

À cet effet, un nouveau système pourrait être envisagé, basé sur un transfert intégral et journalier à l'Inasti de toutes les recettes de cotisations. Le financement des frais de gestion des caisses et des prestations sociales serait assuré par le biais d'avances de fonds de l'Inasti aux caisses. Le suivi des cotisations perçues et des transferts à l'Inasti pourrait s'opérer sur la base des documents bancaires des caisses, ce qui allègerait la charge administrative des caisses par la suppression des registres de transferts et la disparition des calculs de répartition provisoire.

À la clôture trimestrielle, une régularisation financière serait opérée sur la base des déclarations établies par les caisses.

La Cour des comptes souligne que le système de financement envisagé vise la suppression des opérations de répartition provisoire tout en maintenant la répartition définitive et son contrôle.

Chapitre 2

Calcul et paiement des prestations sociales aux indépendants

Les prestations sociales du régime des travailleurs indépendants concernent l'assurance maladie-invalidité, les prestations familiales, les pensions, l'assurance en cas de faillite et l'aide à la maternité.

L'audit a porté sur les branches de sécurité sociale pour lesquelles les caisses remplissent une mission financière ou administrative.

Les caisses d'assurances sociales octroient et paient les prestations familiales ainsi que les prestations d'assurance faillite et d'aide à la maternité.

En ce qui concerne la branche des pensions, les caisses transmettent les données de carrière à l'Inasti pour lui permettre de fixer le droit à la pension. Les paiements des pensions sont effectués par l'Office national des pensions (ONP) au moyen des transferts financiers en provenance de l'Inasti. Toutefois, les caisses assurent le paiement des rentes et pensions inconditionnelles liées à des régimes de pensions résiduaire. Elles assurent également le suivi administratif des pensions libres complémentaires.

La gestion de la branche soins de santé et des indemnités pour incapacité de travail est assurée par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) tandis que les interventions relèvent des organismes assureurs. Les moyens financiers nécessaires sont transférés, selon les besoins, par l'Inasti.

2.1 Prestations familiales

2.1.1 Contexte

Des dispositions légales et réglementaires²⁶ définissent les normes imposées aux caisses pour le calcul et le paiement des allocations familiales.

Ces normes générales ont fait l'objet de directives à l'intention des caisses, clarifiant et modalisant l'application de la réglementation en vue de son contrôle ou de l'établissement de statistiques.

Pour l'octroi des prestations familiales, les caisses doivent se baser sur les données individuelles de l'indépendant, de son conjoint et de ses enfants. Ces données doivent, en permanence, être mises à jour par le biais des informations recueillies auprès de l'indépendant ou par le biais des flux électroniques de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Les flux sont envoyés à l'Inasti, qui est l'organisme du réseau primaire pour le secteur des indépendants. L'Inasti réceptionne les flux et les transfère immédiatement aux caisses sans traiter l'information. Ces flux contiennent des informations en provenance d'autres organismes (ONSS, Onafts, Onem, etc.) et concernent les droits ouverts dans les autres régimes et branches de sécurité sociale.

²⁶ Loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants et arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Chaque fois qu'une modification apparaît dans les données individuelles d'un affilié, les caisses doivent envisager sa répercussion sur le montant de la prestation familiale. Avant tout paiement de prestation familiale, les caisses doivent également s'assurer que l'indépendant s'est acquitté de ses cotisations et des formalités administratives.

Lorsque des prestations ont été payées indûment, la caisse doit procéder à leur récupération auprès de l'allocataire. Si la caisse est seule responsable de l'indu, l'allocataire peut demander à l'Inasti de renoncer à la récupération des prestations qui lui ont été indûment payées. Dans ce cas, le montant du préjudice subi par le régime doit être récupéré auprès de la caisse²⁷.

2.1.2 Contrôle par le service d'inspection

Le contrôle par le service d'inspection des dossiers de prestations familiales doit garantir la prise en compte correcte de toutes les données individuelles de l'indépendant et de sa famille, l'exactitude des montants octroyés, le respect des délais de paiement et la récupération par les caisses des prestations payées indûment.

Ce contrôle est réalisé, en pratique, par cycles de trois ans. Cette fréquence, par caisse, est bien respectée. La Cour des comptes a toutefois constaté qu'une caisse n'a plus été contrôlée depuis 2002.

Le service d'inspection contrôle tous les dossiers de prestations majorées²⁸ et un échantillon des dossiers de prestations ordinaires. Pour ces dernières, le contrôle vise plus particulièrement les bénéficiaires de plus de 18 ans pour lesquels le droit aux allocations familiales n'est plus inconditionnel²⁹. L'application des barèmes en fonction du nombre d'enfants et de leurs tranches d'âges est vérifiée au moyen d'un simulateur de calcul.

La Cour des comptes recommande d'améliorer le contrôle administratif des prestations familiales ordinaires en ciblant davantage les situations professionnelles ou familiales appelant une révision des droits aux prestations.

Le service d'inspection de la Direction générale des indépendants confirme, en ce qui concerne les dossiers ciblés pour le contrôle, qu'une distinction est faite entre les dossiers de droits majorés et les dossiers « ordinaires ». Il ajoute en outre qu'un ensemble de critères spécifiques sont appliqués dans le choix des dossiers et la couverture du contrôle: il en va ainsi des « fins de droit » et des dossiers présentant un solde à recouvrer. Il cite, à titre d'exemple, les « fins de droit » recouvrant de manière plus large les catégories hors obligations scolaire, « demandeurs d'emploi » et cessation d'activité.

Point de vue des administrations concernées

La Cour des comptes considère toutefois que le contrôle réalisé par le service d'inspection sur les « fins de droits » cible des dossiers dans lesquels la caisse a déjà mis fin au paiement des prestations et qui ne représentent donc plus un risque majeur. Elle maintient dès lors sa recommandation.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture indique que les méthodes de ciblage des contrôles spécifiques seront améliorées dans les meilleurs délais.

Point de vue de la ministre de tutelle

²⁷ Article 7 de l'arrêté royal du 27 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

²⁸ Allocations familiales majorées pour les enfants orphelins, handicapés, ou dont le parent attributaire est invalide.

²⁹ Le droit aux allocations familiales est inconditionnel jusqu'à l'âge de 18 ans en raison de l'obligation scolaire.

L'organisation du service d'inspection sépare les contrôles administratifs et financiers. Les contrôles administratifs ne portent que sur l'établissement des droits aux prestations sociales sans envisager les paiements. Les contrôles financiers, qui ne sont pas concomitants, ne portent, quant à eux, que sur les mouvements financiers globaux, sans liaison avec les droits individuels.

Cette organisation du contrôle ne permet pas de vérifier le lien entre les droits établis et le paiement des prestations familiales et n'aborde pas les questions liées à la comptabilisation.

Une meilleure coordination des contrôles administratifs et financiers renforcerait la qualité des contrôles.

Le directeur général de la Direction générale des indépendants indique que les principes d'une telle collaboration ont été inscrits dans les objectifs opérationnels du service d'inspection pour l'année 2007.

En 2005, 5.143 dossiers de prestations familiales ont été contrôlés pour un ensemble de 112.024 contribuables³⁰, soit 4,59%. Dans le cadre de ce contrôle, 327 erreurs ont été détectées représentant un taux d'erreur de 6,36%. Les erreurs détectées par le service d'inspection sont principalement liées à une interprétation erronée de la réglementation et à des lacunes dans le suivi administratif des dossiers.

La détection de ces erreurs n'est pas suivie d'une analyse approfondie permettant d'évaluer la qualité de la gestion administrative des caisses. Par ailleurs, les résultats du contrôle ne sont pas rassemblés dans une statistique comparative permettant de mesurer les performances de chaque caisse. Les méthodes de gestion des caisses les plus performantes ne sont pas analysées afin d'identifier des bonnes pratiques.

2.2 Pension légale

2.2.1 Contexte

L'Inasti a pour mission d'examiner le droit de l'indépendant à la pension légale³¹. Le calcul ne prend en compte que les années et trimestres au cours desquels une activité professionnelle de travailleur indépendant ou d'aidant a été exercée. Les trimestres pour lesquels les cotisations sont impayées, dispensées, irrécouvrables ou prescrites n'ouvrent toutefois aucun droit à la pension.

Les caisses ont l'obligation de transmettre à l'Inasti les informations requises en matière de cotisations, en distinguant les périodes valables et non valables pour la pension. Ces informations sont consignées dans un document établissant la carrière professionnelle, qui fait l'objet de plusieurs directives ministérielles.

L'informatisation encore incomplète des données de carrière engendre des retards ponctuels dans la transmission des documents à l'Inasti. Ces retards pénalisent le demandeur de pension, ainsi que l'Inasti, qui est tenu, par son contrat d'administration, au respect d'un délai strict pour l'établissement des droits.

³⁰ Chiffres présentés dans le rapport d'activité du service d'inspection pour 2005.

³¹ Conformément à l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants et l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants ainsi que ses arrêtés d'exécution.

La collecte des données relatives à la carrière des indépendants représente une charge administrative importante pour les caisses, notamment en raison du fait que les informations relatives aux années d'activité antérieures à 1983 ne sont pas toujours enregistrées sur support électronique. Cette situation est appelée à une évolution rapide car le Pacte entre générations³² prévoit que, pour 2010, chaque citoyen recevra à partir de 55 ans, une évaluation du montant de sa pension basée sur ses données de carrière consultables à tout moment par voie électronique. Cet objectif a donné lieu à une étude visant le développement d'une base de données spécifique rassemblant toutes les données de carrière des indépendants. Cette étude était en cours au moment de l'audit.

La Cour des comptes recommande que le développement de cette base de données, initiée essentiellement dans un souci d'information des assurés sociaux, soit étendu aux données utiles au service d'inspection pour mener à bien ses contrôles en matière de pension ainsi que de cotisations et de carrière des travailleurs indépendants.

L'Inasti ne s'oppose pas à ce que le service d'inspection de la Direction générale des indépendants ait accès aux données relatives à la carrière et aux cotisations prises en considération dans le calcul des pensions. L'Institut s'interroge toutefois sur la plus-value d'un tel accès.

Point de vue des administrations concernées

La Cour des comptes tient à souligner que la création d'une banque de données exhaustive et certifiée, constituée par consultation directe ou duplication des données authentiques détenues par les caisses, améliorerait le contrôle du service d'inspection. En effet, elle allégerait les charges liées aux contrôles dans les caisses et permettrait d'établir plus aisément des sélections de dossiers par thèmes ou critères de contrôle ou de mettre en œuvre des contrôles systématisés pour l'ensemble des indépendants.

2.2.2 Contrôle par le service d'inspection

Le service d'inspection a pour mission de contrôler l'exactitude des données mentionnées dans les documents établissant la carrière professionnelle transmis par les caisses.

La Cour des comptes a constaté que le contrôle de ces documents est organisé selon des cycles irréguliers. Pour sept caisses sur treize, le contrôle présente une périodicité de un à quatre ans, tandis que pour deux caisses, les cycles de contrôle s'étendent à six et sept ans. Enfin, quatre caisses n'ont plus été contrôlées depuis 1999.

Dans chaque caisse, le contrôle est opéré sur une sélection de dossiers pour lesquels une demande de pension a été introduite. L'échantillon de contrôle cible les dossiers qui sont les plus récents au moment de l'inspection et est établi au prorata du nombre de dossiers gérés par chaque caisse sans pouvoir être inférieur à 150 dossiers.

Le contrôle des documents établissant la carrière professionnelle s'effectue à partir des données des dossiers individuels (électronique et papier) et du RGTI. Il a pour but de vérifier les dates de début et de fin de carrière, les périodes prises en considération ou exclues du calcul de la pension, les revenus de base pour le calcul des cotisations, les réévaluations opérées pour tenir compte de l'index et des taux de cotisations sociales.

³² Loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

Le service d'inspection de la Direction générale des indépendants rappelle que les dossiers de pension constituent également une zone de contrôle en matière de calcul et de recouvrement des cotisations.

Des erreurs sont régulièrement détectées par le service d'inspection pour les divers aspects soumis au contrôle. La liste des erreurs est communiquée annuellement à l'Inasti afin qu'il puisse veiller à l'établissement des documents rectificatifs par les caisses.

Les erreurs amenant une sous-évaluation de la pension sont rectifiées avec effets rétroactifs. Toutefois, le délai de prescription limite à dix ans la période pour laquelle une rectification peut intervenir.

Les erreurs conduisant à une surévaluation de la pension peuvent engendrer une perte pour le régime de sécurité sociale. En effet, en cas d'erreur de la caisse, les montants de pension payés indûment dans le passé ne sont pas récupérés auprès de l'indépendant. Comme l'Inasti ne peut établir précisément le montant de l'indu, le statut social prévoit une réparation du préjudice par l'application d'une amende forfaitaire de 2.500 euros³³ mise à charge de la caisse.

L'identification des cas devant donner lieu à l'application de la sanction forfaitaire s'est avérée problématique. En effet, l'Inasti n'a pu dresser a posteriori la liste des dossiers dans lesquels le montant de la pension avait été réduit en rectification d'erreurs détectées par le service d'inspection.

La Cour des comptes a toutefois constaté qu'un cas individuel avait été signalé isolément par l'Inasti et avait donné lieu, en juin 2007, à l'application de la sanction forfaitaire, en vigueur depuis janvier 2005.

En septembre 2007, ce service d'inspection a initié une nouvelle procédure en communiquant à l'Inasti la liste des dossiers où des erreurs ont été détectées en 2006 et en 2007 et en invitant l'Institut à l'informer des rectifications ayant donné lieu à une nouvelle décision de pension. Cette procédure devrait permettre au service d'inspection d'identifier les caisses auxquelles la sanction forfaitaire doit être appliquée.

Après détection de l'erreur, le pensionné peut demander le maintien, dans le futur, d'un montant de pension inchangé, moyennant régularisation de sa situation par paiement de cotisations complémentaires. Si ses moyens financiers ne lui permettent pas de payer la régularisation, il voit sa pension définitivement réduite.

Le rapport d'activité du service d'inspection mentionne, pour l'année 2005, un contrôle de 2.799 dossiers de pension ayant donné lieu à 192 rectifications à propos de la validité des trimestres pris en considération pour le calcul de la pension, ce qui représente un taux d'erreur de 6,86%.

Ce taux révèle un manque de fiabilité des données transmises par les caisses en vue du calcul des pensions. Ce problème ne pourrait être résolu que par des contrôles réguliers opérés durant toute la carrière des indépendants.

Dans ce contexte, la Cour des comptes estime que les inspections réalisées, sans possibilité de cibler des zones de risque et sans pouvoir être étendus à l'ensemble des demandeurs de pensions, présentent un risque important de non-détection des erreurs. De plus, les contrôles réalisés tardivement, après la prise de cours de la pension, aggravent les conséquences des erreurs commises par les caisses.

³³ Article 20, §6, de l'arrêté royal n° 38.

2.3 Pension libre complémentaire

Parallèlement au régime de pension légale, un régime d'assurance libre complémentaire a été créé en 1981³⁴. Il permet aux travailleurs indépendants et à leur conjoint aidant de se constituer un capital de pension³⁵ ou d'obtenir le paiement de rentes trimestrielles, moyennant paiement de cotisations spécifiques fiscalement déductibles.

À sa création, et jusqu'en 2004, ce régime était géré exclusivement par les caisses d'assurances sociales, chargées du choix de la compagnie d'assurance-vie appelée à constituer les fonds de pension, du calcul des primes selon les plafonds de déductibilité fixés dans la réglementation, de la perception des cotisations trimestrielles et de leur transfert à la compagnie d'assurance-vie désignée.

Depuis 2004, les indépendants peuvent également souscrire à l'assurance libre complémentaire en s'adressant directement à une compagnie d'assurance-vie de leur choix. Dans ce cas, les caisses restent cependant responsables du calcul des primes.

Les opérations comptables et financières relatives à l'assurance libre complémentaire sont couvertes par les contrôles comptables du service d'inspection.

Par contre, la Cour des comptes a constaté, au moment de l'audit, qu'aucun contrôle n'était opéré sur le calcul de la prime d'assurance par les caisses. Ce calcul est pourtant déterminant car les primes d'assurance sont déduites fiscalement et réduisent, par conséquent, le revenu de base pour le calcul des cotisations sociales.

2.4 Assurance faillite

L'arrêté royal du 18 novembre 1996³⁶ a instauré un régime d'assurance faillite en faveur des travailleurs indépendants faillis ou se trouvant dans l'impossibilité de faire face à leurs dettes, ainsi que des gérants, administrateurs et associés actifs d'une société commerciale déclarée en faillite. Cette assurance leur ouvre des droits, pendant quatre trimestres au maximum, en matière de soins de santé et de prestations familiales et leur permet d'obtenir une prestation financière mensuelle pendant douze mois au maximum.

Les indépendants ne peuvent bénéficier de cette assurance qu'une seule fois au cours de leur carrière professionnelle. Au moment de la demande et pendant toute la durée des prestations, ils doivent avoir leur résidence principale en Belgique, avoir été assujettis au statut social des travailleurs indépendants pendant les quatre derniers trimestres et être dénués de tout revenu social ou professionnel.

Les caisses sont chargées de traiter les demandes d'intervention et de vérifier le respect des conditions d'octroi au moment de la demande et aussi longtemps que des prestations sont payées. Les bénéficiaires doivent signaler à leur caisse, sans

³⁴ Par l'article 52bis, § 1^{er}, inséré dans l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants par l'arrêté royal n° 1 du 26 mars 1981.

³⁵ Le capital de pension équivaut aux cotisations et intérêts capitalisés, augmentés d'une participation aux bénéfices de la compagnie d'assurances désignée par la caisse pour la gestion du régime de pension complémentaire de ses affiliés.

³⁶ Arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

délai, les changements intervenus dans leur situation personnelle concernant les critères d'octroi de l'assurance faillite et les caisses doivent vérifier le respect de cette obligation. Tout changement non notifié à la caisse doit donner lieu à la récupération de toutes les prestations payées.

Jusqu'en 2006, les contrôles administratifs du service d'inspection ne couvraient pas le secteur de l'assurance faillite.

Les principes d'un contrôle dans ce secteur ont été inscrits dans les objectifs opérationnels de l'année 2007, mais aucun rapport n'a été présenté, illustrant la mise en œuvre du contrôle. Dans ce contexte, la Cour des comptes n'a pu évaluer les outils et procédures mis en place par les caisses pour assurer la surveillance des dossiers d'assurance faillite et la récupération des prestations indues.

À ce jour, rien ne permet dès lors d'assurer que les prestations sont correctement octroyées et payées.

2.5 Aide à la maternité

L'aide à la maternité est une nouvelle prestation sociale accordée, depuis le 1^{er} janvier 2006³⁷, aux indépendantes qui exercent leur activité à titre principal. Cette prestation consiste en l'octroi de 105 titres-services permettant à l'indépendante de bénéficier d'une aide ménagère.

La prestation n'est payable qu'après demande expresse des indépendantes, introduite au plus tard à la fin de la sixième semaine suivant la date de l'accouchement. Au moment du paiement de la prestation, la bénéficiaire doit avoir régulièrement payé trois trimestres de cotisations et l'enfant doit avoir été inscrit, depuis sa naissance, au registre national belge dans le ménage de sa mère.

Toute prestation indûment payée doit être récupérée par la caisse à concurrence du coût d'acquisition des titres-services, si l'erreur n'est pas imputable à l'affiliée, et à concurrence du coût total des prestations d'aide ménagère³⁸ en cas de manœuvres frauduleuses ou de fausses déclarations de sa part.

Les prestations indues qui n'ont pu être récupérées suite à une négligence ou une fraude de la caisse d'assurances sociales peuvent être mises à la charge de la caisse par décision du ministre des Classes moyennes.

Au moment de l'audit, les prestations d'aide à la maternité n'étaient pas contrôlées par le service d'inspection.

La Cour des comptes recommande qu'un contrôle approprié soit organisé afin de s'assurer de la légalité des prestations payées en matière d'aide à la maternité.

³⁷ Arrêté royal du 17 janvier 2006 instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services.

³⁸ Soit, au moment de l'audit, 19,52 euros par titre-service, représentant le prix d'acquisition des titres-services majoré du montant de l'intervention de l'État fédéral.

Chapitre 3

Fiabilité et exhaustivité des données relatives au statut social des travailleurs indépendants

L'Inasti assure la tenue du Répertoire général des travailleurs indépendants (RGTI). Cette banque de données informatisée contient pour chaque indépendant les données signalétiques (numéro de registre national, nom et adresse), les données relatives à la carrière (trimestres et type d'activité), le revenu annuel communiqué par le SPF Finances et le nom des ayants droit liés à l'indépendant pour l'application du statut social (conjoint, enfants et autres personnes à charge).

La procédure de création d'un dossier dans le répertoire est lancée lors de la demande d'affiliation d'un indépendant auprès d'une caisse d'assurances sociales. La caisse communique alors électroniquement les données signalétiques de l'indépendant à l'Inasti. Celui-ci ne peut activer le dossier qu'après confirmation, par la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS), de la validité des données signalétiques.

Les données relatives au revenu sont communiquées par le SPF Finances dans la troisième année qui suit la période d'activité. L'Inasti intègre ces données dans le RGTI et les transmet aux caisses. Si un indépendant omet de s'affilier à une caisse, l'Inasti ne peut détecter son absence dans le RGTI que trois ans plus tard, au moment de la communication de ses revenus par le SPF Finances. L'Inasti procède alors à l'assujettissement.

Les données relatives à la carrière et aux ayants droit sont mises à jour en permanence par le biais des informations recueillies auprès de l'indépendant ou par le biais des flux électroniques de la BCSS. Ces flux contiennent des informations en provenance d'autres organismes (ONSS, Onafits, Onem, etc.) et concernent les droits ouverts par les indépendants ou par leurs ayants droit dans les autres régimes et branches de sécurité sociale. L'Inasti réceptionne les flux et les transfère immédiatement aux caisses sans traiter l'information. Après avoir géré administrativement l'information, la caisse informe l'Inasti de la modification qui doit être apportée au RGTI. L'Inasti contrôle les modifications demandées par les caisses d'un point de vue purement formel mais n'a pas la garantie que tous les flux d'informations de la BCSS ont bien donné lieu aux demandes d'adaptation requises du RGTI.

Ces constatations indiquent que les données du répertoire constituent une source certifiée en ce qui concerne les données signalétiques et les données de revenus des indépendants mais non pour les données relatives à la carrière et aux ayants droit.

En outre, il faut souligner que des données importantes ne sont pas enregistrées au RGTI: les cotisations enrôlées, encaissées ou impayées ainsi que les prestations sociales octroyées et payées ne figurent que dans les banques de données propres des caisses.

La question de la fiabilité des données enregistrées par les caisses dans leurs propres banques de données mérite une attention particulière. Les caisses doivent s'assurer de l'exactitude des données relatives à leurs affiliés en intégrant les informations communiquées par les indépendants et en assurant un suivi administratif des informations transmises par la BCSS.

La fiabilité de ces données est envisagée au travers des différents contrôles du service d'inspection, avec les limites déjà évoquées ci-avant, concernant les échantillons de contrôle très réduits. Les contrôles réalisés lors des demandes de pension ont révélé des discordances entre les données de revenu enregistrées par les caisses et celles du RGTI. Le contrôle des cotisations irrécouvrables et prescrites ont également mis en évidence un manque de fiabilité des données de carrière enregistrées dans les caisses. Ainsi certaines caisses ont maintenu à tort une radiation ou une cessation d'activité d'indépendant dans le dossier individuel de leurs affiliés, conduisant à ne plus enrôler aucune cotisation alors que des revenus étaient cependant enregistrés au RGTI. Le droit d'accès des inspecteurs aux banques de données des caisses ne permet pas une vérification globale des données. En effet, ils peuvent accéder aux dossiers individuels mais ne sont pas habilités à opérer des contrôles transversaux.

Le développement d'une gestion administrative et financière informatisée dans les caisses n'a pas été encadré par les autorités publiques. Aucune norme n'a été fixée dans ce domaine et l'implantation des systèmes informatiques n'a pas été soumise à leur approbation. Le service d'inspection n'a pas analysé les processus informatisés et les liaisons établies entre les processus financiers (registres de transferts), comptables et administratifs (gestion des dossiers individuels des indépendants).

Au moment de l'audit, aucune extension du RGTI n'était envisagée afin d'y intégrer les données relatives aux cotisations et aux prestations. Aucun système de connexion à distance avec les banques de données des caisses n'était prévu. Dans le cadre du Pacte entre générations, l'Inasti doit mettre en place un système permettant aux indépendants d'accéder à tout moment à une estimation du calcul de leur pension par le biais d'un site internet. Néanmoins, les orientations données à ce projet lors de la réalisation de l'audit n'impliquent aucun élargissement des données communiquées par les caisses.

En conclusion, l'audit révèle que le secteur des indépendants ne dispose pas d'une banque de données exhaustive et certifiée concernant les indépendants et nécessaire à la gestion du statut social.

L'Inasti devrait dès lors développer une banque de données complète, alimentée par connexion ou duplication des informations enregistrées dans les caisses. Cet outil faciliterait la gestion globale du régime dans ses aspects financiers, statistiques et budgétaires. Il permettrait également au service d'inspection de développer des contrôles systématiques et automatisés, de façon à remédier aux principales faiblesses du contrôle du service d'inspection.

L'administrateur général de l'Inasti souligne l'importance attachée à l'exactitude et à la fiabilité des données tenues actuellement dans le RGTI. Il confirme que, pour assurer l'accès au calcul estimatif des pensions par internet, l'Institut étudie actuellement la création d'une banque de données qui enregistrera régulièrement les données de la carrière des indépendants. Il précise que, dans la mesure des moyens budgétaires disponibles, ce projet offrira la possibilité d'examiner le contenu des flux et la rationalisation des échanges d'information. Il estime toutefois que, selon l'organisation spécifique du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, ce sont les caisses qui sont compétentes pour la tenue des informations authentiques relatives aux obligations exécutées et aux droits ouverts.

Point de vue des
administrations
concernées

Chapitre 4

Réparation des préjudices subis par le régime en cas d'erreur des caisses

La réglementation relative au statut social des travailleurs indépendants détermine les sanctions administratives et financières applicables aux caisses en cas d'irrégularité dans l'exécution de leurs missions.

Deux types de sanctions administratives sont prévus. Le premier est applicable en cas de performance insuffisante en matière de perception³⁹. Dans ce cas, le ministre des Classes moyennes peut déléguer un fonctionnaire chargé de remédier aux faiblesses des caisses. Le second consiste en un retrait de l'agrément des caisses⁴⁰ lorsque leurs déficiences de gestion portent gravement atteinte aux intérêts du régime ou des affiliés. Au moment de l'audit, aucune de ces sanctions n'avait été appliquée.

Des sanctions financières sont prévues lorsque, de manière générale, les caisses ne donnent pas suite aux directives, notes et remarques qui leur sont adressées⁴¹. Ces sanctions sont rarement appliquées.

Outre les sanctions, le statut social des travailleurs indépendants impose le principe de la réparation des préjudices subis par le régime. Des intérêts de retard sont applicables en cas de transferts de fonds tardifs vers l'Inasti⁴². Lorsque les données transmises par les caisses pour le calcul de la pension⁴³ sont incorrectes et aboutissent à une surévaluation de la pension, le préjudice est partiellement compensé par une amende forfaitaire. Pour les cotisations non perçues et les prestations payées indûment suite à une négligence des caisses, la récupération doit d'abord être opérée auprès des indépendants. Si la récupération est impossible auprès des indépendants, la caisse peut être contrainte⁴⁴, par décision ministérielle, de prendre en charge le montant du préjudice subi par le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants. Cette prise en charge est assurée par un prélèvement sur le produit des cotisations payées par les indépendants destinées à couvrir les frais de gestion de leur caisse.

La détection de toutes les erreurs conditionne donc la sauvegarde des intérêts du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

La Cour des comptes constate que la réparation des préjudices subis par le régime est limitée par les faiblesses du contrôle, caractérisé par un champ d'application limité, une périodicité insuffisante, une approche peu ciblée et un calendrier inadéquat.

De plus, le principe de réparation, tel qu'il était défini au moment de l'audit, pourrait difficilement être appliqué à un nombre très important d'erreurs sans peser lourdement sur les frais de gestion mis à charge des affiliés des caisses.

³⁹ Article 20, §2bis, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 et les articles 60bis et 60ter de l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

⁴⁰ Article 20, § 1, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.

⁴¹ Article 20, §2ter, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.

⁴² Article 51, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

⁴³ Article 20, § 6, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.

⁴⁴ Conformément à l'article 60 de l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

Les caisses qui présenteraient des dysfonctionnements importants, générant des erreurs coûteuses, pourraient être amenées à majorer leurs frais de gestion, ce qui serait peu justifiable vis-à-vis de leurs affiliés. Les conséquences financières de l'application du principe de réparation a dès lors un effet inhibiteur sur le contrôle du service d'inspection.

La Cour des comptes recommande dès lors d'envisager le contrôle du service d'inspection dans une optique de remédiation afin d'éviter les erreurs préjudiciables. Les inspections devraient prioritairement porter sur les systèmes et les procédures informatisées afin d'en détecter les faiblesses. Le contrôle des dossiers individuels devrait être réalisé en temps opportun, plus fréquemment, de manière plus complète et en s'appuyant sur une meilleure technique d'échantillonnage. Les résultats des contrôles devraient être exploités dans le cadre d'une analyse globale des pratiques administratives permettant d'identifier les sources d'erreurs et d'y remédier.

Point de vue des administrations concernées

Sans viser réellement la réalisation d'une analyse globale de toutes les pratiques administratives, le directeur général de la Direction générale des indépendants évoque, à cet égard, un projet de création d'une plate-forme d'échanges, consultable par les inspecteurs et les gestionnaires des caisses, qui publiera, par internet, des informations relatives aux problèmes rencontrés dans le cadre du contrôle ou de la gestion et aux solutions pertinentes qui y ont été apportées.

Point de vue de la ministre de tutelle

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture considère que le développement de contrôles globaux va dans le sens d'une optimisation de l'action menée par le service d'inspection.

La réorientation du contrôle dans le secteur des indépendants pourrait s'appuyer sur les nouvelles pratiques de contrôle mises en œuvre dans différents domaines de la sécurité sociale des travailleurs salariés (contrôle des secrétariats sociaux, des caisses d'allocations familiales ou des mutuelles) qui se sont fondées sur une analyse approfondie des processus administratifs et des erreurs pour déterminer des indicateurs de qualité.

Chapitre 5

Maitrise par les autorités publiques des frais de gestion réclamés aux indépendants

Le financement des frais de gestion des caisses est assuré par le paiement d'une cotisation à charge des affiliés indépendants, représentant un pourcentage de leurs cotisations sociales. Ce pourcentage est fixé annuellement, pour chaque caisse, par le ministre des Classes moyennes, sur proposition de la caisse⁴⁵. En 2006, il variait, selon la caisse, de 3,50 % à 4,70 % des cotisations sociales. La caisse publique⁴⁶ est quant à elle obligée de s'aligner sur le taux le plus élevé.

5.1 Un manque de transparence

Dans un contexte où les indépendants peuvent choisir librement la caisse auprès de laquelle ils s'affilient, la Cour des comptes relève que l'autorité publique n'impose aux caisses aucune publicité quant à leur taux de cotisation pour frais de gestion ou à l'utilisation de ces cotisations. La consultation des sites internet des différentes caisses révèle que certaines d'entre elles ne font pas mention du taux qu'elles pratiquent pour le financement de leurs frais de gestion. Ce manque de publicité ne permet pas aux indépendants d'opérer leur choix dans une parfaite transparence.

En outre, aucune garantie n'est donnée aux indépendants quant à la pertinence des taux de cotisation qui leur sont réclamés. La réglementation ne précise d'ailleurs pas les critères sur lesquels le ministre peut s'appuyer pour déterminer ce taux de cotisation.

5.2 Un contrôle insuffisant au moment des demandes de taux de cotisation

En pratique, les caisses justifient chaque année leur demande de taux de cotisation par un budget sommaire des charges d'exploitation et le service d'inspection de la Direction générale des indépendants procède à une analyse de l'évolution chronologique des charges et des produits. Toutefois, les informations fournies dans ce cadre ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre à ce service d'inspection de vérifier pleinement le fondement du taux de cotisation proposé et les paramètres qui justifient les variations de ces taux dans le temps et entre les caisses.

Il n'est donc guère possible de vérifier que la hauteur des frais de gestion de chaque caisse est effectivement liée à la qualité des services prestés, du personnel employé et des systèmes de gestion mis en œuvre.

⁴⁵ Article 20, § 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967.

⁴⁶ Il s'agit de la Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales (Cnaxas), intégrée à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti). Voir article 20, § 4, de l'arrêté royal n° 38.

5.3 Un contrôle difficile de l'utilisation des cotisations pour frais de gestion

Quant à l'utilisation des cotisations pour frais de gestion, le statut social des indépendants précise que le produit des cotisations ne peut être affecté qu'à la couverture des frais de gestion liés à l'exécution des missions des caisses. Sur la base des comptes de charges des caisses, le service d'inspection examine la réalité des dépenses encourues, la finalité de celles-ci par rapport aux missions sociales dévolues aux caisses et leur comptabilisation correcte.

La plupart des caisses font cependant partie de groupes plus larges, comprenant des ASBL actives dans différents secteurs sociaux et économiques (mutuelles, secrétariats sociaux, caisses d'allocations familiales, guichets d'entreprises). Dans certains de ces groupes, une ASBL distincte a été créée pour gérer, pour l'ensemble du groupe, les achats de fournitures, la logistique, l'informatique ou la gestion du personnel. Cette organisation, qui permet des réductions de coût, peut dans certains cas engendrer un manque de transparence comptable et constituer un obstacle au contrôle, par le service d'inspection, des dépenses financées par les cotisations pour frais de gestion.

Une directive ministérielle⁴⁷ a d'ailleurs été adressée aux caisses afin de préciser que la part des frais communs d'un groupe qui est imputée à une caisse ne peut échapper aux contrôles du service d'inspection et doit être justifiée. Aux termes de cette directive, le service d'inspection doit vérifier que la répartition des frais communs au sein du groupe repose sur des bases cohérentes et équitables.

Des difficultés persistent dans la production des factures originales et dans la justification des clés de répartition entre les différentes composantes d'un même groupe.

Point de vue des administrations concernées

Selon le directeur général de la Direction générale des indépendants, le service d'inspection a récemment interrogé les caisses sur leurs paramètres de répartition des frais communs. À ce jour, les informations recueillies dans le cadre de cette démarche n'ont pas été formalisées dans un rapport de suivi.

5.4 Une mesure de plafonnement inappliquée

La part de recettes de cotisations pour frais de gestion qui reste inutilisée peut être affectée à un fonds de réserve⁴⁸. Lorsque le fonds de réserve d'une caisse dépasse le montant annuel de ses frais de gestion, le ministre des Classes moyennes peut réduire le taux de cotisation réclamé à ses affiliés⁴⁹.

Cette mesure de plafonnement du fonds de réserve constitue la seule limite envisagée dans la fixation des taux de cotisation pour frais de gestion.

La Cour des comptes a constaté à cet égard qu'au 31 décembre 2006, les réserves de cinq caisses dépassent depuis plusieurs années le plafond prévu dans la législation. Le taux de cotisation pour frais de gestion de ces caisses n'a pas pour autant fait l'objet d'une mesure de réduction. La hauteur des réserves cumulées amène un doute quant à la portée des analyses réalisées lors de l'approbation annuelle du taux de cotisation réclamé aux affiliés pour la couverture des frais de gestion.

⁴⁷ Directive relative aux frais communs (P 52.3/00.18 du 8 novembre 2000).

⁴⁸ Pour l'ensemble des caisses, les réserves administratives totalisent 90.968.158 euros.

⁴⁹ Article 67bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967.

Ces diverses constatations indiquent que les autorités publiques n'ont pas une maîtrise suffisante des frais de gestion, dans le contexte particulier d'un régime d'affiliation obligatoire assorti d'une concurrence entre caisses privées.

L'autorité publique pourrait remédier à cette faiblesse en développant un dialogue de gestion permettant la fixation d'objectifs qualitatifs et quantitatifs. Les systèmes mis en place à l'égard des mutuelles et des caisses d'allocations familiales offrent des exemples qui pourraient être adaptés aux caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture signale avoir porté une grande attention aux recommandations formulées en vue de l'amélioration de la transparence des frais de gestion réclamés par les caisses d'assurances sociales et d'une plus grande équité entre les indépendants.

Point de vue de la
ministre de tutelle

Chapitre 6

Conclusion, recherche de bonnes pratiques et recommandations

L'organisation du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants est caractérisée par l'intervention de caisses privées chargées de calculer et de collecter les cotisations sociales, ainsi que d'octroyer certaines prestations aux affiliés. Cette structure suppose que l'autorité publique dispose d'une parfaite visibilité des opérations qui lui permette de réaliser un contrôle performant en vue d'obtenir une garantie suffisante que les cotisations sont calculées, perçues et transférées à l'Inasti de façon correcte et régulière et que les prestations sociales octroyées aux affiliés respectent les conditions imposées.

L'audit a mis en exergue les constatations suivantes :

- l'absence d'un système d'information complet et certifié ;
- la faiblesse du contrôle caractérisée par une approche informatique restreinte, un champ d'application limité, une périodicité insuffisante, une démarche peu ciblée et un calendrier inadéquat ;
- la grande complexité des mécanismes financiers ;
- l'absence de dialogue de gestion entre les autorités publiques et les caisses permettant une maîtrise des processus-clés ;
- l'absence d'obligation quant à la publicité des taux de cotisation pour frais de gestion réclamés par les caisses et un manque de transparence dans leur détermination.

Les recommandations de la Cour des comptes portent sur les améliorations à apporter à court terme au contrôle. Celles-ci sont complétées par des recommandations structurelles à plus long terme relatives à l'organisation financière et administrative du secteur des travailleurs indépendants.

Point de vue des administrations concernées

La Direction générale des indépendants partage l'analyse de la Cour des comptes et considère également qu'il est nécessaire et opportun de renforcer et réorienter les contrôles sur un certain nombre de points. Le directeur général tient à souligner la forte diminution des effectifs de contrôle depuis 1995. Il fait état d'une diminution de cinq unités du personnel de niveau A (soit 38 %) et de cinq unités du personnel de niveau B (soit 13 %) alors que ces dernières années ont vu s'accroître les domaines de contrôle (cotisations à charge des sociétés, assurance faillite, statut des conjoints aidants, titres-services d'aide à la maternité, contrôle des critères de performance des caisses, recouvrement par contrainte, hypothèque légale ou notification sociale,...). Il relève également, à cet égard, que le rapport de la Cour des comptes n'aborde pas un certain nombre de tâches prises en charge par le service d'inspection, notamment les enquêtes sociales menées dans le cadre des demandes de dispenses de cotisations et/ou de dérogations en matière de prestations familiales, les enquêtes de solvabilité ainsi que le traitement des demandes de levée de prescription, plaintes et demandes de renseignements émanant des indépendants eux-mêmes.

Outre l'insuffisance du personnel de contrôle, le directeur général souligne qu'à ce jour, les solutions informatiques applicatives dont disposent ses services sont le fruit quasi exclusif du travail d'une ou de deux personnes internes au service de contrôle.

6.1 Recommandations à court terme

6.1.1 Mise en œuvre de contrôles globaux

Il conviendrait de développer une analyse plus globale des processus mis en place par les caisses pour assurer l'exécution des missions qui leur sont dévolues.

Le directeur général de la Direction générale des indépendants reconnaît la nécessité d'un contrôle global des processus de chaque caisse et exprime le souhait d'une amélioration des méthodologies de contrôle, notamment par la mise en œuvre de bonnes pratiques.

Point de vue des administrations concernées

La Cour des comptes considère que :

- Le service d'inspection devrait prioritairement assurer un contrôle de la gestion des banques de données et de tous les logiciels utilisés par les caisses afin de vérifier que leur programmation prend correctement en compte les dispositions légales et assure une concordance parfaite entre les données financières, comptables et administratives (dossiers individuels informatisés des affiliés). Pour mener à bien ce contrôle, le service d'inspection devra requérir des accès informatiques plus étendus et se doter d'un personnel qualifié pour l'audit informatique.

À cet égard, le directeur général de la Direction générale des indépendants souligne, dans sa réponse, que l'organisation d'un contrôle global des logiciels informatiques des caisses représente une lourde charge et nécessite une analyse coût-bénéfice préalable.

Point de vue des administrations concernées

- Les évaluations qualitative et quantitative des processus de recouvrement des caisses, entamées par le service d'inspection sur la base de l'arrêté royal n° 38 et de la directive ministérielle du 4 août 2005, devraient être finalisées au plus tôt. Des mesures d'amélioration du processus de recouvrement devraient être prises rapidement envers les caisses qui ne respectent pas les critères de qualité qui leur sont imposés dans le domaine de la perception.
- Les constatations faites, tant dans les contrôles globaux qu'au cours des contrôles spécifiques, devraient être rassemblées dans une étude comparative évaluant la qualité de la gestion administrative et les performances de chaque caisse. Cette étude permettrait une évaluation des risques et une meilleure orientation des contrôles spécifiques. En outre, dans une optique de remédiation, les principales sources d'erreurs devraient être identifiées et maîtrisées en s'inspirant des bonnes pratiques observées dans les caisses les plus performantes.

6.1.2 Amélioration des contrôles spécifiques

En ce qui concerne les contrôles réalisés par le service d'inspection sur le calcul des cotisations du statut social, la Cour des comptes recommande de cibler davantage les dossiers d'indépendants dont la situation professionnelle présente un risque d'erreurs important. Par ailleurs, les contrôles devraient être plus fréquents.

Dans le domaine de la perception, outre les évaluations qualitatives et quantitatives des processus, il conviendrait de procéder à un contrôle approfondi, dans la masse des cotisations non perçues, des créances les plus anciennes afin de vérifier leur recouvrabilité. En outre, conformément à la directive ministérielle du 4 août 2005, la mise en œuvre concrète des processus de recouvrement des

cotisations par les caisses devrait faire l'objet d'un contrôle spécifique du service d'inspection (contrôle d'effectivité) dans les dossiers individuels des indépendants.

Le contrôle comptable informatisé réalisé actuellement dans trois caisses d'assurances sociales devrait être rapidement étendu à l'ensemble des caisses afin de garantir l'exactitude des montants de recettes de cotisations déclarées trimestriellement à l'Inasti. Par ailleurs, la Cour des comptes recommande au service d'inspection de fonder ses contrôles sur des données originales. L'utilisation de données chiffrées reproduites par les caisses aux seules fins du contrôle doit être abandonnée et remplacée par une consultation en ligne directe de l'ensemble des banques de données des caisses.

La répartition définitive des recettes de cotisations entre le régime et les caisses devrait faire l'objet d'un contrôle régulier, sur la base des statistiques d'encaissement détaillées par année d'enrôlement des cotisations.

Quant au transfert des cotisations perçues pour compte du régime de sécurité sociale, les contrôles devraient être plus fréquents. De plus, les directives données aux caisses pour la tenue des registres de transferts devraient être adaptées afin d'uniformiser leur présentation et d'imposer la mention d'un solde journalier cumulé.

La méthode utilisée par l'Inasti pour établir les soldes des comptes courants trimestriels devrait être adaptée pour prendre correctement en compte les opérations liées aux cotisations litigieuses.

Point de vue des administrations concernées

À cet égard, le directeur général de la Direction générale des indépendants estime que les cotisations litigieuses sont difficilement intégrables dans les décomptes trimestriels de l'Inasti.

Les obligations imposées aux caisses pour la tenue des registres de transferts devraient également prévoir des dispositions particulières concernant l'enregistrement, en marge des opérations courantes, des paiements effectués par les caisses en faveur de l'Inasti pour régulariser le solde de leur compte courant. Ces régularisations devraient, en effet, être identifiables afin d'assurer leur suivi par le service d'inspection.

Pour les prestations familiales, la sélection des cibles de contrôle devrait être davantage orientée vers toutes les situations professionnelles ou familiales appelant une révision des droits. De plus, les contrôles administratifs et financiers devraient être coordonnés afin de détecter les fraudes éventuelles dans le chef des caisses.

Les contrôles administratifs devraient être étendus aux domaines de l'aide à la maternité et de la pension libre complémentaire.

Les contrôles programmés à partir de 2007 dans le domaine de l'assurance faillite devront garantir que les prestations sont correctement octroyées.

Une place prépondérante devrait être donnée au contrôle des données enregistrées par les caisses concernant les activités de leurs affiliés et leurs cotisations. La fiabilité de ces données devrait être assurée par un contrôle régulier des dossiers individuels, opéré durant toute la carrière des indépendants, en se concentrant sur les périodes de la carrière pour lesquelles le risque d'erreur est le plus élevé. Cette démarche de contrôle garantirait notamment la fiabilité des données utilisées pour le calcul des pensions.

Les cycles de contrôles comptables devraient être plus réguliers et plus fréquents. Il en est de même pour les contrôles administratifs à réaliser dans le domaine des pensions et des calculs de cotisations.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture indique, de manière générale, qu'une amélioration du ciblage, de la fréquence et du champ d'application des contrôles spécifiques est nécessaire mais suppose un accroissement des ressources humaines et des moyens informatiques dévolus au service d'inspection. Elle veillera néanmoins à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, des améliorations aux méthodes de ciblage et à la fréquence des contrôles spécifiques.

Point de vue de la ministre de tutelle

6.1.3 Meilleure transparence des cotisations pour frais de gestion

Les travailleurs indépendants sont tenus de s'affilier à une caisse d'assurances sociales. La Cour des comptes a observé un contrôle insuffisant de l'autorité publique dans la fixation des taux de cotisations réclamés par les caisses privées à leurs affiliés pour le financement de leurs frais de gestion.

Le directeur général de la Direction générale des indépendants estime que les contrôles du service d'inspection sont suffisants dans le contexte d'une organisation où existe «*une certaine forme d'émulation entre les caisses d'assurances sociales*».

Point de vue des administrations concernées

Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté des difficultés récurrentes dans le contrôle du service d'inspection quant à l'utilisation des cotisations pour frais de gestion.

De plus, le manque de publicité des taux de cotisations réclamés aux indépendants pour la couverture des frais de gestion ne permet pas aux indépendants d'opérer leur choix dans une parfaite transparence.

La Cour des comptes recommande dès lors d'assurer des règles de publicité des taux. Elle considère également que l'Inasti, chargé de la diffusion de l'information relative au statut social, devrait inclure dans ses publications et sur son site internet, les informations relatives aux différentes cotisations réclamées par les caisses d'assurances privées.

L'administrateur général de l'Inasti estime que les bonnes pratiques mises en place dans le secteur de l'économie marchande devraient inspirer des mesures amenant les caisses d'assurances sociales à une meilleure publicité quant au coût des services offerts et permettant ainsi aux indépendants d'opérer un choix éclairé en toute transparence.

Point de vue des administrations concernées

Enfin, le contrôle de l'utilisation des cotisations réclamées aux indépendants pour la couverture des frais de gestion de leurs caisses devrait être renforcé et s'appuyer sur des pratiques plus contraignantes quant à la justification des frais de gestion exposés dans le cadre des missions dévolues aux caisses.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture indique que les recommandations formulées en vue d'améliorer la transparence des frais de gestion et l'équité entre indépendants ont retenu son attention.

Point de vue de la ministre de tutelle

6.1.4 Optimisation de l'organisation administrative

La loi du 26 juillet 1996, portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, a jeté les bases d'une profonde réforme visant à modifier, réorganiser, simplifier et renforcer les structures de gestion et d'administration ainsi que les procédures du statut social des travailleurs indépendants⁵⁰. C'est dans ce cadre que la gestion financière globale du régime a été instaurée et confiée à l'Inasti⁵¹.

Les perspectives de modernisation tracées par cette loi s'étendaient explicitement au service d'inspection en envisageant la modification de la législation qui règle sa création, son organisation et ses compétences⁵². Aucun arrêté d'exécution n'a été pris en vue de concrétiser ces perspectives.

Au terme de son audit, la Cour des comptes considère néanmoins que l'organisation administrative actuelle n'est pas optimale. En effet, l'intégration actuelle du service d'inspection au sein du SPF Sécurité sociale pose plusieurs problèmes :

- Le coût des contrôles opérés dans le secteur des indépendants est mis à charge du budget général de l'État alors qu'il devrait incomber à la Gestion globale du régime des indépendants.
- La double tutelle administrative exercée par le ministre des Classes moyennes et le ministre des Affaires sociales sur le service d'inspection ne permet pas de lier efficacement les objectifs de contrôle à l'allocation des moyens humains et matériels affectés au contrôle.
- L'Inasti, chargé d'assurer la Gestion globale du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants et la tenue de leurs données individuelles, n'est pas associé à la fixation des objectifs de contrôle du service d'inspection ; ses besoins en matière de certification des données financières, comptables et individuelles sont, dès lors, mal pris en compte.

Point de vue de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique

La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique signale que les dispositions prises par les arrêtés royaux du 21 et du 27 décembre 2007 nommant les ministres et fixant certaines attributions ministérielles confient la tutelle du statut social des travailleurs indépendants à la seule ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture et remédient ainsi au problème de double tutelle soulevé par la Cour des comptes.

La Cour des comptes considère qu'un rattachement du service d'inspection à l'Inasti est l'une des perspectives qui pourraient être envisagées en vue d'optimiser la gestion administrative du secteur des indépendants. Cette organisation permettrait une prise en charge du coût des contrôles par la Gestion globale du régime des indépendants et favoriserait des synergies entre le service d'inspection et l'Inasti, dans l'utilisation des moyens techniques et humains.

⁵⁰ Article 31, chapitre V, titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

⁵¹ Arrêté royal du 18 novembre 1996 visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

⁵² Article 32, chapitre V, titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Le directeur général de la Direction générale des indépendants reconnaît que l'organisation administrative actuelle n'est pas optimale et que l'insuffisance des moyens humains et matériels affectés au contrôle en est la preuve. Il estime néanmoins que la perspective d'un rattachement du service d'inspection à l'Inasti n'est pas envisageable.

Il évoque tout d'abord l'obligation de maintenir l'externalité du contrôle à réaliser sur les opérations de la Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales tout en admettant qu'une solution juridique peut être trouvée.

Il considère ensuite que, d'un point de vue déontologique, le contrôle des caisses d'assurances sociales ne peut dépendre de l'Inasti, compte tenu de la représentation de ces caisses dans son conseil d'administration. Il estime que l'intégration du service d'inspection au SPF Sécurité sociale et la double tutelle exercée par le ministre des Affaires sociales et le ministre des Classes moyennes constituent un gage d'indépendance des services de contrôle.

Par ailleurs, il souligne que l'organisation administrative actuelle permet une collaboration constructive entre le service d'inspection et les autres services qui, au sein de la même direction générale, assurent l'élaboration des mesures nouvelles et des projets.

Il estime que le rattachement du service d'inspection à l'Inasti n'assurerait pas la prise en charge du coût des contrôles par le régime des indépendants, étant donné que le financement de l'Inasti n'est pas intégralement assuré par les cotisations de ce régime.

Selon le directeur général, l'optimisation de l'organisation administrative peut se poursuivre par un renforcement de la collaboration entre le SPF Sécurité sociale et l'Inasti. L'échange et le croisement des données comptables et administratives lui paraissent des objectifs essentiels qui peuvent être mis en œuvre dans la structure administrative actuelle.

L'administrateur général de l'Inasti exprime quant à lui son souhait d'être davantage associé aux actions visant à améliorer l'efficacité et la performance des missions des caisses, notamment en matière de recouvrement. Il est, par ailleurs, partisan d'un accroissement des échanges de données entre l'Institut et la Direction générale des indépendants du SPF Sécurité sociale. Néanmoins, il estime que ces besoins ne justifient pas le rattachement du service d'inspection à l'Inasti.

La perspective tracée par la Cour des comptes a fait l'objet d'une réflexion intégrant tous les éléments juridiques, administratifs et financiers qui caractérisent le domaine de la sécurité sociale.

De toute évidence, le rattachement du service d'inspection à l'Inasti ne peut se concrétiser sans divers aménagements juridiques et notamment l'adaptation du contrat d'administration liant l'État et l'Inasti afin d'y intégrer les missions, objectifs et indicateurs de performance du service d'inspection. La Caisse nationale auxiliaire pourrait éventuellement se voir attribuer une personnalité juridique distincte.

La Cour des comptes constate que les institutions publiques chargées de la gestion des branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés intègrent un service d'inspection ayant pour mission le contrôle des partenaires privés. Ces derniers disposent, pour la plupart, de représentants au sein des comités de gestion.

Enfin, la Cour souligne que le rattachement du service d'inspection à l'Inasti permettrait, tout comme dans le régime des travailleurs salariés, de faire supporter le coût du service d'inspection par l'institution publique chargée de la gestion du régime.

6.2 Recommandations à plus long terme

L'extension du champ d'application des contrôles et l'augmentation de leur fréquence, tout comme l'amélioration des outils et de la méthodologie sont nécessaires à court terme. Néanmoins, la Cour des comptes estime que la complexité et l'insuffisance des systèmes de gestion mis en œuvre dans le secteur des indépendants limiteront inévitablement l'impact des améliorations apportées au contrôle.

À plus long terme, il serait dès lors souhaitable de revoir en profondeur l'organisation financière et administrative du secteur.

Trois objectifs apparaissent à cet égard comme prioritaires.

Le *premier objectif* serait la création d'une banque de données exhaustive et certifiée, basée, par connexion ou duplication, sur les données enregistrées dans les caisses. Cet outil faciliterait la gestion globale du régime par l'Inasti en fournissant toutes les données utiles au suivi financier, statistique et budgétaire. Le service d'inspection pourrait développer des contrôles systématiques et automatisés au départ de ces données. Les développements informatiques étudiés à l'Inasti afin de répondre aux obligations définies par le Pacte entre générations pourraient être élargis afin de rencontrer cet objectif.

Le système mis en place dans le régime des travailleurs salariés fournit un exemple de bonne pratique sur ce plan. Les données individuelles (carrière, salaire, montants de cotisations,...) enregistrées par les secrétariats sociaux et les employeurs sont communiquées à l'ONSS par le biais de la déclaration multifonctionnelle. Les encaissements de cotisations enregistrés par les secrétariats sociaux sont communiqués aux échéances légales, au moyen de listes reprenant, par employeur, les cotisations versées. L'exactitude des données de base et le calcul des cotisations sont, de manière générale, contrôlés de manière automatisée au cours de l'activité des travailleurs salariés.

Point de vue des administrations concernées

Le directeur général de la Direction générale des indépendants reconnaît l'intérêt d'une banque de données exhaustive et certifiée, accessible de manière centralisée. Pour la tenue des données, il préconise le maintien de l'architecture mise en place actuellement, à savoir un partenariat entre l'Inasti, les services de contrôle du SPF Sécurité sociale et les caisses qui détiennent seules la source authentique des données enregistrées. Il met l'accent sur la nécessité d'un monitoring renforcé des données échangées et d'une ouverture plus grande en matière de croisement des données.

L'administrateur général de l'Inasti indique, dans sa réponse, que les développements informatiques à réaliser pour permettre le calcul estimatif des pensions par internet impliqueront la création d'une banque de données spécifique dans laquelle les données de la carrière seront enregistrées et contrôlées régulièrement. Il précise par ailleurs que ce projet offre la possibilité d'examiner le contenu des flux et la rationalisation des échanges d'information, dans la mesure des moyens budgétaires disponibles. Il estime toutefois que, selon l'organisation spécifique du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, les caisses constituent la seule source d'information authentique en ce qui concerne les obligations exécutées et les droits ouverts. Plus particulièrement, en ce qui concerne les données de perception, il souligne que, pour le régime des travailleurs salariés, l'ONSS, à la différence de l'Inasti, est l'organisme percepteur unique alors que dans le régime des indépendants, ce rôle est dévolu aux caisses.

Un *second objectif* serait la simplification des mécanismes de financement des caisses. Le financement des frais de gestion et des prestations sociales, par prélèvements directs sur la masse des cotisations encaissées, constitue un facteur de risque important. La complexité des calculs provisoires puis définitifs opérés pour la répartition des cotisations entre l'Inasti et les caisses fait obstacle à un contrôle efficace des transferts de cotisations. La surveillance des flux financiers serait simplifiée par la mise en place d'un nouveau système basé sur un transfert intégral et immédiat, à l'Inasti, de toutes les recettes de cotisations. Le financement des frais de gestion des caisses et des prestations sociales serait ensuite assuré par le biais d'avances de fonds de l'Inasti. Le suivi d'un tel système pourrait s'opérer sur la base des seuls documents bancaires, ce qui allègerait la charge administrative des caisses par la suppression des registres de transferts et la disparition des calculs de répartition provisoire, la répartition définitive et son contrôle restant une obligation incontournable.

L'administrateur général de l'Inasti souligne que le système de financement préconisé par la Cour des comptes génèrera une augmentation du nombre et du montant des flux financiers. Il note que ce système placerait les caisses dans une situation de dépendance financière vis-à-vis de l'Inasti et les rendrait moins diligentes dans les procédures de recouvrement.

Point de vue des administrations concernées

La Cour rappelle qu'à l'heure actuelle, la majeure partie du financement des prestations sociales est déjà assurée par le biais d'avances de l'Inasti, et ce, sans préjudice financier pour les caisses. L'extension de ce système d'avances aux frais de gestion ne présente aucun risque financier pour les caisses et permettrait à l'Inasti de remédier à la dépendance financière dans laquelle il se trouve actuellement vis-à-vis des caisses d'assurances sociales.

Quant aux performances des caisses en matière de recouvrement, la Cour fait remarquer que, dans le nouveau système envisagé, les recettes définitives des caisses pour la couverture de leurs frais de gestion représenteraient toujours un pourcentage des cotisations perçues et resteraient, dès lors, conditionnées par leurs performances en matière de recouvrement.

Ce nouveau système de financement permettrait d'atteindre un *troisième objectif*, centré sur l'instauration d'un système de gestion assurant davantage l'équité entre les assurés sociaux, offrant une meilleure maîtrise des frais de gestion des caisses d'assurances sociales et permettant d'étendre aux caisses les mesures de responsabilisation que l'État a adoptées dans tous les autres secteurs de la sécurité sociale.

La maîtrise des frais de gestion serait assurée par un système liant la fixation des taux réclamés aux affiliés à des paramètres traduisant la qualité de travail des caisses et le volume de travail (nombre d'actions en recouvrement, de prestations octroyées et payées, de mutations dans les banques de données,...). Les cotisations seraient dans un premier temps intégralement transférées à l'Inasti, à charge pour celui-ci d'en restituer une partie aux caisses. La majeure partie des cotisations serait versée aux caisses selon un système de financement inconditionnel. Le versement du solde des cotisations serait lié, dans un système de responsabilisation des caisses, au respect de critères traduisant la qualité tant de la gestion administrative et financière que des flux d'informations vers l'Inasti, du contrôle interne et des services rendus aux affiliés.

La ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture a pris bonne note des recommandations proposées à long terme en vue d'une plus grande efficacité de la gestion du statut social.

Point de vue de la ministre de tutelle

Annexe

Réaction des ministres concernés

Réponse de la ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture (reçue le 19 mars 2008)

Cour des comptes
À l'attention de messieurs Van Ingelgem et Vanstapel
Greffier en chef et Premier président
Rue de la Régence, 2
1000 – BRUXELLES

Votre courrier du 19 décembre 2007
Vos références: A6 – 3.299.076.L8
Nos références: SSTI/CL/RF/RF

Objet: Le contrôle des caisses privées d'assurances sociales pour travailleurs indépendants par les pouvoirs publics. Rapport de la Cour des comptes.

Monsieur le Premier président,
Monsieur le Greffier en chef,

J'ai pris connaissance, avec grand intérêt, de votre projet de rapport circonstancié dont question sous rubrique, ainsi que des réponses et commentaires y apportés par le directeur général de la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et par l'administrateur général de l'INASTI respectivement en date du 10 septembre 2007 et du 11 septembre 2007.

Les constats effectués et les recommandations formulées par l'audit accompli sont nombreux et méritent qu'une profonde discussion avec les services concernés soit menée et que des mesures concrètes d'amélioration des contrôles des caisses d'assurances sociales soient prises.

C'est ainsi que j'ai pris bonne note des critiques relatives aux contrôles spécifiques. Une amélioration du ciblage, de la fréquence et du champ d'application de ces contrôles me semble effectivement nécessaire. Vos recommandations en matière d'amplification des contrôles globaux et des contrôles d'effectivité vont également dans le sens d'une optimisation de l'action menée par le service d'inspection.

L'amélioration de ces contrôles spécifiques et globaux demande que des moyens nouveaux puissent être octroyés au service d'inspection, notamment en vue d'accroître les ressources humaines mais aussi les moyens informatiques.

Néanmoins, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire actuelle, j'entends déjà veiller à ce que des améliorations puissent être mises en œuvre dans les meilleurs délais en ce qui concerne les méthodes de ciblage des contrôles spécifiques et la fréquence de ceux-ci. J'entends également demander que le service d'inspection finalise la procédure du contrôle d'effectivité que j'ai initiée concernant les critères de performance imposés aux caisses en 2005 en matière de recouvrement.

J'ai pris bonne note des recommandations proposées sur le long terme en vue d'une plus grande efficacité de la gestion du statut social et d'une plus grande équité entre les indépendants. Votre constat sur une amélioration de la transparence des frais de gestion a également retenu grandement mon attention.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de ma parfaite considération.

Sabine LARUELLE

Réponse de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique

M. Franki Vanstapel
Premier président
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 – BRUXELLES

votre lettre du 19-12-2007
vos références A6-3.229.076 L9
date: 08/03/2008

Objet: Réponse à l'audit de la Cour relatif au contrôle des caisses privées d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

Monsieur le Premier président,

Suite à votre demande, adressée à mon prédécesseur le Ministre Donfut, vous trouverez ci-dessous mes réactions quant à votre audit.

La réaction sera courte car au vu des arrêtés royaux du 21 et 27 décembre 2007 nommant les ministres et fixant certaines attributions ministérielles, Madame Laruelle apparaît comme la seule ministre responsable en ce qui concerne les indépendants.

Ceci a donc pour effet de déjà résoudre un des problèmes que votre audit mettait en avant quant à l'optimisation de l'organisation administrative (point 6.1.4) à savoir «la double tutelle administrative Classes moyennes/Affaires sociales sur le service d'inspection».

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

La ministre des Affaires sociales
et de la Santé publique

Laurette ONKELINX

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/2008/1128/07
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