



Cour des comptes



179^e Cahier – partie II : Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, septembre 2022



Cour des comptes

179^e Cahier – partie II

Cahier 2022 relatif à
la sécurité sociale



Rapport adopté le 21 septembre 2022 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

179^e Cahier – partie II : Cahier 2022 relatif à la sécurité sociale

Partie I Situation budgétaire et financière 2021

Évolution des recettes et dépenses 2019-2021

La Cour des comptes présente, dans le chapitre 1 de la partie I, les recettes et dépenses budgétaires 2021 de la sécurité sociale, que le SPF Sécurité sociale lui a fournies en juillet 2022. Elle les compare à celles de 2020 et 2019.

L'exécution budgétaire 2021 de la sécurité sociale se clôture sur un solde provisoire de 532,2 millions d'euros, contre 719,3 millions d'euros en 2020.

Les recettes consolidées se sont élevées à 117.780,1 millions d'euros (soit 1,17 % de plus qu'en 2020) et les dépenses consolidées à 117.247,9 millions d'euros (+1,34 %). Elles ont en majeure partie (90,06 %) été consacrées aux prestations aux assurés sociaux (pensions, soins de santé, incapacité de travail, chômage, etc.), qui ont augmenté de 1,24 %.

La sortie progressive de la crise sanitaire a influencé les dépenses 2021 pour différentes prestations. Ainsi, les dépenses de chômage de l'ONSS-Gestion globale ont diminué de 23,75 %. Cette diminution est principalement due à la baisse du nombre de bénéficiaires du chômage temporaire octroyé pendant la crise. L'augmentation des dépenses de soins de santé (+3,81 %) s'explique en partie par le remboursement des prestations spécifiques liées à la crise sanitaire (1.084,1 millions d'euros). Pour l'Inasti-Gestion globale, l'incidence de la crise de la covid-19 se marque par une diminution des dépenses liées au droit passerelle (2,4 milliards d'euros en 2021, soit -964,4 millions par rapport à 2020).

L'augmentation des dépenses relatives à l'incapacité de travail (+6,72 %) découle principalement de l'indexation des indemnités, de l'augmentation des minimas d'allocations et de la hausse du nombre de jours indemnisés. Les dépenses de pensions augmentent de 8,08 % du fait de l'accroissement du nombre de bénéficiaires et de l'évolution du montant de la pension moyenne versée, plus précisément à la suite du relèvement de la pension minimum. La crise sanitaire n'a eu qu'une influence limitée sur ces deux types de dépenses.

Enfin, dans le cadre des compétences transférées à la suite de la sixième réforme de l'État, les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) ont géré en 2021 des dépenses de prestations en matière d'emploi, de soins de santé et d'allocations familiales pour le compte des entités fédérées. Ces dépenses ont atteint 904,6 millions en 2021 (contre 928 millions d'euros en 2020).

Évaluation de la politique budgétaire

Dans son premier point, le chapitre 2 de la partie I aborde les mesures budgétaires ainsi que certaines mesures résultant d'initiatives de la Chambre des représentants ou d'IPSS. Le point 2 du chapitre 2 traite des réalisations en matière de lutte contre la fraude sociale.

Mesures de lutte contre la crise de la covid-19

Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de la sécurité sociale fédérale pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Il s'agit en particulier :

- des mesures d'aide aux employeurs et travailleurs indépendants en tant que débiteurs de cotisations ;
- des mesures d'aide aux assurés sociaux (travailleurs salariés et indépendants) touchés par les mesures restrictives des pouvoirs publics ou contaminés par le coronavirus ;
- du remboursement de dépenses spécifiques liées à la pandémie de la covid-19 par l'assurance soins de santé et de l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux hôpitaux.

Selon les données encore provisoires au 31 août 2022, la crise sanitaire a engendré, en 2020, 892,5 millions d'euros de moindres recettes et 10,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. En 2021, son incidence est estimée à 479,2 millions d'euros pour les recettes et à 7,1 milliards d'euros pour les dépenses et, en 2022, à 165,3 millions d'euros pour les recettes et 2,0 milliards d'euros pour les dépenses.

Situation de caisse et réserves 2021

Le solde de caisse de l'ONSS-Gestion globale s'élevait à 2.724,1 millions d'euros au 31 décembre 2021. Contrairement aux années précédentes, il a toutefois été largement positif durant toute l'année. L'Inasti-Gestion globale comptait 2.968,2 millions d'euros de moyens disponibles au 31 décembre 2021. Les Gestions globales ONSS et Inasti disposent en outre de portefeuilles obligataires et de fonds de réserve, qui s'élèvent respectivement à 7.317,1 millions d'euros et 6.717,2 millions d'euros au 31 décembre 2021.

Partie II Gestion financière et comptes des IPSS

La partie II est consacrée à la transmission des comptes des IPSS ainsi qu'à quelques audits en relation avec la gestion financière des IPSS.

Transmission des comptes

Pour pouvoir exécuter correctement ses missions de contrôle et d'information à l'égard du Parlement, la Cour des comptes doit disposer à temps des comptes des institutions publiques de sécurité sociale. Comme dans ses précédents Cahiers relatifs à la sécurité sociale, la Cour constate à nouveau que les délais légaux et réglementaires pour leur transmission sont encore insuffisamment respectés. La Cour doit recevoir les comptes des IPSS au plus tard le 30 novembre de l'année qui suit l'exercice. Au 31 août 2022, elle avait reçu les comptes 2020 de sept institutions. Elle a également reçu les comptes 2017, 2018 et 2019 de respectivement douze, dix et huit institutions. Bien que toutes les institutions aient établi les comptes 2014, 2015 et 2016, la Cour n'a toujours pas reçu les comptes 2016 de deux institutions et les comptes 2014 et 2015 d'une institution.

Au 31 août 2022, les organes de gestion de sept des douze institutions avaient établi leurs comptes 2021. La Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami) doit encore établir ses comptes 2019, 2020 et 2021 et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) doit encore établir les siens pour les exercices 2017, 2018, 2019 et 2020.

BCSS : contrôle des comptes annuels 2020

Créée en 1990, la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est principalement chargée de veiller à un enregistrement décentralisé et à un échange électronique organisés et sécurisés des données entre les institutions de sécurité sociale. Les comptes 2020 font état d'un total de dépenses de 15,6 millions d'euros. La BCSS est financée à 80 % par l'ONSS (11,3 millions d'euros) et l'Inasti (1,3 million d'euros).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2020 de la BCSS. Ses principaux constats et recommandations portent sur les immobilisations, la césure comptable et budgétaire, le dépassement de crédits budgétaires, le compte de gestion, la réconciliation salariale et le dénouement du litige avec le Saca eID, pour lequel elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. La BCSS s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

eHealth : contrôle des comptes annuels 2020

Créée en 2008, la plate-forme eHealth a pour mission de promouvoir et de soutenir une prestation de services et un échange d'informations électroniques entre tous les acteurs des soins de santé. Les comptes 2020 font état d'un total des dépenses de 13,6 millions d'euros en 2020. Cette plate-forme est financée à 96,6 % par l'Inami (13,1 millions d'euros) et le SPF Santé publique (0,1 million d'euros).

Au terme de son audit des comptes annuels 2020, la Cour des comptes formule des constats et des recommandations concernant, notamment, les avances Smals, le projet Cobrha+, le compte de gestion et la réconciliation salariale. La plate-forme eHealth s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

Capac : contrôle des comptes annuels 2017-2020

Créée en 1991, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Capac) est principalement chargée d'introduire le dossier des allocataires au bureau de chômage, de payer les allocations et autres prestations sur autorisation de l'Onem ainsi que d'informer et de conseiller les travailleurs concernant leurs droits et devoirs à l'égard de l'assurance chômage. La Capac est financée par l'Onem tant pour son budget de missions que pour son budget de gestion.

La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les activités de l'organisme en raison de l'augmentation des allocations de chômage temporaire. Le total des prestations sociales s'est élevé à 2.110,5 millions d'euros en 2020, contre 732,2 millions d'euros en 2019 (+188,2 %).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2017 à 2020. Ses principaux constats et recommandations portent sur les immobilisations, les stocks, les provisions comptables, les garanties, l'application du principe des droits constatés, notamment pour les prestations sociales et leur financement, la réconciliation des comptes avec l'Onem, le cycle des rémunérations, pour lesquels elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. En réponse, la Capac s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

Onem : contrôle des comptes annuels 2019-2020

Créé en 1944, l'Office national de l'emploi (Onem) est principalement chargé d'assurer, avec ou sans l'intervention des organismes de paiement agréés, le paiement des indemnités et des allocations liées au régime d'assurance-chômage, d'interruption de carrière et de crédit-temps.

L'Onem est principalement financé par l'ONSS-Gestion globale (11.023,1 millions d'euros en 2020, soit 95,8 %).

La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les activités de l'organisme en raison de l'extension du régime de chômage temporaire. Le total de dépenses a ainsi progressé de 7.070,3 millions d'euros en 2019 à 11.507,5 millions d'euros en 2020 (+63 %).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2019 et 2020 de l'Onem. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'application du principe du droit constaté, la présentation des comptes annuels, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, les provisions pour risques et charges, le respect de la césure comptable et budgétaire et la réconciliation salariale, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. L'Onem s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

FFE : contrôle des comptes annuels 2020

Le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) est institué auprès de l'Office national de l'emploi (Onem) par la loi du 26 juin 2002. Il est principalement chargé d'indemniser les travailleurs qui sont touchés par la fermeture de leur entreprise, de payer le complément d'entreprise aux travailleurs remis au travail et de payer des indemnités contractuelles dans certaines situations spécifiques.

Les dépenses ont progressé de 459,7 millions d'euros en 2019 à 491,7 millions d'euros en 2020 (soit +7 %). Les ressources principales du FFE proviennent des cotisations patronales recouvrées par l'ONSS pour le compte du Fonds (258,7 millions d'euros en 2020) et de la récupération auprès de l'employeur, du curateur, du liquidateur ou du cédant, en tout ou en partie, des indemnités payées par le Fonds aux travailleurs (242,5 millions d'euros en 2020).

La Cour des comptes a audité les comptes 2020 du FFE. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'application du principe du droit constaté, la présentation des comptes annuels, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, le respect de la césure comptable et budgétaire, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives dans les comptabilités générale et budgétaire. Le FFE s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

ONSS : contrôle des comptes annuels 2020

Créé en 1944, l'Office national de sécurité sociale (ONSS) est principalement chargé de percevoir les cotisations sociales et d'assurer le financement du système de la sécurité sociale du régime des travailleurs salariés. L'ONSS a trois sources principales de financement : les cotisations sociales, le financement alternatif et la dotation d'équilibre.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2020 de l'ONSS. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'enregistrement des opérations pour le compte de tiers, l'application du principe des droits constatés et les immobilisations. Dans ces domaines, elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. En réponse, l'ONSS s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes et à analyser la pertinence du traitement comptable actuel des opérations pour le compte de tiers, notamment celles hors Gestion globale.

ONVA : contrôle des comptes annuels 2019

Créé en 1971, l'Office national des vacances annuelles (ONVA) est principalement chargé de répartir les données salariales des ouvriers et les cotisations de vacances annuelles entre les caisses de vacances et de payer le pécule de vacances aux bénéficiaires. Ses comptes 2019 totalisent 5.622,2 millions d'euros de dépenses de missions. L'ONVA est financé principalement par les cotisations patronales, calculées sur la rémunération brute à 108 % des ouvriers. Ces cotisations se sont élevées à 5.283,2 millions d'euros en 2019.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2019 de l'ONVA. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'enregistrement des pécules de vacances (droits constatés et justification de provision), le respect de la césure comptable et budgétaire ainsi que sur la compensation entre certaines opérations, des points pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. L'ONVA s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

SFP : contrôle des comptes annuels 2018 et 2019

Le Service fédéral des pensions (SFP) est chargé, en vertu de la loi du 18 mars 2016, de calculer et de payer les pensions des salariés, des fonctionnaires, des agents de HR-Rail, des administrations locales et provinciales ainsi que la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) et de payer les pensions des indépendants. Le total des prestations sociales en 2019 s'est élevé à 50.462,3 millions d'euros.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2018 et 2019 du SFP. Ses principaux constats et recommandations portent sur la gestion des créances, les plus-values de réévaluation, les provisions pour risques et charges, le financement du fonds de la police, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, le respect de la césure comptable et budgétaire, les opérations pour comptes de tiers, la réconciliation salariale et la complétude de l'inventaire des avoirs, dettes, droits et engagements, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. Le SFP s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

Incidence budgétaire 2021 des modifications des normes d'agrément des hôpitaux

Depuis le 1^{er} juillet 2014, les communautés et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale fixent les normes auxquelles les hôpitaux, les services hospitaliers, les programmes de soins hospitaliers et les fonctions hospitalières doivent répondre. L'exercice de ces compétences peut toutefois avoir une incidence sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale. La Cour des comptes a examiné l'incidence des modifications apportées aux normes d'agrément des hôpitaux qui sont entrées en vigueur entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021. Elle conclut qu'elles n'ont pas eu d'incidence financière sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale en 2021.

IPSS : audit interne

Avec le soutien du comité d'audit commun (CAC), les services d'audit interne des IPSS ont réalisé en 2021 la seconde partie d'un examen par les pairs (peer review) commencé en 2020. Les résultats de cet examen sont importants pour continuer à améliorer le fonctionnement, la qualité et la maturité des services d'audit interne. Le CAC relève une évolution positive, même s'il constate à nouveau que le contrôle interne et la gestion des risques varient d'une IPSS à l'autre. Des points d'attention subsistent en ce qui concerne les analyses de risques et le lien entre celles-ci et le plan d'audit, l'absence de couverture de domaines plus spécialisés, tels que les TIC, la nécessité d'adapter les plans d'audit pluriannuels et la mise en œuvre incomplète des recommandations de l'audit interne.

Il appartiendra aux auditeurs internes d'exécuter dans les prochaines années le protocole de collaboration concernant les audits thématiques avec la Cour des comptes ainsi que de préparer la déclaration d'assurance et la certification des comptes annuels.

Partie III Autres thèmes de sécurité sociale

La partie III aborde d'autres thèmes spécifiques en relation avec la sécurité sociale.

Caami : frais de gestion

À l'issue de son examen du financement et de la maîtrise des frais de gestion de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami), la Cour des comptes a formulé trois observations principales. Tout d'abord, la Cour n'est pas en mesure d'avoir une assurance raisonnable que les financements des frais de gestion versés par le SPF Sécurité sociale, l'Inami et l'ONSS-Gestion globale soient entièrement utilisés aux fins pour lesquelles ils sont octroyés. Ensuite, la Cour constate des lacunes dans les outils de gestion de la Caami et recommande plusieurs améliorations. Enfin, la Cour relève que les frais de gestion pour l'assurance maladie-invalidité sont supérieurs à ceux des autres organismes assureurs. La taille de la Caami, le profil socio-économique de ses affiliés, ses missions d'intérêt général et son caractère public expliquent en partie cette différence. Faute de données objectives, la Cour ne peut cependant pas juger si le financement de ces missions est adéquat.

Suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire

Au premier semestre 2021, la Cour des comptes a réalisé un audit relatif à la prise en considération des suppléments dans le traitement de référence utilisé pour le calcul de la pension de fonctionnaire. Le rapport d'audit détaillé a été transmis à la Chambre des représentants en janvier 2022. La Cour des comptes a constaté que le nombre de suppléments de traitement pris en considération dans ce calcul ne fait qu'augmenter, alors que le législateur souhaite l'extinction de ce système. En outre, ni l'Office national de sécurité sociale (ONSS) ni le Service fédéral des pensions (SFP) ne contrôlent suffisamment si les cotisations de pension légalement obligatoires, retenues sur les suppléments de traitement admissibles, sont réellement perçues. Étant donné la longueur de la procédure pour qu'un (nouveau) supplément de traitement soit repris dans la loi et donc pris en compte pour la pension, les dépenses de pension sont reportées aux années budgétaires suivantes, alors que les recettes sont imputées immédiatement. Enfin, le SFP prend en considération certains suppléments de traitement ultérieurs, alors qu'il n'existe pas de lien juridique clair avec un supplément de traitement issu de la loi.

Partie IV Suivi des recommandations 2020-2021

Dans cette partie, la Cour des comptes fait le point sur le suivi de recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents Cahiers ou dans des publications spécifiques relatifs à la sécurité sociale.

PARTIE I

Situation budgétaire et financière 2021	17
Introduction Introduction	19
Chapitre 1	
Évolution des recettes et dépenses 2019-2021	21
1 Chiffres clés 2021	21
2 Recettes 2019-2021	22
3 Dépenses 2019-2021	31
4 Dépenses pour les compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État	47
Chapitre 2	
Évaluation de la politique budgétaire 2021	53
1 Mesures gouvernementales 2021	53
2 Lutte contre la fraude sociale	58
Chapitre 3	
Mesures de lutte contre la crise de la covid-19	71
1 Introduction	71
2 Incidence sur les cotisations des employeurs et des indépendants	73
3 Incidence sur les prestations aux assurés sociaux	77
4 Incidence sur les dépenses en matière de soins de santé	84
5 Office national des vacances annuelles	87
6 Conclusion	88
Chapitre 4	
Situation de caisse et réserves 2021	89
1 Trésorerie des Gestions globales	89
2 Financement à long terme et réserves des Gestions globales	91
Gestion financière et comptes des IPSS	93
PARTIE II	
Gestion financière et comptes des IPSS	91
Transmission des comptes	95
1 Introduction	95
2 Résultats de l'examen	96
3 Conclusions et recommandations	99
Contrôle des comptes de certaines IPSS	100

BCSS : contrôle des comptes annuels 2020	101
1 Introduction	101
2 Litige avec le SPF Intérieur	102
3 Comptabilité générale	104
4 Comptabilité budgétaire	104
5 Procédures internes	104
6 Conclusion et recommandations	105
eHealth : contrôle des comptes annuels 2020	106
1 Introduction	106
2 Comptabilité générale	107
3 Comptabilité budgétaire	109
4 Procédures internes	109
5 Conclusion et recommandations	109
Capac : contrôle des comptes annuels 2017-2020	111
1 Introduction	111
2 Application du principe des droits constatés	113
3 Comptabilités générale et budgétaire	114
4 Procédures internes	117
5 Conclusion et recommandations	117
Onem : contrôle des comptes annuels 2019-2020	119
1 Introduction	119
2 Application du principe des droits constatés	121
3 Établissement et présentation des comptes annuels	123
4 Comptabilités générale et budgétaire	125
5 Procédures internes	126
6 Conclusion et recommandations	128
FFE : contrôle des comptes annuels 2020	130
1 Introduction	130
2 Application du principe des droits constatés	132
3 Établissement et présentation des comptes annuels	133
4 Comptabilités générale et budgétaire	134
5 Procédures internes	135
6 Conclusion et recommandations	136
ONSS : contrôle des comptes annuels 2020	137
1 Introduction	137
2 Opérations pour compte de tiers	139
3 Application du principe des droits constatés	141
4 Comptabilités générale et budgétaire	144
5 Conclusion et recommandations	146

ONVA : contrôle des comptes annuels 2019	147
1 Introduction	147
2 Pécules de vacances (budget des missions)	148
3 Comptabilités générale et budgétaire	150
4 Procédures internes	152
5 Conclusion et recommandations	152
SFP : contrôle des comptes annuels 2018 et 2019	154
1 Introduction	154
2 Comptabilité générale	156
3 Procédures internes	160
4 Conclusion et recommandations	162
Incidence budgétaire 2021 des modifications des normes d'agrément des hôpitaux	164
1 Introduction	164
2 Procédure	165
3 Aperçu des arrêtés	165
4 Incidence des modifications des normes d'agrément sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale	167
IPSS : audit interne	168
1 Introduction	168
2 Comité d'audit commun	169
3 Concertation entre services d'audit	171
4 <i>Single audit</i> et certification des comptes	171
5 Actions futures	172
6 Conclusions	172
PARTIE III	
Autres thèmes de sécurité sociale	175
Caami : frais de gestion	177
1 Introduction	177
2 Sources de financement de la Caami	179
3 Frais de gestion dans le cadre de l'AMI	181
4 Maîtrise des dépenses de gestion	184
5 Conclusions et recommandations	193
Malades de longue durée : mesures de réintégration sur le marché du travail	195
Fedris : mission de prévention des accidents du travail auprès des entreprises	198
Suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire	200
1 Augmentation informelle au lieu d'une extinction formelle	200
2 Cotisations de pension peu claires	201
3 Longueur des délais	201
4 Coût faussé des pensions	201
5 Souplesse dans la prise en compte	201
6 Réaction de la ministre des Pensions	201

PARTIE IV

Suivi des recommandations 2020-2021	203
Pensions complémentaires : efficience de la politique publique d'incitants sociaux et fiscaux – premier suivi	206
1 Gestion des données de pensions complémentaires	206
2 Aspects fiscaux	208
3 Perception des cotisations sur les versements	209
4 Évaluation de la politique publique	211
Gestion des modifications réglementaires en matière de pension - deuxième suivi	212
1 Audit de 2019	212
2 Recommandations déjà mises en œuvre par le SFP en 2020	212
3 Suivi en 2022	212
Équilibre financier du fonds de pension solidarisé - premier suivi	215
1 Audit 2021	215
2 Suivi des recommandations formulées en 2021	215
Fonds de fermeture des entreprises - deuxième suivi	219
1 Audit 2019	219
2 Recommandations déjà mises en œuvre en 2020	219
3 Suivi des recommandations au législateur	219
4 Suivi des recommandations au FFE	220

ABRÉVIATIONS

Fedris	Agence fédérale des risques professionnels
Famifed	Agence fédérale pour les allocations familiales
BCSS	Banque-Carrefour de la sécurité sociale
Caami	Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité
Capac	Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage
CSPM	Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins
FFE	Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises
Inami	Institut national d'assurance maladie-invalidité
Inasti	Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants
Onem	Office national de l'emploi
ONSS	Office national de sécurité sociale
ONVA	Office national des vacances annuelles
eHealth	Plate-forme <i>eHealth</i>
SFP	Service fédéral des pensions

Situation budgétaire et financière 2021

PARTIE



Introduction

La partie I de ce 179^e Cahier - Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale présente la situation budgétaire et financière de la sécurité sociale, c'est-à-dire les opérations que gèrent les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Les dépenses relatives aux allocations familiales (entièrement transférées aux communautés depuis le 1^{er} janvier 2020) et aux prestations d'aide sociale¹ n'entrent pas dans ce cadre.

La sécurité sociale comprend différents régimes.

Le régime des travailleurs salariés s'applique aux personnes liées par un contrat de travail à un employeur du secteur public ou privé et, pour l'assurance soins de santé, aux fonctionnaires. Il comprend les branches suivantes :

- l'assurance soins de santé ;
- les indemnités en cas d'incapacité de travail et de congé de maternité ;
- les allocations de chômage, de chômage avec complément d'entreprise et les allocations de crédit-temps ;
- les pensions de retraite et de survie ;
- les indemnités en cas d'accident du travail ;
- les indemnités en cas de maladie professionnelle ;
- les indemnités de vacances annuelles pour ouvriers².

Le régime des travailleurs indépendants se compose des branches suivantes :

- l'assurance soins de santé ;
- les indemnités en cas d'incapacité de travail et de congé de maternité ;
- les pensions de retraite et de survie ;
- le droit passerelle ;
- les allocations d'aidant proche ;
- les allocations de paternité, de naissance et de deuil.

Une gestion financière globale a été instaurée pour le régime des travailleurs salariés et pour celui des travailleurs indépendants. Dans ce cadre, l'ONSS et l'Inasti centralisent les recettes et les répartissent entre les IPSS chargées de gérer les différentes branches³. Comme l'assurance soins de santé ne distingue plus les dépenses du régime des travailleurs salariés et celles du régime des indépendants depuis 2008, les rapports budgétaires et les rapports d'exécution (sur lesquels la Cour des comptes s'appuie pour ce Cahier) présentent l'Inami-Soins de santé séparément et en parallèle des deux Gestions globales.

¹ Le revenu d'intégration, la garantie de revenus aux personnes âgées et les allocations aux handicapés.

² Le régime des vacances annuelles pour travailleurs salariés ne constitue pas un régime de sécurité sociale à proprement parler. Il ne fait pas partie de la Gestion globale et est géré par l'ONVA.

³ Dans le cadre de la gestion financière globale, l'ONSS et l'Inasti sont dénommés « ONSS-Gestion globale » et « Inasti-Gestion globale ».

Les autres régimes de la sécurité sociale sont :

- le régime de la sécurité sociale d'outre-mer ;
- le régime des marins ;
- le régime du personnel statutaire des administrations provinciales et locales ;
- les opérations relatives aux pensions publiques ;
- les autres régimes, comme le FFE⁴, les dépenses du Maribel social⁵ et les dépenses d'interruption de carrière gérées par l'Onem⁶.

La partie I de ce Cahier est consacrée aux recettes et aux dépenses de la sécurité sociale en 2021 et à l'évaluation de la politique budgétaire en 2021. Le **chapitre 1** commente l'évolution des recettes et des dépenses au cours de la période 2019-2021. Ce commentaire porte sur l'évolution des Gestions globales, de l'Inami-Soins de santé, des régimes hors Gestion globale ainsi que des pensions publiques. Son point 4 traite des dépenses de prestations portant sur les compétences transférées aux communautés et aux régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État, qui sont encore gérées par les IPSS en 2021. Le **chapitre 2** commente certaines mesures prises dans le cadre du budget 2021 et de l'évolution de la lutte contre la fraude sociale. Le **chapitre 3** donne un aperçu de l'incidence des mesures prises dans le cadre de la crise de la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale. Le **chapitre 4** aborde l'évolution de la situation de caisses et des réserves de l'ONSS-Gestion globale et de l'Inasti-Gestion globale.

La Cour des comptes a utilisé les données du projet de budget ajusté 2021⁷ ainsi que les données d'exécution du budget 2019, 2020 et 2021. Le SPF Sécurité sociale lui a fourni les données provisoires pour 2021 en juin et juillet 2022.

4 Depuis 2019, ce régime a été inclus comme une branche distincte dans les régimes hors Gestion globale.

5 L'objectif du Maribel social est de promouvoir l'emploi, principalement dans le secteur non marchand, par la création de postes de travail supplémentaires.

6 Les dépenses pour interruption de carrière des fonctionnaires fédéraux sont intégrées dans les dépenses hors Gestion globale depuis le 1^{er} janvier 2017.

7 Voir Chambre, 30 avril 2021, **DOC 55 1919/001**, *Ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2021. Exposé général*, www.lachambre.be.

Chapitre 1

Évolution des recettes et dépenses 2019-2021

Ce chapitre commente l'évolution des recettes et des dépenses budgétaires de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l'Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale pour les années 2019 à 2021. Les réalisations de 2019 et 2020 sont issues de données actualisées communiquées par le SPF Sécurité sociale en juin 2022. Les réalisations 2021 correspondent aux données provisoires d'exécution communiquées en juillet 2022. Ils ne reposent pas sur des comptes officiels. La Cour examinera ultérieurement les comptes définitifs de chaque IPSS.

Les chiffres des tableaux et graphiques de ce chapitre sont des chiffres consolidés, c'est-à-dire que les transferts entre les régimes (par exemple, le transfert de la part des Gestions globales dans le financement des dépenses de l'Inami-Soins de santé) sont neutralisés.

1 Chiffres clés 2021

En 2021, les recettes des Gestions globales, de l'Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale s'élèvent à 117.780,1 millions d'euros et les dépenses à 117.247,9 millions d'euros. Le solde budgétaire provisoire 2021 est de 532,2 millions d'euros contre 719,3 millions d'euros en 2020 et 1.058,0 millions d'euros en 2019.

Tableau 1 – Évolution des soldes provisoires par régime (en millions d'euros)

	2019	2020	2021
Gestion globale des travailleurs salariés	968,8	502,8	-6,7
Gestion globale des indépendants	169,6	-203,4	832,7
Inami-Soins de santé	143,4	501,3	-256,0
Pensions publiques	-203,2	-142,2	-106,6
Régimes hors Gestion globale	-20,6	60,8	68,8
Solde sécurité sociale	1.058,0	719,3	532,2

Source : Cour des comptes à partir des soldes par régime suivant le SFP Sécurité sociale, juillet 2022

En 2021 comme en 2020, la crise de la covid-19 a influencé les résultats de la Gestion globale des salariés et des indépendants. Les dotations d'équilibre des deux Gestions globales doivent compenser l'impact de cette crise. Elles s'élèvent à 5.615,4 millions d'euros pour l'ONSS-Gestion globale et à 2.805,4 millions d'euros pour l'Inasti-Gestion globale en 2021. Lors du décompte de ces dotations en avril 2022, ces montants se sont avérés trop élevés. L'ONSS-Gestion globale a

perçu un excédent de 952,2 millions d'euros et l'Inasti-Gestion globale, de 650,6 millions d'euros. Ces montants feront l'objet d'un règlement en 2022.

Le résultat de l'Inami-Soins de santé s'appuie encore sur des estimations budgétaires. Pour certaines dépenses (par exemple, pour le remboursement de prestations), les dépenses provisoires s'avèrent inférieures aux estimations (voir, plus loin dans ce chapitre, le [point 3.2](#)).

2 Recettes 2019-2021

2.1 Aperçu

En 2021, les recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l'Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale ont progressé de 14.406,5 millions d'euros (+13,94 %) par rapport à 2019.

Tableau 2 – Recettes consolidées de la sécurité sociale (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Cotisations	63.061,5	61.972,8	-1,73	65.559,4	5,79
Dotations et subventions de pouvoirs publics	19.586,3	32.507,4	65,97	27.007,3	-16,92
Financement alternatif par l'État	15.646,1	16.846,1	7,67	19.723,3	17,08
Autres recettes	5.079,7	5.088,9	0,18	5.490,1	7,88
Total	103.373,6	116.415,2	12,62	117.780,1	1,17

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des recettes propres par régime⁸.

Tableau 3 – Recettes propres de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l'Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Gestion globale des travailleurs salariés	74.178,7	81.663,2	10,09	82.204,6	0,66
Gestion globale des indépendants	7.364,0	10.628,4	44,33	10.743,8	1,09
Inami-Soins de santé	3.738,4	5.420,5	45,00	5.775,3	6,55
Pensions publiques	16.960,4	17.539,4	3,41	17.900,9	2,06
Régimes hors Gestion globale	1.132,1	1.163,7	2,79	1.155,5	-0,70
Total	103.373,6	116.415,2	12,62	117.780,1	1,17

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Gestion globale des travailleurs salariés

Les recettes de la Gestion globale des travailleurs salariés ont augmenté de 7.484,5 millions d'euros en 2020 (+10,09 %) et de 541,4 millions d'euros en 2021 (+0,66 %) pour atteindre un total de 82.204,6 millions d'euros. Ces recettes sont essentiellement composées des recettes de l'ONSS-Gestion globale (99,34 % des recettes relatives au régime des travailleurs salariés)⁹.

Les recettes de l'ONSS-Gestion globale ont augmenté de 7.496,0 millions d'euros en 2020 (+10,17 %) et de 473,7 millions d'euros en 2021 (+0,58 %) pour atteindre un total de 81.664,6 millions d'euros. Elles sont essentiellement constituées des cotisations sociales, du financement alternatif et de la dotation d'équilibre pour respectivement 53.632,5 millions d'euros (65,67 %), 16.882,7 millions d'euros (20,67 %) et 5.615,4 millions d'euros (6,88 %)¹⁰.

La variation des recettes de l'ONSS-Gestion globale en 2021 est essentiellement due à la hausse des recettes de cotisations de 2.939,2 millions d'euros (+5,80 %) et du financement alternatif de 2.463,4 millions d'euros (+17,08 %). Ces hausses sont partiellement compensées par la révision à la baisse de la dotation d'équilibre de 4.988,6 millions d'euros (-47,04 %).

Gestion globale des indépendants

En 2020, les recettes de la Gestion globale des indépendants ont augmenté de 3.264,4 millions d'euros (+44,33 %) à la suite de l'impact de la crise de la covid-19. En 2021, cette augmentation

⁸ Sans les transferts entre les régimes.

⁹ Les autres recettes proviennent essentiellement des cotisations perçues pour le compte du FFE (312,3 millions d'euros en 2021) et des retenues sur les risques assurés de responsabilité civile et dégâts matériels liés aux véhicules automobiles perçues par l'Inami (140,8 millions d'euros en 2021).

¹⁰ Les autres recettes proviennent essentiellement des cotisations spéciales de sécurité sociale (1.327,3 millions d'euros) et des revenus de placement (138 millions d'euros).

a été de 115,4 millions d'euros (+1,09 %). Ces recettes se composent des cotisations de sécurité sociale (4.676,6 millions d'euros, 43,53 % en 2021), des dotations de l'État fédéral (3.189,5 millions d'euros, 29,69 %), du financement alternatif (2.840,7 millions d'euros, 26,44 %) et d'autres recettes (37,0 millions d'euros, 0,34 %). En 2021, l'Inasti a recouvré 99,79 % de ces recettes.

Inami – Soins de santé

Les recettes propres de l'Inami-Soins de santé ont progressé de 1.682,1 millions d'euros (+45,00 %) en 2020 et de 354,8 millions d'euros (+6,55 %) en 2021. Elles se composent des cotisations des assurés sociaux¹¹ (23,30 % des recettes en 2021), des dotations de l'État fédéral (30,11 %) et d'autres recettes¹² (46,59 %). L'augmentation par rapport à 2019 est surtout due à l'évolution des dotations (1.739,0 millions d'euros en 2021, pas de dotations en 2019) et des autres recettes (+320,3 millions d'euros, +13,51 %). Entre 2019 et 2021, les recettes de cotisations ont diminué de 22,4 millions d'euros (-1,64 %) pour s'établir à 1.345,7 millions d'euros.

Les recettes propres étaient inférieures de 61,7 millions d'euros (-1,06 %) aux estimations ajustées d'avril 2021. Les recettes de cotisations étaient inférieures de 140,0 millions d'euros aux estimations, alors que les dotations et les autres recettes les dépassaient respectivement de 68,7 millions d'euros et 9,6 millions d'euros.

Service fédéral des pensions (SFP)

Les recettes du SFP ont augmenté de 579,0 millions d'euros (+3,41 %) en 2020 et de 361,5 millions d'euros en 2021 (+2,06 %). La dotation de l'État fédéral de 12.374,5 millions d'euros (69,13 %) est la principale source de financement. Le reste des moyens provient des cotisations (5.411,6 millions d'euros, 30,23 %) et des autres recettes (114,8 millions d'euros, 0,64 %).

2.2 Cotisations

Tableau 4 – Cotisations de sécurité sociale (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Gestion globale des travailleurs salariés	51.749,9	50.773,1	-1,89	53.722,8	5,81
Gestion globale des indépendants	4.567,9	4.257,7	-6,79	4.676,6	9,84
Inami-Soins de santé	1.368,1	1.474,8	7,80	1.345,7	-8,75
Pensions publiques	4.993,8	5.121,7	2,56	5.411,6	5,66
Régimes hors Gestion globale	381,8	345,5	-9,51	402,7	16,56
Total	63.061,5	61.972,8	-1,73	65.559,4	5,79

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

¹¹ Elles se composent de la retenue de 3,55 % sur les pensions (1.337,5 millions d'euros en 2021, contre 1.358,8 millions d'euros en 2019) et des cotisations personnelles que doivent payer certains bénéficiaires (8,2 millions d'euros en 2021, contre 9,3 millions d'euros en 2019).

¹² Composées principalement des contributions et redevances des entreprises pharmaceutiques (1.264,5 millions d'euros en 2021, contre 986,3 millions d'euros en 2019), des cotisations sur les primes pour les assurances accidents du travail, incendie et voiture (959,4 millions d'euros, contre 927,9 millions d'euros en 2019) et des recettes dans le cadre des conventions internationales (423,5 millions d'euros, contre 417,5 millions d'euros en 2019).

Gestion globale des travailleurs salariés

Les recettes de cotisations de la Gestion globale des travailleurs salariés ont diminué de 976,8 millions d'euros en 2020 (-1,89 %) et ont augmenté de 2.949,7 millions d'euros en 2021 (+5,81 %) pour atteindre 53.722,8 millions d'euros. Elles sont principalement constituées des cotisations sociales des salariés (49.149,8 millions d'euros, soit 91,49 %) et des cotisations en provenance des pouvoirs locaux (4.170,5 millions d'euros, soit 7,76 %). En 2021, les recettes de cotisations de l'ONSS-Gestion globale constituent à elles seules 99,83 % des cotisations totales du régime, soit 53.632,5 millions d'euros.

En 2020, les recettes de cotisations de l'ONSS-Gestion globale ont diminué de 978,5 millions d'euros. Cette baisse était essentiellement due aux mesures de soutien en faveur de groupes spécifiques d'employeurs et à la diminution de l'emploi pendant la crise de la covid-19, notamment en raison du nombre élevé de travailleurs pour lesquels les employeurs ont introduit une demande de chômage temporaire. À ce titre, les cotisations sociales des salariés ont diminué de 1.114,6 millions d'euros (-2,35 %) en 2020.

En 2021, les recettes de cotisations de l'ONSS-Gestion globale ont augmenté de 2.939,2 millions d'euros en raison de la reprise de l'activité économique et de l'augmentation de la masse salariale¹³. À ce titre, les cotisations sociales des salariés ont augmenté de 2.806,0 millions d'euros (+6,05 %).

En ce qui concerne le budget ajusté en avril 2021, les cotisations de sécurité sociale dépassent les estimations de 994,4 millions d'euros (+1,89 %), principalement en raison de l'évolution des cotisations patronales dans le secteur privé. Ces dernières s'élèvent à 49.149,8 millions d'euros, soit 896,4 millions d'euros de plus (+1,86 %) que les estimations, en raison de l'augmentation de la masse salariale notamment liée à l'incidence moins importante que prévue de la crise de la covid-19.

Gestion globale des indépendants

Les recettes de cotisations de l'Inasti-Gestion globale ont progressé de 108,7 millions d'euros (+2,38 %) entre 2019 et 2021 pour atteindre 4.676,6 millions d'euros. Elles se composent des cotisations des indépendants (4.438,2 millions d'euros, 94,90 % des recettes), des cotisations des sociétés (230,9 millions d'euros, 4,94 %) et des autres cotisations (7,5 millions d'euros, 0,16 %)¹⁴.

La baisse de 310,2 millions d'euros (-6,79 %) en 2020 s'explique essentiellement par le montant plus faible des cotisations des indépendants (-299,3 millions d'euros en 2020, -6,92 %) malgré leur nombre croissant par rapport à 2019 (+55.180). En raison des effets de la crise de la covid-19 sur les activités et des facilités de paiement octroyées (report de paiement et dispense des cotisations, renonciation aux majorations et aux montants contestés)¹⁵, le taux d'encaissement des cotisations a toutefois diminué à 94,01 % en 2020 (contre 99,84 % en 2019). En 2021, les cotisations sociales ont augmenté de 418,9 millions d'euros (+9,84 %). Cette augmentation s'explique principalement

¹³ Les prévisions macroéconomiques retenues par le Bureau fédéral du plan pour l'élaboration de son budget économique de février 2022 prévoient une augmentation de la masse salariale de 6,4 % pour le secteur privé, de 3 % pour le secteur public et de 2,8 % pour les pouvoirs locaux. Cette augmentation résulte essentiellement de l'indexation des salaires de 1 % pour tous les secteurs et de la hausse des équivalents temps plein de 6,3 % pour le secteur privé, de 1,5 % pour le secteur public et de 1,4 % pour les pouvoirs locaux.

¹⁴ Cotisations à la charge de certaines institutions avec au moins une personne qui exerce un mandat public rémunéré et cotisations pour le deuxième pilier de pensions pour indépendants.

¹⁵ Voir ci-après, au chapitre 3 relatif aux mesures covid de cette partie I du Cahier, le point 2.2.

par l'évolution des cotisations des indépendants (+410,4 millions d'euros, +10,19 %) en dépit de la prolongation des facilités de paiement. Cela est dû à l'augmentation du nombre d'indépendants jusqu'à 1.228.762 (+29.224).

Les recettes de cotisations des sociétés, qui avaient baissé jusqu'à 221,9 millions d'euros (9,9 millions d'euros, -4,27 %) en 2020, passent à 230,9 millions d'euros (+9,0 millions d'euros, +4,06 %) en 2021. La crise de la covid-19 a entraîné un report de six mois, au 31 décembre 2021¹⁶, de la date de paiement des cotisations (comme ce fut d'ailleurs déjà le cas en 2020). Le taux d'encaissement s'élève à 93,69 % en 2021 (contre 87,9 % en 2020). Il demeure inférieur à son niveau d'avant la crise de la covid-19 (99,8 % en 2019).

SFP

Les recettes de cotisations pour les pensions publiques s'élèvent à 5.411,6 millions d'euros en 2021 (+289,9 millions d'euros ou +5,66 % par rapport à 2020). Les transferts de cotisations pour le fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales ont aussi augmenté de 126,8 millions d'euros (+5,19 %) par rapport à 2020 pour atteindre 2.575,9 millions d'euros. Les transferts par l'ONSS des cotisations pour le régime des pensions publiques sont passés à 2.346,5 millions d'euros (+140,9 millions d'euros ou +6,39 % par rapport à 2020).

Régimes hors Gestion globale

Les recettes de cotisations des travailleurs salariés hors Gestion globale ont augmenté de 20,9 millions d'euros (+5,47 %) entre 2019 et 2021. Les cotisations des employeurs au FFE représentent 77,55 % de l'ensemble des recettes (312,3 millions d'euros). Les recettes de Fedris (destinées au régime de capitalisation dans la branche des accidents du travail, aux maladies professionnelles du personnel des pouvoirs provinciaux et locaux et au Fonds amiante) et des assurés dans le régime de la sécurité sociale d'outre-mer représentent conjointement 22,45 % des recettes (90,4 millions d'euros).

¹⁶ L'Inasti estime l'incidence de ce report à 20 millions d'euros (soit 8 % des recettes pour 2021), dont 80 % (16 millions d'euros) ont été apurés en juin 2022 d'après l'Inasti.

2.3 Interventions de l'État fédéral et des entités fédérées

2.3.1 Dotations de l'État et subventions des entités fédérées

Tableau 5 – Évolution des dotations et subventions octroyées à l'ONSS-Gestion globale, à l'Inasti-Gestion globale, à l'Inami-Soins de santé, aux pensions publiques et aux régimes hors Gestion globale (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
ONSS-Gestion globale	6.806,1	14.223,9	108,99	9.229,3	-35,11
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	2.275,6	2.290,4	0,65	2.321,6	1,36
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	3.055,3	10.604,1	247,07	5.615,4	-47,05
<i>Subventions des entités fédérées</i>	1.475,2	1.329,4	-9,88	1.292,3	-2,79
Inasti-Gestion globale	376,7	3.915,4	939,39	3.189,5	-18,54
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	376,7	378,9	0,58	384,1	1,37
<i>Dotation d'équilibre de l'État</i>	0,0	3.536,5		2.805,4	-20,67
Inami-Soins de santé	0,0	1.512,2		1.739,0	15,00
<i>Fonds Blouses blanches</i>	0,0	270,2		346,8	28,35
<i>Dotation spécifique de l'État - covid-19</i>	0,0	1.242,0		994,2	-19,95
<i>Dotation spécifique de l'État</i>	0,0	0,0		398,0	
Dotation de l'État pour les pensions publiques	11.891,9	12.318,0	3,58	12.374,5	0,46
Régimes hors Gestion globale	511,6	537,9	5,14	475,0	-11,69
<i>Dotation ordinaire de l'État</i>	410,7	447,8	9,03	401,1	-10,43
<i>Subventions des entités fédérées</i>	100,9	90,1	-10,70	73,9	-17,98
Total	19.586,3	32.507,4	65,97	27.007,3	-16,92

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

ONSS-Gestion globale

Les dotations des deux Gestions globales sont composées :

- d'une dotation ordinaire adaptée chaque année à l'évolution de l'indice santé et au vieillissement de la population ;
- d'une dotation d'équilibre destinée à garantir que le budget des Gestions globales des travailleurs salariés et des indépendants soit en équilibre.

La dotation ordinaire à l'ONSS-Gestion globale comprend 126,2 millions d'euros pour financer la part du régime des travailleurs salariés dans le fonds de pension solidarisé des administrations

provinciales et locales¹⁷. Une subvention additionnelle de 158,9 millions d'euros est également versée à titre d'intervention de l'État dans les salaires des agents des zones de police¹⁸.

Les recettes de subvention de l'ONSS-Gestion globale ont augmenté de 7.417,8 millions d'euros en 2020 (+108,99 %) et ont diminué de 4.994,6 millions d'euros en 2021 (-35,11 %) pour atteindre 9.229,3 millions d'euros. Elles sont constituées de la dotation d'équilibre (5.615,4 millions d'euros, soit 60,84 %), de la dotation ordinaire (2.321,6 millions d'euros, soit 25,15 %) et des subventions versées par les entités fédérées (1.292,3 millions d'euros, soit 14,00 %).

L'augmentation de 7.548,8 millions d'euros de la dotation d'équilibre pour l'ONSS-Gestion globale en 2020 était principalement destinée à couvrir les dépenses supplémentaires en faveur des assurés sociaux dans le cadre de la crise de la covid-19. En 2021, le montant de la dotation d'équilibre a été diminué de 4.988,7 millions d'euros (-47,05 %) principalement en raison de la diminution des prestations sociales liées à la sortie de la crise de la covid-19.

En ce qui concerne le budget, en 2021, la dotation d'équilibre estimée à 6.627,6 millions d'euros a été fixée finalement à 5.615,4 millions d'euros, notamment pour tenir compte des soldes budgétaires des exercices 2019-2020¹⁹, soit un écart de 1.012,2 millions d'euros (-15,27 %).

Inasti-Gestion globale

La dotation de l'État à l'Inasti-Gestion globale se compose de la dotation ordinaire et de la dotation d'équilibre. La dotation ordinaire est fixée à 384,1 millions d'euros pour 2021 (+7,4 millions d'euros par rapport à 2019 et +5,2 millions d'euros par rapport à 2020).

En 2021, la dotation d'équilibre était censée compenser les effets de la crise de la covid-19, surtout les dépenses supplémentaires dans le cadre du droit passerelle de crise. L'Inasti n'a pas inscrit de recettes dans son budget initial 2021²⁰. Lors du contrôle budgétaire d'avril 2021, la dotation d'équilibre a été fixée à 2.770,9 millions d'euros²¹, soit 2.561,6 millions d'euros pour 2021 et 209,3 millions d'euros d'arriérés de 2020²². Cette dotation a de nouveau été relevée à 2.805,4 millions d'euros (+34,5 millions d'euros), dans le cadre de la confection du budget 2022²³.

¹⁷ En vertu de l'arrêté royal du 4 mai 2021 pris en exécution de l'article 24, § 2ter, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés pour 2021.

¹⁸ À la suite de la réforme des polices en 1998, un certain nombre d'anciens membres de la gendarmerie ont été transférés aux zones de police locale. L'État fédéral prend en charge une partie des cotisations de sécurité sociale les concernant, de sorte que les administrations locales reçoivent une réduction sur les cotisations dues. Cette dotation est reprise dans le budget de l'État fédéral à l'article 66.44, dédié au fonds d'attribution concernant la contribution de la TVA au fonds des pensions de la police intégrée.

¹⁹ Les dotations d'équilibre visent à ce que le résultat de l'ONSS-Gestion globale et de l'Inasti-Gestion globale soit relativement en équilibre en termes budgétaires. Le trop ou trop peu versé durant l'année budgétaire est imputé l'année budgétaire suivante sur la dotation d'équilibre fixée pour cette année.

²⁰ Il a cependant tenu compte des arriérés pour 2020, qu'il a estimés à 297,6 millions d'euros.

²¹ Arrêté royal du 19 octobre 2021 fixant le montant de la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés et dans le régime des travailleurs indépendants pour l'année 2021.

²² La dotation d'équilibre définitive s'élève pour 2020 à 3.745,8 millions d'euros, dont 3.536,5 millions d'euros ont été inscrits au budget 2020. Le solde (209,3 millions d'euros) a été ajouté au montant de 2021. Voir l'arrêté royal du 19 octobre 2021 fixant les montants définitifs de la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés et dans le régime des travailleurs indépendants pour l'année 2020 par la modification de l'arrêté royal du 14 janvier 2021 fixant le montant de la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés et dans le régime des travailleurs indépendants pour l'année 2020.

²³ Arrêté royal du 28 février 2022 modifiant le montant de la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs salariés et dans le régime des travailleurs indépendants pour l'année 2021 par la modification de l'arrêté royal du 19 octobre 2021 [...].

Lors du contrôle budgétaire de 2022, les réalisations provisoires de 2021 ont montré que l'Inami-Gestion globale avait reçu un excédent de 650,6 millions d'euros en 2021. Celui-ci sera remboursé en 2022²⁴.

Inami-Soins de santé

L'Inami-Soins de santé reçoit les dotations suivantes :

- une dotation pour le financement des dépenses spécifiques liées à la crise de la covid-19 (1.242,0 millions d'euros en 2020 et 994,2 millions d'euros en 2021), inscrite au budget du SPF Sécurité sociale ;
- depuis 2020, une dotation annuelle pour le financement des dépenses du fonds Blouses blanches (346,8 millions d'euros par an depuis 2020)²⁵, inscrite au budget du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement ;
- depuis 2021, une dotation annuelle pour la couverture des besoins en matière de soins de santé (398,0 millions d'euros en 2021), inscrite au budget du SPF Sécurité sociale.

SFP

Le SFP a reçu en 2021 une dotation de 12.374,5 millions d'euros (+56,5 millions d'euros ou +0,46 % par rapport à 2020) pour les cinq régimes de pension relevant de sa gestion²⁶. La majeure partie de cette dotation était destinée aux pensions du secteur public (11.133 millions d'euros) et de HR-Rail (1.058,2 millions d'euros). Entre 2019 et 2021, les montants de cette dotation ont été respectivement majorés de 420,9 millions d'euros (+3,93 %) et 80,7 millions d'euros (+8,26 %).

2.3.2 Financement alternatif par l'État

Tableau 6 – Financement alternatif par l'État, selon la nature des transferts (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
TVA	12.049,7	7.267,3	-39,69	15.738,6	116,57
Montant de base ¹	7.136,8	7.267,3	1,83	8.180,5	12,57
Soins de santé	4.912,9	0,0	-100,00	7.558,1	
Précompte professionnel (soins de santé)²	0,0	5.796,1		0,0	-100,00
Précompte mobilier et accises	3.596,4	3.782,7	5,18	3.984,7	5,34
Total	15.646,1	16.846,1	7,67	19.723,3	17,08

(1) Composé, jusque 2020, d'un montant de base et d'un montant visant à neutraliser les conséquences du tax shift pour la sécurité sociale.

(2) Prélèvement exceptionnel en 2020, voir article 41 de la loi-programme du 20 décembre 2020.

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

²⁴ Il n'est pas déduit de la dotation d'équilibre pour 2022 puisque celle-ci est inférieure (459,9 millions d'euros).

²⁵ En 2020, la première année où l'Inami a reçu des moyens pour le fonds Blouses blanches, cette dotation s'élevait à 270,2 millions d'euros.

²⁶ Il s'agit des régimes de pensions suivants : les pensions du secteur public, les pensions de HR-Rail, les pensions de réparation et les rentes de guerre, les rentes d'accidents du travail et les pensions pour les victimes d'actes terroristes.

Le mécanisme du financement alternatif provient depuis 2017²⁷ de deux sources : la TVA et le précompte mobilier. Jusqu'en 2020, les recettes étaient composées de trois éléments :

- un montant de base de recettes de TVA et du précompte mobilier ;
- un montant de recettes de TVA et du précompte mobilier visant à compenser les effets du tax shift sur les recettes de cotisations ;
- un montant (prélevé sur les recettes de TVA) affecté au financement de l'Inami-Soins de santé.

En 2021, les montants spécifiquement prévus pour le financement du tax shift n'existaient plus et de nouveaux montants de base devaient être fixés pour la TVA et le précompte mobilier. Vu les conséquences négatives de la crise de la covid-19 sur les recettes réelles, le gouvernement a toutefois estimé que cela n'était pas opportun et a fixé des montants forfaitaires pour 2021²⁸.

Tableau 7 – Financement alternatif par l'État, par Gestion globale (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
ONSS-Gestion globale	13.276,3	14.419,3	8,61	16.882,7	17,08
TVA	10.317,0	6.009,7	-41,75	13.591,9	126,17
Précompte professionnel	0,0	5.268,9		0,0	-100,00
Précompte mobilier et accises	2.959,3	3.140,7	6,13	3.290,8	4,78
Inasti-Gestion globale	2.369,8	2.426,8	2,41	2.840,6	17,05
TVA	1.732,7	1.257,6	-27,42	2.146,7	70,70
Précompte professionnel	0,0	527,2		0,0	-100,00
Précompte mobilier et accises	637,1	642,0	0,77	693,9	8,08
Total	15.646,1	16.846,1	7,67	19.723,3	17,08

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

ONSS-Gestion globale

Le financement alternatif de l'ONSS-Gestion globale a augmenté de 1.143,0 millions d'euros en 2020 (+8,61 %) et de 2.463,4 millions d'euros en 2021 (+17,08 %) pour atteindre 16.882,7 millions d'euros. Il est essentiellement constitué des financements à partir des recettes TVA (6.721,4 millions d'euros, soit 39,81 %) ainsi que du précompte mobilier et des accises (3.290,8 millions d'euros, soit 19,49 %).

Dans le cadre du financement alternatif, l'ONSS-Gestion globale perçoit également, à partir des recettes TVA, des moyens financiers additionnels affectés au financement des soins de santé pour 6.870,6 millions d'euros (soit 40,70 %).

²⁷ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

²⁸ Voir les articles 42 (ONSS-Gestion globale) et 43 (Inasti-Gestion globale) de la loi-programme du 20 décembre 2020.

Inasti- Gestion globale

L’Inasti-Gestion globale a reçu 2.840,6 millions d’euros au titre de financement alternatif en 2021 (+413,8 millions d’euros par rapport à 2020 et +470,8 millions d’euros par rapport à 2019). Il s’agit de 2.146,7 millions d’euros de recettes de TVA (75,57 %) et de 693,9 millions d’euros de recettes du précompte mobilier (24,43 %). Les recettes de TVA se composent du montant de base forfaitaire (1.459,2 millions d’euros, 67,97 % des recettes de TVA) et de la part de l’Inasti-Gestion globale dans le financement des soins de santé (687,5 millions d’euros, 32,03 %).

3 Dépenses 2019-2021

3.1 Aperçu

En 2021, les dépenses de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l’Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale s’élèvent à 117.247,8 millions d’euros.

Tableau 8 – *Dépenses consolidées de la Gestion globale des travailleurs salariés, de la Gestion globale des indépendants, de l’Inami-Soins de santé, des pensions publiques et des régimes hors Gestion globale (en millions d’euros)*

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Prestations	91.446,2	104.295,5	14,05	105.593,2	1,24
Frais de gestion	2.243,4	2.337,1	4,18	2.427,6	3,87
Autres dépenses*	8.626,1	9.063,3	5,07	9.227,1	1,81
Total	102.315,7	115.695,9	13,08	117.247,9	1,34

(*) Il s’agit notamment des réductions de cotisations sociales à inscrire en dépenses (2.486,4 millions d’euros, 26,95 % du total en 2021), de la part de l’État dans les dépenses hospitalières prises en charge par l’Inami (2.203,7 millions d’euros, 23,88 %), du financement par l’ONSS des Fonds Maribel sociaux (1.345,2 millions d’euros, 14,58 %), les versements du fonds de pension solidaire à des gestionnaires de pensions externes (946,3 millions d’euros, 10,26 %), les dépenses pour les accords internationaux en matière de soins médicaux (859,0 millions d’euros, 9,31 %) et la contribution aux pensions versée par l’Inami pour certaines catégories de prestataires de soins de santé (328,8 millions d’euros, 3,56 %).

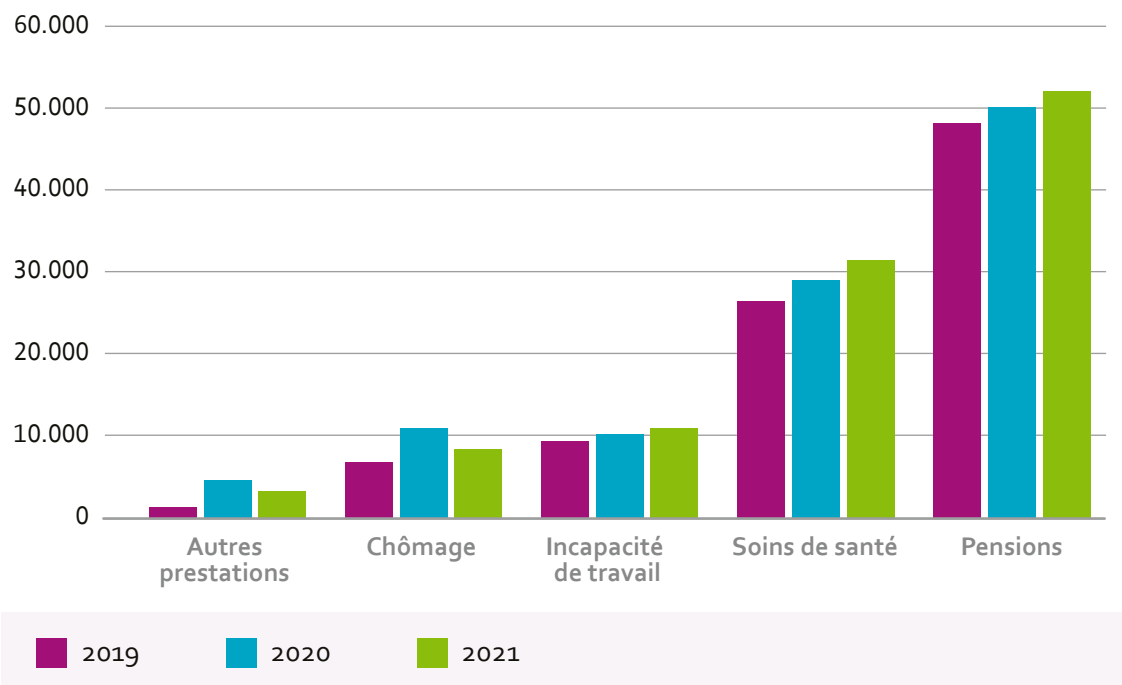
Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Entre 2019 et 2021, les dépenses totales ont augmenté de 14.932,2 millions d’euros (+14,59 %) et les dépenses de prestations ont augmenté de 14.147,0 millions d’euros (+15,47 %).

En 2021, 90,06 % des dépenses des régimes de sécurité sociale étaient consacrées aux prestations. Un pourcentage presque identique a été constaté en 2019 et 2020.

3.2 Prestations

Graphique 1 – Évolution des dépenses de prestations selon leur nature (en millions d'euros)



Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

3.2.1 Dépenses relatives aux pensions

Au cours de la période 2019-2021, les dépenses de pension augmentent de 3.822,2 millions d'euros (+8,08 %) pour atteindre 51.919,8 millions d'euros. La majeure partie de ces dépenses (58,85 %) concerne le régime des travailleurs salariés, tandis que les dépenses liées aux pensions publiques représentent 33,08 % et celles des indépendants 8,07 %.

Cette augmentation s'explique en large partie par un nombre accru de bénéficiaires (voir ci-après). S'y ajoutent, pour tous les régimes, l'incidence des facteurs de prix et, plus précisément, du relèvement de la pension minimum (voir, au chapitre 2, le [point 1.6](#)), ainsi que l'indexation des dépenses en mars 2020 et septembre 2021²⁹).

Pensions-Salariés

Les dépenses dans le régime des travailleurs salariés ont atteint 30.553,9 millions d'euros en 2021 (+1.325,5 millions d'euros ou +4,53 % par rapport à 2020).

En 2021, le SFP estime les dépenses supplémentaires découlant du relèvement de la pension minimum à 129 millions d'euros pour les bénéficiaires avec une carrière de travailleur salarié et à 103,6 millions d'euros pour les bénéficiaires avec une carrière mixte.

Le nombre moyen de bénéficiaires d'une pension de retraite a augmenté d'environ 100.000 personnes (+2,84 %). Le nombre de bénéficiaires d'une pension de survie a en revanche baissé de 1,43 %.

²⁹ Le SFP a estimé l'incidence de l'indexation en 2020 dans le régime des fonctionnaires (10 mois) à 203,6 millions d'euros.

En raison des facteurs de prix, les dépenses afférentes à ces pensions ont augmenté pour atteindre 4.663,1 millions d'euros en 2021 (+5,28 % par rapport à 2020, soit un pourcentage supérieur à celui des bénéficiaires).

Pensions-Indépendants

Les dépenses dans le régime des travailleurs indépendants s'élèvent à 4.190,5 millions d'euros (+170,4 millions d'euros ou +4,24 % par rapport à 2020 et +276,5 millions d'euros ou +7,06 % par rapport à 2019). Outre les facteurs de prix (dont le relèvement de la pension minimum entraînant, selon les estimations du SFP, une hausse des dépenses de 23,2 millions d'euros pour les bénéficiaires d'une pension d'indépendant uniquement), l'accroissement du nombre de bénéficiaires joue également un rôle. En 2021, 505.325 indépendants avaient droit à une pension de retraite, contre 495.777 en 2020 (+1,92 %).

Pensions publiques

Tableau 9 – Évolution des dépenses de pensions publiques (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Prestations – Secteur public*	12.365,6	12.635,3	2,18	12.850,0	1,70
<i>Pensions de retraite</i>	<i>11.159,9</i>	<i>11.423,3</i>	<i>2,36</i>	<i>11.650,4</i>	<i>1,99</i>
<i>Pensions de survie</i>	<i>1.204,3</i>	<i>1.210,4</i>	<i>0,51</i>	<i>1.197,5</i>	<i>-1,07</i>
Prestations – HR-Rail	1.185,6	1.234,3	4,11	1.287,4	4,30
<i>Pensions de retraite</i>	<i>1.005,1</i>	<i>1.051,8</i>	<i>4,65</i>	<i>1.111,3</i>	<i>5,66</i>
<i>Pensions de survie</i>	<i>180,5</i>	<i>182,5</i>	<i>1,11</i>	<i>176,1</i>	<i>-3,51</i>
Prestations – Fonds de pension solidarisé	1.844,5	1.938,8	5,11	2.026,0	4,50
<i>Pensions de retraite</i>	<i>1.652,0</i>	<i>1.741,2</i>	<i>5,40</i>	<i>1.826,1</i>	<i>4,88</i>
<i>Pensions de survie</i>	<i>192,5</i>	<i>197,6</i>	<i>2,65</i>	<i>197,5</i>	<i>-0,05</i>
Prestations – Autres régimes	936,4	980,0	4,66	1.012,0	3,27
Total	16.332,1	16.788,4	2,79 %		2,31 %

(*) La différence entre le total des prestations et les pensions de retraite et de survie s'explique par certains avantages complémentaires (2019 : 1,4 million d'euros ; 2020 : 1,6 million d'euros ; 2021 : 2,1 millions d'euros).

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Les dépenses de pensions publiques ont augmenté jusqu'à 17.175,4 millions d'euros (+387,0 millions d'euros, ou +2,31 %, par rapport à 2020 et +843,3 millions d'euros, ou +5,16 %, par rapport à 2019). Cette évolution résulte essentiellement de la hausse des dépenses en matière de pensions de retraite pour toutes les catégories de personnel. En valeur absolue, cette augmentation est la plus importante pour les pensions dans le secteur public (+ 227,1 millions d'euros par rapport à 2020 et +490,5 millions d'euros par rapport à 2019). En pourcentage, elle est toutefois inférieure (+4,40 % par rapport à 2019) à celle des pensions de retraite de HR-Rail (+10,57 %) et du fonds de pension solidarisé (+10,54 %).

Tableau 10 – Évolution des dépenses de pensions de retraite du secteur public (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Enseignement	6.899,6	7.059,7	2,32 %	7.194,5	1,91 %
Fonctionnaires de l'État fédéral, des communautés et des régions, et des corps spéciaux (magistrature, Conseil d'État, Cour des comptes, Cour constitutionnelle)	1.769,9	1.835,4	3,70 %	1.891,1	3,03 %
Militaires	1.114,3	1.152,1	3,39 %	1.177,2	2,18 %
Entreprises publiques*	1.128,7	1.141,5	1,13 %	1.149,0	0,66 %
Autres	247,4	234,6	-5,17 %	238,6	1,71 %
Total	11.159,9	11.423,3	2,36 %	11.650,4	1,99 %

(*) Bpost, Belgacom, Belgocontrol, Biac.

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

3.2.2 Dépenses de soins de santé

Évolution 2019-2021

Les dépenses consacrées aux prestations de soins de santé s'élèvent à 28.787,3 millions d'euros en 2021, soit une augmentation de 8,88 % (+2.346,8 millions d'euros) par rapport à 2019. Cette évolution est principalement due aux dépenses supplémentaires concernant les prestations pharmaceutiques (+738,8 millions d'euros), les hôpitaux (+621,9 millions d'euros), les médecins (+360,1 millions d'euros) et les infirmiers (+205,3 millions d'euros).

Tableau 11 – Aperçu des dépenses relatives à certaines prestations de soins de santé (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Médecins	8.334,8	8.060,5	-3,29	8.694,9	7,87
Hôpitaux	5.910,7	5.870,9	-0,67	6.532,5	11,27
Prestations pharmaceutiques	5.544,5	5.871,5	5,90	6.283,4	7,02
Infirmiers	1.613,5	1.726,2	6,98	1.818,8	5,36
Dentistes	1.003,6	911,3	-9,20	1.077,7	18,26
Kinésithérapeutes	823,7	780,9	-5,20	904,8	15,87
Avances aux hôpitaux (covid-19)	0,0	1.449,0		0,0	
Autres dépenses	3.209,8	3.152,6	-1,78	3.475,2	10,29
Total	26.440,6	27.822,9	5,23	28.787,3	3,47

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Inami

La crise de la covid-19 a eu des répercussions sur les prestations de soins de santé en 2020 et 2021. Ainsi, les soins non urgents ont dû être reportés à plusieurs reprises dans les hôpitaux en 2020 et 2021 (en tout ou en partie). Pour répondre aux normes d'hygiène, les hôpitaux ont également dû limiter le nombre de patients admis par jour. Ces mesures ont influencé les dépenses, par exemple des hôpitaux et des médecins en 2020 et, dans une moindre mesure, en 2021.

La rubrique des honoraires de médecins contient différentes catégories de prestations, comme la biologie clinique et l'imagerie médicale (31,31 % des prestations de médecins en 2021), les consultations et les visites des médecins généralistes (30,64 %), les examens par des spécialistes (17,03 %) et les interventions chirurgicales (13,33 %). Les honoraires de médecins ont augmenté de 4,32 % par rapport à 2019 et de 7,87 % par rapport à 2020. Les consultations et les visites des médecins généralistes (+9,73 %) et les interventions chirurgicales (+4,07 %) expliquent en majeure partie l'augmentation de 2021.

Les dépenses des hôpitaux ont progressé de 621,9 millions d'euros par rapport à 2019. Elles se composent du financement de base via les budgets des moyens financiers (ci-après le « BMF », 6.228,3 millions d'euros), de l'hospitalisation de jour (275,8 millions d'euros), du transport des patients et du financement pour les lits des internés (directement payés par l'Inami, 28,4 millions d'euros).

En raison de la crise de la covid-19, le nombre de journées d'hospitalisation, d'admissions et de séjours a respectivement diminué de 9,90 %, 7,75 % et 7,83 % par rapport à 2019. Toutefois, les dépenses pour le BMF ont augmenté de 10,78 % (+605,8 millions d'euros). Cette hausse est due au fait que le BMF se compose essentiellement d'un montant fixe (91,92 % en 2021) qui est payé chaque mois. La crise de la covid-19 a ainsi influencé uniquement le montant variable (8,98 %), payé en fonction des prestations par jour ou par admission. L'Inami estime la diminution des dépenses due à la crise de la covid-19 à 48,5 millions d'euros en 2021 (voir, ci-après, le [point 4](#) du chapitre 3 de cette partie du Cahier).

Pour les prestations pharmaceutiques, l'augmentation s'explique principalement par les dépenses de remboursement des médicaments (en moyenne, environ 95 % des dépenses pour cette rubrique). Celles-ci ont augmenté de 13,7 % en 2021 par rapport à 2019. Selon l'Inami, la crise de la covid-19 a entraîné, en 2020, une diminution de 103,5 millions d'euros des dépenses pour les médicaments que les officines hospitalières fournissent aux patients hospitalisés et ambulatoires. Au 31 août 2022, aucune information n'était encore disponible pour 2021 auprès de l'Inami.

En 2021, les dépenses des dentistes et des kinésithérapeutes ont respectivement augmenté de 7,38 % et 9,85 % par rapport à 2019. Pour les dentistes, cette hausse est due notamment au fait que les prestations pour les soins préventifs étaient supérieures de 29,5 millions d'euros (+1,95 %) à celles de 2019. L'introduction progressive de l'attestation électronique (« e-attest ») dès septembre 2019 a en outre accéléré l'introduction des dépenses. L'incidence de cette mesure explique en partie l'augmentation en 2020 et 2021.

Aucune explication de l'augmentation des dépenses pour les infirmiers n'était encore disponible au 31 août 2022.

Objectif budgétaire et dépenses

L'objectif budgétaire global 2021 a été fixé à 30.076,6 millions d'euros. Il s'agit du montant des estimations de l'Inami de septembre 2020³⁰. Lors du contrôle budgétaire d'avril 2021, l'objectif a été réduit à 30.072,3 millions d'euros, parce que des dépenses de 1,3 million d'euros ont été transférées vers la rubrique Expertise (hors objectif).

Les dépenses s'élèvent en 2021 à 28.787,3 millions d'euros, soit 1.285,0 millions d'euros de moins qu'estimé³¹. La comparaison avec l'objectif budgétaire ne donne toutefois pas une image correcte du résultat budgétaire, parce que cet objectif contient également des montants sans dépenses en contrepartie. En 2021, il s'agit de 1.332,3 millions d'euros (montants fixés au 31 décembre 2021).

Tableau 12 – Montants dans l'objectif qui ne sont pas des dépenses (en millions d'euros)

	2021
Montants réservés ¹	-365,0
Dépenses budgétées transférées hors objectif	-101,4
Avances aux hôpitaux	-551,5
Montants de rattrapage pour les hôpitaux (non payés en 2021)	-307,7
Redevance exceptionnelle sur les médicaments (mesure du gouvernement, voir le point 1.2 du chapitre 2 de cette partie du Cahier)	-100,0
Réserve inscrite lors de la confection du budget	-50,0
Plus-values de compensations budgétaires « article 111 (81) » ²	143,3
Total	-1.332,3

- (1) Montants afférents à des mesures qui doivent entrer en vigueur pendant l'année, mais dont l'incidence est estimée pour une année entière.
- (2) Renvoi à l'article 111 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2018 (ancien article 81 de l'arrêté royal du 21 décembre 2001) qui règle le remboursement de médicaments par l'Inami. Conformément à cet article, les entreprises pharmaceutiques peuvent conclure des conventions avec l'Inami concernant le remboursement de médicaments, obligeant les entreprises à payer une compensation à l'Inami si les dépenses réelles des médicaments dépassent les estimations budgétaires. Ce système peut uniquement être appliqué si la Commission de remboursement des médicaments n'a pas rendu d'avis positif pour le remboursement et si le médicament offre malgré tout une réponse possible à un besoin médical non satisfait (autrement dit si le médicament est utilisé pour une maladie grave ou mortelle pour laquelle aucune autre solution thérapeutique n'existe encore).

Source : Inami, note du conseil général du 16 mars 2022

La partie de l'objectif budgétaire disponible pour le remboursement des prestations s'élève dès lors à 28.740,0 millions d'euros, soit 47,3 millions d'euros de moins que les dépenses.

Or, les dépenses sont inférieures aux estimations pour presque tous les objectifs budgétaires partiels. Ces sous-consommations s'expliquent principalement par la crise de la covid-19, qui entraîne moins de dépenses, et par de nouvelles mesures, qui n'ont pas été mises en œuvre ou seulement en partie. Elles concernent surtout les honoraires des médecins (-167,0 millions

³⁰ Pour l'aperçu des économies, voir le chapitre 2 de cette partie du Cahier.

³¹ Les chiffres du SPF Sécurité sociale qui constituent la base des analyses proposées dans ce Cahier reprennent toutefois toujours le montant de l'objectif.

d'euros), les hôpitaux (-311,3 millions d'euros), les prestations pharmaceutiques (-206,3 millions d'euros), les implants (-82,0 millions d'euros), les soins psychologiques (-100,2 millions d'euros) et le maximum à facturer (-71,2 millions d'euros).

En 2021, les dépenses pour les médicaments (section de la rubrique des prestations pharmaceutiques) étaient inférieures à leur enveloppe. Les entreprises pharmaceutiques n'ont dès lors pas dû payer de redevance supplémentaire³². Par ailleurs, ces entreprises ont également versé 1.019,5 millions d'euros à l'Inami dans le cadre des conventions « article 111 (81) » (143,3 millions d'euros de plus que le montant inscrit au budget³³).

Responsabilité financière des mutualités

Le mécanisme de responsabilité financière des organismes assureurs (mutualités) vise à les responsabiliser face à l'évolution des dépenses de soins de santé. Il implique de comparer les dépenses des mutualités à leur part dans l'objectif budgétaire. En cas d'excédent (boni), elles conservent 25 % de la différence. En cas de déficit (mali), elles prennent 25 % de la différence à leur charge. Les bonis sont versés dans les fonds de réserve spéciaux et utilisés pour couvrir des malis ultérieurs³⁴. Ces fonds cumulent 681,6 millions d'euros de bonis (après approbation des comptes 2018 des soins de santé)³⁵.

L'objectif budgétaire est corrigé pour calculer la responsabilité financière (voir le tableau ci-après).

³² Une redevance exceptionnelle de 100 millions d'euros a toutefois été imposée, voir le [point 1.2](#) du chapitre 2 de cette partie du Cahier.

³³ Ce montant est déduit des dépenses, voir également la correction dans le tableau ci-après.

³⁴ La Cour des comptes a audité le fonctionnement de ce mécanisme de responsabilité financière. Voir Cour des comptes, *Responsabilité financière des mutualités, rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 22 octobre 2015*, Bruxelles, juin 2017. Disponible sur www.courdescomptes.be.

³⁵ Conseil général de l'Inami, *Assurance obligatoire soins de santé. Clôture globale des comptes 2018*, note n° 2021/067, p. 45.

Tableau 13 – Estimation des bonis ou malis destinés aux fonds de réserve spéciaux des organismes assureurs (en millions d'euros)

	2019	2020	2021
Objectif budgétaire global	26.518,3	27.975,9	30.072,3
Dépenses directement prises en charge par l'Inami ¹	-444,2	-2.288,0	-1.130,3
Montants réservés des objectifs budgétaires partiels ²	-38,9	-300,4	-671,9
Recettes supplémentaires conventions « article 111 (81) » ³	162,4	57,1	143,3
Dépenses hors objectif budgétaire		-20,4	-101,4
Redevance exceptionnelle sur les médicaments			-100,0
Montant à ne pas dépenser			-50,0
Objectif budgétaire corrigé (montant à utiliser par les organismes assureurs)	26.197,6	25.424,2	28.162,0
Dépenses des organismes assureurs	-26.108,4	-25.855,9	-28.389,0
Excédent/déficit	89,2	-431,7	-227,0
Part de 25 % à prendre en compte lors de la confection des comptes	22,3	-107,9	-56,8

(1) Englobe également en 2020 et 2021 les dépenses dans le cadre de la crise de la covid-19 : une compensation supplémentaire unique pour le dossier médical global (2020) et les avances aux hôpitaux (2020 et 2021).

(2) Ces montants sont destinés à des mesures devant entrer en vigueur dans le courant de l'année budgétaire en 2021 (364,2 millions d'euros). En 2021, ce poste reprend également 307,7 millions d'euros pour le financement de montants de rattrapage aux hôpitaux.

(3) Dans le budget 2021, l'Inami estimait cette recette à 876,2 millions d'euros, alors que les recettes réelles s'élevaient à 1.019,5 millions d'euros. La différence (143,3 millions d'euros) est ajoutée à l'objectif budgétaire.

Source : Inami, notes du conseil général n° 2020/016 – Avance sur clôture définitive des comptes, exercice 2019 ; n° 2021/017 – Avance sur clôture définitive des comptes, exercice 2020 ; n° 2022/015 – Avance sur clôture définitive des comptes, exercice 2021

Selon ce tableau, les mutualités ont conjointement dépensé 227,0 millions d'euros de plus que le montant autorisé en 2021. Leur mali provisoire s'élève ainsi à 56,8 millions d'euros pour 2021³⁶.

3.2.3 Allocations de chômage

Les dépenses de l'Onem ont augmenté de 4.440,0 millions d'euros en 2020 (+65,03 %) et ont diminué de 2.354,7 millions d'euros en 2021 (-20,90 %) pour atteindre un total de 8.912,5 millions d'euros.

³⁶ L'Inami a proposé de suspendre la responsabilité financière des mutualités pour les exercices 2020 et 2021. Un projet de loi en ce sens est en préparation, mais n'avait pas encore été soumis à la Chambre des représentants au 31 août 2022.

Tableau 14 – Évolution des dépenses budgétaires de l'Onem (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
ONSS-Gestion globale	6.556,6	11.023,9	68,13	8.705,4	-21,03
<i>Prestations chômage</i>	<i>6.287,0</i>	<i>10.702,9</i>	<i>70,24</i>	<i>8.161,3</i>	<i>-23,75</i>
<i>Chômage</i>	<i>4.885,2</i>	<i>9.503,2</i>	<i>94,53</i>	<i>7.164,7</i>	<i>-24,61</i>
<i>Chômage avec complément d'entreprise</i>	<i>890,7</i>	<i>681,6</i>	<i>-23,48</i>	<i>520,2</i>	<i>-23,69</i>
<i>Crédit-temps et congés thématiques</i>	<i>511,1</i>	<i>518,1</i>	<i>1,37</i>	<i>470,7</i>	<i>-9,13</i>
<i>Outplacement</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>5,7</i>	<i>-</i>
<i>Autres dépenses</i>	<i>269,7</i>	<i>321,0</i>	<i>19,06</i>	<i>544,1</i>	<i>69,49</i>
<i>Titres-services</i>	<i>3,43</i>	<i>15,9</i>	<i>373,18</i>	<i>6</i>	<i>-62,49</i>
<i>Frais de gestion des organismes de paiement</i>	<i>173,4</i>	<i>214,3</i>	<i>23,64</i>	<i>208,2</i>	<i>-2,88</i>
<i>Dépenses diverses</i>	<i>92,8</i>	<i>90,8</i>	<i>-2,20</i>	<i>330</i>	<i>263,41</i>
Régime hors Gestion globale	270,6	243,3	-10,09	207,1	-14,90
Interruption de carrière et mise à l'emploi	235,5	239,4	1,66	207,1	-13,52
Dépenses diverses	35,1	3,9	-88,89	2	-99,95
Total dépenses	6.827,2	11.267,2	+65,03	8.912,5	-20,90

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Dépenses de l'ONSS-Gestion globale

Les principaux postes de dépenses concernent le chômage, le chômage avec complément d'entreprise, ainsi que les régimes de crédit-temps et les congés thématiques.

En 2020, ces dépenses se sont élevées à 10.702,9 millions d'euros (+4.415,9 millions d'euros, +70,24 % par rapport à 2019). Cette évolution résulte principalement de l'augmentation des dépenses de chômage (+4.618,0 millions d'euros, +94,53 %) liées à la crise sanitaire. En effet, un montant de 4.166,5 millions d'euros a été payé en chômage temporaire Corona³⁷.

En 2021, les dépenses relatives à ces trois catégories de chômage et à l'outplacement ont diminué en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires pour atteindre un total de 8.161,3 millions d'euros (-2.541,6 millions d'euros, soit -23,75 %). À ce titre, les nombres de bénéficiaires du chômage complet, du chômage avec complément d'entreprise ainsi que des régimes de crédit-temps et d'interruptions de carrière ont respectivement diminué de 230.232 unités (-24,88 %), de 10.332 unités (-24,23 %) et de 11.037 unités (-6,63 %), en raison de la sortie progressive de la crise sanitaire.

³⁷ Voir le point 3.1 du chapitre 3 de cette partie du Cahier.

Tableau 15 – Évolution du nombre de bénéficiaires des principales prestations de chômage (en unités)

Nombre d'allocataires	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Prestations de chômage	515.656	925.249	79,43	695.017	-24,88
Prestations de chômage avec complément d'entreprise	57.078	42.643	-25,29	32.311	-24,23
Prestations de crédit-temps et congés thématiques	164.712	166.419	1,04	155.382	-6,63

Source : Onem

L'intervention dans les frais de gestion des organismes de paiement (OP) est calculée selon les dispositions de l'arrêté royal du 16 septembre 1991, en tenant compte du nombre de dossiers traités, de leur complexité, de la productivité et de l'évolution des salaires. En 2020, les frais de gestion des organismes de paiement ont augmenté par rapport à 2019 (+40,9 millions d'euros), en raison de la charge de travail supplémentaire liée à la crise sanitaire. En revanche, ils ont diminué en 2021 (-6,1 millions d'euros, -2,85 % par rapport à 2020) du fait de l'atténuation des effets de cette crise et de la baisse du volume de travail des organismes de paiement.

Dépenses hors Gestion globale

Les dépenses relatives aux programmes d'interruption de carrière et de mise à l'emploi³⁸ ont augmenté entre 2019 et 2020 (+3,9 millions d'euros), mais ont diminué entre 2020 et 2021 (-32,3 millions d'euros) pour atteindre 207,1 millions d'euros. Ces évolutions s'expliquent principalement par des variations du nombre de bénéficiaires³⁹ et du montant des indemnités moyennes⁴⁰ de l'interruption de carrière⁴¹ (effet cumulé : +7,3 millions d'euros en 2020 et -31,5 millions d'euros en 2021) ainsi que des interventions pour les groupes à risques⁴² (2,4 millions d'euros en 2020 et -0,8 millions d'euros en 2021).

Budget 2021

Les dépenses de missions 2021 de l'Onem (8.912,5 millions d'euros) sont inférieures de 326,2 millions d'euros aux prévisions budgétaires d'avril 2021. Cette différence s'explique essentiellement par les dépenses de chômage (-340,7 millions d'euros).

³⁸ Essentiellement les programmes d'interruption de carrière qui représentent 98 % des dépenses de mise à l'emploi en 2020, soit 235 millions d'euros.

³⁹ Augmentation entre 2019 et 2020 de 965 unités physiques et diminution de 9.875 unités physiques entre 2020 et 2021 (sur un total de 84.655 en 2019 et de 75.745 en 2021).

⁴⁰ Le montant des indemnités mensuelles moyennes d'interruption de carrière pour le secteur public s'élève à 253,94 euros en 2020 et à 245,49 euros en 2021. Le montant des indemnités mensuelles moyennes d'interruption de carrière pour les entités fédérées s'élève à 194,97 euros en 2020 et à 193,67 euros en 2021.

⁴¹ Les dépenses d'interruption de carrière reprises hors Gestion globale sont relatives aux interruptions de carrière fédérales, financées par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, à la différence des interruptions de carrière (crédit-temps) relatives au secteur privé qui sont financées par l'ONSS-Gestion globale.

⁴² Dépenses supportées par l'Onem dans le processus de réinsertion professionnelle de certaines catégories d'allocataires ou de travailleurs, telles que les mesures de formation.

La surévaluation des prévisions de ces dépenses est due à la mise à jour des données statistiques utilisées par l'Onem dans le cadre de ses projections budgétaires⁴³ (-352,5 millions d'euros) et à l'annulation du budget destiné à la réforme du statut des artistes (-75,1 millions d'euros).

Complémentairement, l'effet du nombre de bénéficiaires inférieur aux prévisions (effet volume : -859,0 millions d'euros) est plus que compensé par l'augmentation des dépenses due aux dépassements de l'indice pivot (+55,2 millions d'euros), à l'adaptation des prestations sociales au bien-être (+56,3 millions d'euros) et à la prolongation des mesures de soutien liées à la crise sanitaire (+847,3 millions d'euros). En effet, la prolongation de ces dernières est intervenue après l'établissement des prévisions de dépenses.

3.2.4 Dépenses relatives à l'incapacité de travail

En 2021, les dépenses relatives aux indemnités d'incapacité de travail s'élevaient à 10.733,8 millions d'euros. Le régime des travailleurs salariés représente 94,19 % des dépenses et celui des indépendants 5,81 %. Les dépenses ont augmenté de 1.385,9 millions d'euros (+14,83 %) par rapport à 2019, dont 94,55 % concernent les travailleurs salariés.

Tableau 16 – Aperçu des dépenses en matière d'incapacité de travail (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Gestion globale des travailleurs salariés	8.799,6	9.465,2	7,56	10.110,0	6,81
<i>Incapacité de travail primaire</i>	1.944,9	2.105,5	8,26	2.307,7	9,60
<i>Invalidité</i>	6.208,8	6.704,4	7,98	7.086,9	5,71
<i>Congé de maternité et prestations similaires¹</i>	645,9	655,3	1,46	715,4	9,17
Gestion globale des indépendants	548,3	592,4	8,04	623,8	5,30
<i>Incapacité de travail primaire</i>	123,4	137,4	11,35	141,9	3,28
<i>Invalidité</i>	386,0	418,0	8,29	439,9	5,24
<i>Congé de maternité et prestations similaires²</i>	38,9	37,0	-4,88	42,0	13,51
Total	9.347,9	10.057,6	7,59	10.733,8	6,72

(1) Congé parental, congé d'adoption et congé de paternité.

(2) Congé d'adoption et d'accueil.

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

⁴³ Notamment la mise à jour du coefficient de conversion qui permet de déterminer le nombre de jours complets indemnités, sur la base du nombre de bénéficiaires physiques ainsi que le montant moyen de l'allocation journalière.

Gestion globale des travailleurs salariés

Entre 2019 et 2021, les dépenses ont progressé de 1,310,4 millions d'euros (+14,89 %), conséquence d'une hausse du nombre de jours indemnisés (+11,6 millions de jours, soit +6,47 %), de l'indexation des indemnités et de l'augmentation des minima des indemnités.

La croissance de la population active et le vieillissement de la population des travailleurs ont fait progresser les dépenses d'assurance invalidité de 878,1 millions d'euros (+14,14 %) entre 2019 et 2021. Le nombre de jours indemnisés a augmenté de 11,9 millions (+9,07 %). Cette hausse concerne les hommes et femmes de toutes les catégories d'âge, mais elle est plus significative pour les invalides de plus de 55 ans (+11,79 % ou +185,379 invalides par rapport à 2019). Les principales causes médicales restent les troubles psychiques (37,12 % des invalides en 2021) et les maladies du système ostéo-articulaire, des muscles et du tissu conjonctif (31,84 % des invalides en 2021). La part de ces groupes a respectivement augmenté de 9,29 % et 8,70 % par rapport à 2019.

Concernant l'assurance pour incapacité de travail primaire, les dépenses ont progressé de 362,8 millions d'euros (+18,65 %) entre 2019 et 2021, surtout en raison de l'indemnité complémentaire pour la crise de la covid-19, de l'indexation et de la hausse du minima pour les indemnités. En revanche, le nombre de jours indemnisés a diminué de 0,9 million de jours (-2,27 %) et les dépenses pour les indemnités de congé de maternité ont augmenté de 69,5 millions d'euros (+10,76 %). Le nombre de jours indemnisés a augmenté de 6,57 %.

Gestion globale des indépendants

Entre 2019 et 2021, les dépenses ont progressé de 75,5 millions d'euros (+13,78 %), conséquence de l'augmentation du nombre de jours indemnisés, due principalement à la réduction de la période de carence, l'indexation et la pandémie de la covid-19⁴⁴.

Concernant l'assurance pour incapacité de travail primaire, les dépenses ont augmenté de 18,5 millions d'euros (+14,99 %), surtout en raison de l'indexation et des dépenses pour l'indemnité de crise complémentaire (mesure de lutte contre la covid-19, voir le [chapitre 3](#) de cette partie du Cahier). En 2021, l'indemnité complémentaire octroyée dans le cadre de la crise de la covid-19 s'élevait à 14,8 millions d'euros. Le nombre de jours indemnisés a toutefois diminué de 0,22 %. L'incidence de la crise sanitaire sur cette évolution n'est pas claire.

Les dépenses de l'assurance invalidité ont progressé de 53,9 millions d'euros (+13,96 %) et le nombre de jours indemnisés de 9,38 %. Les principales causes médicales sont les mêmes que pour les salariés : troubles psychiques (25,38 % des invalides en 2021) et maladies du système ostéo-articulaire, des muscles et du tissu conjonctif (29,93 %). La part d'invalides concernés a respectivement augmenté de 11,85 % et 5,97 % entre 2019 et 2021.

3.2.5 Maladies professionnelles et accidents du travail

Les dépenses de Fedris ont augmenté de 4,8 millions d'euros en 2020 (+0,90 %) et de 2,8 millions d'euros en 2021 (0,52 %) pour atteindre un total de 543,3 millions d'euros.

⁴⁴ Les travailleurs indépendants reçoivent une indemnité de maladie à compter du premier jour s'ils sont en incapacité de travail plus d'une semaine. Pour moins d'une semaine, ils ne reçoivent toutefois pas d'indemnité.

Tableau 17 – Évolution des dépenses budgétaires de Fedris (maladies professionnelles (MP) et accidents du travail (AT), en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Gestion globale	490,6	493,7	0,63	492,7	-0,20
Prestations MP	221,8	218,7	-1,40	213,4	-2,42
Prestations AT	268,8	275,0	2,31	279,3	1,56
Hors Gestion globale	45,1	46,8	3,77	50,7	8,33
Fonds amiante	16,4	18,9	15,24	20,7	9,52
Prestations AT	16,7	16,1	-3,59	15,7	-2,48
Prestations MP	12,0	11,8	-1,67	14,3	21,19
Total	535,7	540,5	0,90	543,3	0,52

Source : Cour des comptes à partir des données fournies par le SPF Sécurité sociale

Les prestations relatives aux maladies professionnelles et aux accidents de travail sont majoritairement financées par la Gestion globale⁴⁵.

Maladies professionnelles (Gestion globale)

Les dépenses relatives aux indemnités pour maladies professionnelles diminuent de 8,4 millions d'euros (-3,79 %) entre 2019 et 2021, pour atteindre 213,4 millions d'euros⁴⁶.

Entre 2019 et 2020, l'évolution (-3,1 millions d'euros) est principalement due à la diminution du nombre de bénéficiaires d'indemnités liées à la pneumoconiose qui passe de 6.640 à 6.058 (-3,7 millions d'euros). Entre 2020 et 2021, l'évolution (-5,3 millions d'euros) est due à la poursuite de la baisse du nombre de bénéficiaires qui passe de 6.058 à 5.355 (-3,3 millions d'euros) ainsi qu'à la baisse du nombre de bénéficiaires du secteur « autres maladies » qui passe de 48.831 à 48.165 (-2 millions d'euros).

Accidents du travail (Gestion globale)

Les dépenses relatives aux indemnités pour accidents du travail augmentent de 10,5 millions d'euros (+3,91 %) entre 2019 et 2021, pour atteindre 279,3 millions d'euros.

⁴⁵ 90,69 % du total des dépenses en 2021. Les dépenses hors Gestion globale sont financées par les cotisations des entreprises d'assurance pour le système de capitalisation du secteur des accidents de travail (régime en voie d'extinction, couvert depuis 1988 par la Gestion globale), les recettes en provenance de l'ONSS et du SPF Sécurité sociale pour le Fonds amiante ainsi que les recettes provenant de l'ONSS pour le secteur des APL (administrations locales et provinciales).

⁴⁶ En 2021, les principaux postes de dépenses portent sur la pneumoconiose (31,3 millions d'euros) et les « autres maladies » (182,1 millions d'euros).

L'évolution des dépenses tant entre 2019 et 2020 (+6,2 millions d'euros) qu'entre 2020 et 2021 (+4,3 millions d'euros) est principalement due à l'augmentation du nombre d'indemnités⁴⁷ pour respectivement 5,4 millions d'euros et 5,1 millions d'euros.

3.3 Autres dépenses

3.3.1 Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE)

Les dépenses et les recettes du FFE sont hors Gestion globale. Elles présentent respectivement une augmentation de 0,42 % et 12,55 % en 2021 par rapport à 2020.

Tableau 18 – Évolution des dépenses et recettes budgétaires du FFE (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Recettes	472,0	488,3	3,44	549,6	12,55
Dépenses	440,9	470,0	6,60	472,0	0,42

Source : SPF Sécurité sociale, juillet 2022

Recettes

Entre 2019 et 2021, les recettes du FFE ont augmenté de 77,6 millions d'euros (+16,44 %) pour atteindre 549,6 millions d'euros⁴⁸. Cette hausse s'explique surtout par le secteur marchand qui présente une augmentation des cotisations (+23,8 millions d'euros) et des récupérations de prestations sociales auprès des employeurs, des curateurs ou des liquidateurs (+56,8 millions d'euros)⁴⁹.

En 2021, les cotisations sociales du secteur marchand s'élèvent à 307,3 millions d'euros⁵⁰, soit une augmentation de 53,8 millions d'euros par rapport à 2020 (+21,21 %)⁵¹. Les récupérations de prestations sociales du secteur augmentent quant à elles de 7,2 millions d'euros en 2021, par rapport à 2020, pour atteindre 224,7 millions d'euros (+3,31 %).

⁴⁷ Indemnités avec un taux d'invalidité de moins de 10 % : 2019 : 129.035 indemnités, 2020 : 132.550 indemnités (+2,72 %), 2021 : 136.211 indemnités (+2,76 %). Indemnités avec un taux d'invalidité entre 10 % et 16 %, 2019 : 17.269 indemnités, 2020 : 17.838 indemnités (+3,29 %), 2021 : 18.457 indemnités (+3,47 %). Indemnités avec un taux d'invalidité entre 16 % et 19 % : 2019 : 2.066 indemnités, 2020 : 2.137 indemnités (+3,44 %), 2021 : 2.203 indemnités (+3,09 %).

⁴⁸ Soit 538,4 millions d'euros pour le secteur marchand (+16,67 %) et 11,2 millions d'euros pour le secteur non marchand (+6,02 %).

⁴⁹ Conformément aux dispositions de l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises : « L'employeur, le curateur ou le liquidateur sont tenus de rembourser au Fonds, lorsque celui-ci les a payés [...] le montant des indemnités payées par le Fonds en application de l'article 33 [...] le montant des rémunérations, indemnités et avantages payés par le Fonds [...] le montant de l'indemnité complémentaire payée par le Fonds en application de l'article 49 [...] le montant de l'indemnité complémentaire de prépension payée par le Fonds en application de l'article 51 [...] »

⁵⁰ En 2021, les cotisations sociales du secteur marchand représentent 98,35 % des recettes de cotisations et 55,91 % des recettes totales.

⁵¹ Cette hausse est surtout due à l'augmentation du taux des cotisations destinées au financement du chômage temporaire (0,14 % en 2021, contre 0,09 % en 2020). Les cotisations qui s'élevaient à 110 millions d'euros en 2020 et augmentent jusqu'à 155,6 millions d'euros en 2021.

L'écart entre les prévisions du budget initial 2021⁵² (568,8 millions d'euros) et les réalisations (549,6 millions d'euros) s'élève à -19,2 millions d'euros. Il s'explique surtout par la surestimation des récupérations sur créances relatives aux indemnités contractuelles du secteur marchand (-29,9 millions d'euros par rapport aux prévisions).

Dépenses

Les dépenses du FFE augmentent de 31,1 millions d'euros (+7,05 %) entre 2019 et 2021 pour atteindre 472,0 millions d'euros. Cette hausse s'explique surtout par la hausse des indemnités contractuelles du secteur marchand⁵³ (+53 millions d'euros), malgré la diminution du nombre de bénéficiaires⁵⁴ et par la hausse des réductions de valeur sur créances (+23,7 millions d'euros). Ces augmentations sont compensées par la baisse des dépenses de chômage temporaire (-68,4 millions d'euros)⁵⁵.

En 2021, les dépenses augmentent de 2,0 millions d'euros (+0,42 %) par rapport à 2020. Cette hausse inclut une diminution des dépenses de chômage temporaire de 17,5 millions d'euros à charge du secteur marchand (-28,60 %), compensée par les augmentations des prestations sociales de 8,5 millions d'euros (+3,84 %) et des réductions de valeurs sur créances de 10,6 millions d'euros (+5,82 %). Ces réductions de valeur ont été enregistrées, à tort, comme opérations budgétaires (dépenses) dans les états financiers du FFE⁵⁶.

L'écart entre les prévisions du budget initial 2021⁵⁷ (653,2 millions d'euros) et les réalisations (472,0 millions d'euros) s'élève à -181,2 millions d'euros. Il s'explique surtout par une surévaluation du chômage temporaire (-102,1 millions d'euros par rapport aux prévisions). En effet, les employeurs pouvaient opter soit pour le chômage économique, partiellement financé par le FFE, soit pour le chômage pour force majeure lié à la crise sanitaire, non financé par le FFE. Or, comme ce dernier était plus avantageux pour le travailleur⁵⁸, il a été privilégié par les employeurs, ce qui a entraîné une intervention du FFE plus limitée que prévu.

Les autres facteurs concernent principalement la surévaluation des dépenses relatives aux indemnités contractuelles du secteur marchand (-30,1 millions d'euros) et aux réductions de valeur sur créances douteuses (-47,8 millions d'euros)⁵⁹.

52 Contrairement aux autres institutions, les données budgétaires sont basées sur le budget initial 2021, car le FFE n'a pas ajusté son budget lors du contrôle budgétaire de mars 2021.

53 Les indemnités contractuelles sont constituées de la rémunération, des indemnités et des avantages dus aux travailleurs du fait de leur contrat de travail conclu avec leur employeur, mais non payés dans les délais légaux. La hausse des dépenses en 2021 résulte d'une augmentation du coût moyen (+16,94 %).

54 En 2019 : 13.435 allocataires, en 2020 : 14.633 allocataires et en 2021 : 12.857 allocataires, soit une diminution de 578 allocataires (-4,30 %) sur la période.

55 Par application de l'article 53 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, le FFE prend en charge une partie des dépenses engagées par l'Onem dans le cadre du chômage temporaire.

56 Voir, dans la partie II de ce Cahier, l'article consacré au [contrôle des comptes annuels 2020 du FFE](#).

57 Contrairement aux autres institutions, les données budgétaires sont basées sur le budget initial 2021, car le FFE n'a pas ajusté son budget lors du contrôle budgétaire de mars 2021.

58 Le travailleur mis en chômage temporaire pour force majeure entre le 1^{er} mars 2020 et le 30 juin 2022 reçoit en plus de l'allocation de chômage, un supplément de 5,98 euros par jour à charge de l'Onem. Les travailleurs mis en chômage temporaire pour raison économique ont également droit à un supplément d'au moins 2 euros à charge de l'employeur.

59 Voir, dans la partie II de ce Cahier, l'article consacré au [contrôle des comptes annuels 2020 du FFE](#).

3.3.2 Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami)

Les dépenses de missions de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami) s'élèvent à 476,4 millions d'euros en 2021⁶⁰, en augmentation de 73,3 millions d'euros par rapport à 2019, dont 57,1 millions d'euros entre 2020 et 2021. Ces dépenses sont principalement liées à sa mission d'organisme assureur en matière de soins de santé et d'invalidité.

Tableau 19 – Évolution des dépenses de missions de la Caami (en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Dépenses totales	403,1	419,3	4,02	476,4	13,62
<i>dont prestations</i>	387,1	402,4	3,95	455,6	13,22

Source : comptes d'exécution du budget 2019, 2020 et 2021 de la Caami

Les variations des dépenses liées aux prestations sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 20 – Évolution des dépenses de prestations de la Caami (en millions d'euros)

Secteurs	2019	2020	Évolution 2019-2020 (%)	2021	Évolution 2020-2021 (%)
Soins de santé	229,4	237,9	3,71	268,9	13,03
Mediprima	72,5	71,7	-1,10	78,8	9,90
Indemnités	62,4	70,7	13,30	82,4	16,55
Autres	22,8	22,1	-3,07	25,5	15,38
Dépenses de prestations	387,1	402,4	3,95	455,6	13,22

Source : comptes d'exécution du budget 2019, 2020 et 2021 de la Caami

Remboursement des soins de santé

En 2021, les dépenses de prestations s'élèvent à 268,9 millions d'euros, en augmentation de 31 millions d'euros (13,03 %) par rapport à 2020. Cette augmentation résulte d'un effet de rattrapage dans certains secteurs, consécutif à la sortie progressive de la crise de la covid-19. En effet, en 2020, les prestataires ont reporté certaines prestations non urgentes et limité le nombre de patients par jour afin de respecter les mesures sanitaires. Cette diminution d'activité a été constatée dans plusieurs secteurs (dentistes, orthopédistes, opticiens, audiciens, logopèdes, etc.). De plus, l'augmentation du nombre d'assurés sociaux inscrits à la Caami (+4,52 % par rapport à 2020) explique également la hausse des dépenses entre 2020 et 2021. Enfin, dans le cadre d'une mission attribuée par l'arrêté royal du 30 septembre 2020⁶¹, la Caami a versé aux pharmaciens un forfait pour l'acquisition de matériel de protection contre la covid-19 de 9,5 millions d'euros en 2020 et de 12,2 millions d'euros en 2021.

⁶⁰ Les données relatives à l'exercice 2021, basées sur le compte d'exécution du budget de la Caami, sont provisoires.

⁶¹ Arrêté royal du 30 septembre 2020 fixant une intervention financière temporaire de l'assurance obligatoire soins de santé dans les coûts des mesures de protection spécifiques et du matériel, dans le cadre de la pandémie de covid-19.

Indemnités

Entre 2019 et 2021, les indemnités ont augmenté de 20,0 millions d'euros (+32,05 %) pour atteindre 82,4 millions d'euros. Elles concernent principalement les dépenses relatives à l'incapacité primaire⁶² et à l'invalidité⁶³ qui ont augmenté de 17 millions d'euros (+30,57 %) sur cette période. Cette hausse est due, notamment, à l'indemnité d'incapacité primaire supplémentaire octroyée en 2020 et prolongée en 2021 en raison de la covid-19. En outre, le nombre de nouvelles incapacités primaires mises en paiement en 2021 est en augmentation de 24,39 % par rapport à 2019.

Mediprima

La Caami est chargée du remboursement des soins de santé⁶⁴ des personnes en séjour irrégulier qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Les dépenses ont légèrement diminué entre 2019 et 2020 (-0,8 million d'euros), pour augmenter entre 2020 et 2021 (+7,1 millions d'euros, soit +9,90 %). Cette hausse est due à l'accroissement du nombre de factures remboursées par la Caami (+46,77 %)⁶⁵, modéré par la diminution de leur montant moyen⁶⁶ (-26,94 %) entre 2019 et 2021.

4 Dépenses pour les compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État

4.1 Contexte

L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoyait une extension des compétences des communautés et régions⁶⁷. Cet accord a été entériné par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

Les compétences concernées sont transférées du niveau fédéral au niveau fédéré depuis le 1^{er} juillet 2014⁶⁸. Concernant la sécurité sociale, le transfert porte sur l'emploi, l'aide aux personnes âgées et les soins de santé ainsi que les prestations familiales. Les entités fédérées ont repris le financement des compétences transférées au 1^{er} janvier 2015.

Une période transitoire a été prévue pour accompagner ces transferts. Des protocoles d'accord conclus entre l'État et les entités fédérées définissent les activités et responsabilités de chacun.

Les parties signataires ont formalisé, dans ces protocoles, les modalités permettant d'utiliser des moyens existants pour assurer à la fois la continuité des missions et la mise en place progressive des nouvelles structures dans les entités fédérées, en prévoyant notamment un transfert de connaissances⁶⁹.

62 Durant une première année (primaire) d'incapacité de travail, l'assuré social reçoit 60 % de son salaire brut. Cette indemnité est plafonnée.

63 Ce terme est utilisé lorsque l'incapacité de travail se poursuit au-delà d'une année. Il existe des minima et maxima de salaire brut par jour admissible lors du calcul.

64 Médicaments, honoraires médicaux, hospitalisations.

65 Ceci s'explique notamment par l'intégration sur base volontaire des médecins généralistes dans le logiciel de remboursement à partir d'octobre 2019. Précédemment, seuls les hôpitaux y communiquaient leurs factures.

66 21.155 euros en 2021.

67 À savoir : la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune.

68 À l'exception de la compétence relative aux investissements dans les hôpitaux, transférée depuis le 1^{er} janvier 2016.

69 À ce sujet, voir Cour des comptes, « Rapportage par les IPSS dans le cadre de la sixième réforme de l'État », *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, août 2018, p. 95, www.courdescomptes.be.

Les entités fédérales assurent la gestion administrative des matières concernées pour le compte des entités fédérées jusqu'au transfert opérationnel des compétences.

Ce chapitre examine la situation du transfert opérationnel des compétences au 31 décembre 2021. Il établit le montant des dépenses de prestations effectuées entre 2019 et 2021 pour le compte des entités fédérées. Ces dépenses ne relèvent pas du budget de l'État.

4.2 Transferts liés à la sixième réforme institutionnelle

4.2.1 Transfert opérationnel des compétences

Le transfert opérationnel des compétences a été en grande partie réalisé. Le tableau ci-après énumère les compétences que les entités fédérées doivent encore reprendre.

Tableau 21 – Transfert de compétences encore à réaliser au 31 décembre 2021

Matière	Communauté flamande	Région wallonne/ Communauté française	Région bruxelloise/ Cocom	Communauté germanophone
Onem				
Allocations d'activation	Sine ¹ : à partir de janvier 2023	Sine : à déterminer	Réalisé	Réalisé
Outplacement	Réalisé	Réalisé	Réalisé	À déterminer
Primes ²	Réalisé	À déterminer	Réalisé (à partir du 1 ^{er} avril 2022)	À déterminer
Interruption de carrière	Réalisé	À déterminer	À déterminer	À déterminer
Inami				
Aide aux personnes âgées : maisons de repos et de soins, maisons de repos et de soins pour personnes âgées, centres de soins de jour	Réalisé	Réalisé	Réalisé	APA ³ : à déterminer
Aides à la mobilité ⁴	Réalisé	Réalisé	Réalisé	Réalisé
Hôpitaux (nouveaux investissements) ⁵	Réalisé	Réalisé	À déterminer	Réalisé
Famifed				
Allocations familiales	Réalisé	Réalisé	Réalisé	Réalisé

(1) Sine : économie sociale d'insertion.

(2) Complément de reprise du travail, allocations de formation, complément de garde d'enfant, stage de transition.

(3) La Communauté germanophone a repris toutes les compétences, sauf l'allocation d'aide aux personnes âgées (APA).

(4) La reconnaissance des bandagistes reste assurée par l'Inami pour toutes les entités fédérées (y compris la Communauté germanophone) et l'utilisation des codes de la nomenclature fédérale reste possible jusqu'en 2021.

(5) Les amortissements sur les investissements réalisés jusqu'à 2015 inclus continuent à être supportés par le niveau fédéral pour le compte des entités fédérées (caractère extinctif).

Source : Onem, Inami et Famifed

Emploi

La plupart des compétences ont été transférées en 2016. L'Onem en exerce toutefois encore quelques-unes pour le compte des entités fédérées dans des domaines tels que les allocations d'activation ou l'interruption de carrière. La Communauté flamande gère les dossiers d'interruption de carrière introduits depuis septembre 2016.

Aide aux personnes âgées et soins de santé

La compétence concernant les investissements dans les hôpitaux a été légalement reprise par les entités fédérées au 1^{er} janvier 2016.

Des entités fédérées ont demandé un report pour les services suivants, qui concernent une ou plusieurs compétences transférées :

- le recours à des médecins-conseils, essentiellement en matière de conventions internationales et de revalidation ;
- l'utilisation de systèmes informatiques fédéraux comme Mycarenet ;
- le recours aux mutualités ;
- la mise en œuvre d'accords sociaux, de primes syndicales, du deuxième pilier de pension, entre autres (le SPF Santé publique et l'Inami calculeront ces montants et forfaits) ;
- l'utilisation de certaines instructions de facturation ;
- l'utilisation de la base de données Cobrha⁷⁰.

Par ailleurs, le statut de malade chronique reste une compétence fédérale.

Allocations familiales

Toutes les entités fédérées ont repris la compétence relative à la gestion et au paiement des allocations familiales au 1^{er} janvier 2020. Famifed a dès lors été supprimé par arrêté royal⁷¹.

4.2.2 Dépenses relatives aux compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle

Les entités fédérées prennent en charge le financement de toutes les dépenses relatives aux compétences transférées depuis le 1^{er} janvier 2015 et établissent les budgets y relatifs.

Les dépenses de prestations effectuées en 2015 pour le compte des entités fédérées s'élevaient à 11.932,2 millions d'euros. En 2021, elles atteignent 904,6 millions d'euros.

Emploi

Vu le phasage du transfert opérationnel des compétences, les dépenses de l'Onem pour le compte des entités fédérées diminuent d'année en année. Alors qu'elles s'élevaient à 2.106,3 millions d'euros en 2015, elles s'établissent à 258,8 millions d'euros en 2021.

⁷⁰ Abréviation de *Common Base Registry for HealthCare Actor*, la base de données commune aux institutions publiques responsables de la reconnaissance des acteurs du secteur de soins de santé en Belgique.

⁷¹ Arrêté royal du 28 décembre 2020 portant suppression de l'Agence fédérale pour les allocations familiales.

Aide aux personnes âgées et soins de santé

Les dépenses de l'Inami pour le compte des entités fédérées, qui s'élevaient à 3.521,2 millions d'euros en 2015, ont augmenté de 886,5 millions d'euros en 2016, à la suite du transfert légal de la compétence concernant les investissements dans les hôpitaux au 1^{er} janvier 2016. En raison de nombreux transferts opérationnels de compétences, les dépenses diminuent chaque année pour atteindre 645,8 millions d'euros au 31 décembre 2021.

Les dépenses effectuées par l'Inami pour le compte des entités fédérées, dont les charges d'amortissements sont les plus importantes, perdureront encore plusieurs années. Ces charges liées aux investissements des hôpitaux effectués jusqu'en 2015 sont imputées dans les dépenses de l'Inami, pour le compte des entités fédérées.

Allocations familiales

La reprise de la gestion et du paiement des allocations familiales par la Commission communautaire commune (Cocom) implique que Famifed n'est plus financée par cette entité fédérée depuis le 1^{er} janvier 2020.

Tableau 22 – Dépenses effectuées par les IPSS pour le compte des entités fédérées dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle (en millions d'euros)

Matières	Communauté flamande			Région wallonne/ Communauté française			Région bruxelloise /Cocom			Communauté germanophone		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	Onem¹											
Allocations d'activation et primes (via les organismes de paiement)	57,7	46,2	42,6	156,3	111,6	113,5	36,9	29,9	26,1			
Titres-services de proximité (contrôle et réglementation)	T ²	0,2	0,0	T	0,0	0,5	T	0,2	0,2			
Litiges chômage (article 19 du protocole)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	T	T	T			
Intervention - outplacement	0,5	0,1	0,0	T	T	T	T	T	T			
Interruption carrière	62,3	51,0	38,8	29,5	29,6	29,4	7,1	6,9	6,6	0,9	1,0	1,1
Sous-total	120,6	97,5	81,4	185,9	141,3	143,4	44,0	37,0	32,9	0,9	1,0	1,1
Inami³												
Aide aux personnes âgées	458,3	0,2	0,0	213,8	0,1	0,2	57,6	0,2	0,0	3,7	0,0	0,0
Soins de santé	442,9	372,7	340,1	231,0	202,6	220,1	71,5	71,6	80,4	4,0	4,3	5,1
Soins médicaux	95,7	1,3	-0,1	33,9	0,3	0,0	10,1	0,2	0,0	0,6	0,0	0,0
Infrastructure hospitalière	347,2	371,4	340,2	197,1	202,3	220,1	61,4	71,4	80,4	3,4	4,3	5,1
Frais de fonctionnement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sous-total	901,2	372,9	340,1	444,8	202,7	220,3	129,1	71,8	80,4	7,7	4,3	5,1

Matières	Communauté flamande			Région wallonne/ Communauté française			Région bruxelloise /Cocom			Communauté germanophone		
Famifed												
Allocations familiales	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T
	1.021,8	470,4	421,5	630,7	344,0	363,7	1.000,3	108,8	113,3	8,6	5,3	6,2
Total												

(1) À l'exception des interruptions de carrière, les dépenses et le financement de la Communauté germanophone sont compris dans les chiffres de la Région wallonne.

(2) T : compétence déjà transférée

(3) Les données 2021 de l'Inami sont provisoires en l'absence de situation intermédiaire arrêtée par l'Inami en date du 4 août 2022. Les chiffres 2019 et 2020 diffèrent légèrement de ceux repris dans le 178^e Cahier – partie II relatif à la sécurité sociale, en raison de leur actualisation par l'Inami.

Source : Onem, Inami, Famifed

Chapitre 2

Évaluation de la politique budgétaire 2021

1 Mesures gouvernementales 2021

1.1 Aperçu

Lors de l'élaboration des budgets initiaux et des budgets ajustés de l'État fédéral, le gouvernement décide également des mesures (économies, réductions de recettes, nouvelles recettes ou dépenses) concernant la sécurité sociale. Ces dernières années, ces mesures ont principalement porté sur les allocations de chômage, les pensions, les indemnités d'incapacité de travail et les soins de santé.

Les mesures examinées ci-après reprennent donc celles qui résultent d'une décision du gouvernement, d'une obligation légale en matière de soins de santé, d'initiatives légales de la Chambre des représentants (tels que le fonds Blouses blanches) ou des IPSS.

1.2 Soins de santé

En octobre 2020, le gouvernement a fixé l'objectif budgétaire global de 2021 à 30.073,6 millions d'euros (soit le montant des dépenses estimé par l'Inami en septembre 2020⁷²). Parallèlement, il a imposé une économie structurelle dans les dépenses de médicaments de 150 millions d'euros.

Lors du contrôle budgétaire d'avril 2021, l'objectif budgétaire global a été réduit de 1,3 million d'euros pour atteindre 30.072,3 millions d'euros. Il s'agit d'un glissement des dépenses de l'objectif budgétaire partiel des prestations pharmaceutiques vers le budget des missions de l'Inami (en dehors de l'objectif budgétaire).

⁷² L'application de l'article 40, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance maladie (augmentation de l'objectif 2020 à raison d'une norme de croissance de 1,5 % et du coût de l'indexation) a débouché sur un objectif budgétaire de 29.534,2 millions d'euros, soit 539,4 millions d'euros de moins que les dépenses estimées. Le montant approuvé par le gouvernement pour 2021 constitue aussi la base du calcul de l'objectif budgétaire à partir de 2022.

Réalisation des mesures

Dans le secteur des médicaments, l'économie imposée s'élevait à 150,0 millions d'euros en 2021. À ce titre, l'Inami a pris des mesures à hauteur de 152,4 millions d'euros (dont 10 millions d'euros sous la forme d'une correction technique des dépenses). L'exécution de ces mesures peut être synthétisée de la manière suivante :

- L'augmentation de la rentabilité et l'utilisation plus performante du matériel pharmacothérapeutique n'ont rien rapporté en 2021, alors que l'économie était estimée à 28,5 millions d'euros.
- Les diminutions supplémentaires du prix des médicaments ont rapporté 52,2 millions d'euros, soit 32,7 millions d'euros de moins que les estimations.
- L'économie réalisée grâce à la prescription de médicaments moins chers a rapporté 1,5 million d'euros, soit 11,8 millions d'euros de moins que les estimations.
- Les mesures structurelles censées encourager la concurrence à court terme et augmenter la rentabilité ont rapporté 0,7 million d'euros, soit 15 millions d'euros de moins que les estimations.

L'exécution des mesures prévues et la correction technique apportée aux dépenses ont permis d'économiser 64,4 millions d'euros en 2021, soit 88,0 millions d'euros de moins que prévu. Cela s'explique surtout par le fait que les mesures sont entrées en vigueur tardivement ou seulement en 2022⁷³. Pour compenser ce dernier montant, le gouvernement a décidé d'imposer aux entreprises pharmaceutiques le versement exceptionnel d'un acompte de 100 millions d'euros sur la cotisation compensatoire due lorsque les dépenses relatives aux médicaments dépassent l'enveloppe fixée⁷⁴.

1.3 Emploi et chômage

Outre les mesures relatives à la lutte contre les effets de la crise liées à la covid-19 et à la guerre en Ukraine, le gouvernement a notifié et poursuivi les mesures suivantes en 2021.

Réforme du statut des artistes

Le conseil des ministres du 23 octobre 2020 a prévu de réformer le statut social des artistes en valorisant l'ensemble des étapes du travail des artistes, incluant les phases de création, de publication et de vente. Le coût de la mesure avait été évalué à 75 millions d'euros annuels à partir de l'exercice 2021, à la charge du budget de l'Onem.

En raison du premier report de la mise en application de la nouvelle réglementation au 1^{er} mai 2022, la mesure n'a pas généré de dépense pour l'exercice 2021, tandis que celles de l'exercice 2022 ont été ramenées à 49,2 millions d'euros (-25,8 millions d'euros par rapport à la prévision annuelle initiale).

⁷³ Le retard de réalisation de ces économies est parfois lié à des facteurs externes, comme la prolongation d'un brevet de sorte que le prix et le remboursement de l'assurance maladie basé sur celui-ci ne diminuent pas (ce n'est possible que lorsque le brevet est échu).

⁷⁴ Article 37 de la loi-programme (I) du 20 décembre 2020. Pour le mécanisme de cette cotisation compensatoire, voir l'article 191, alinéa 1^{er}, 15^o quaterdecies, de la loi relative à l'assurance maladie.

La réforme du statut des artistes présentée en conseil des ministres le 6 mai 2022 prévoit notamment :

- le remplacement de la commission artistes par une commission du travail des arts, destinée à octroyer l'attestation du travail des arts⁷⁵ ;
- l'adaptation des conditions d'octroi de l'attestation du travail des arts, notamment afin d'ouvrir le statut aux profils techniques ou de soutien du secteur artistique et de faciliter son accès aux travailleurs des arts débutants ;
- l'adaptation de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, afin de faciliter l'accès aux allocations de chômage pour les travailleurs du secteur culturel⁷⁶ ;
- la revalorisation des allocations sociales minimales, l'indexation des pécules de vacances octroyés aux artistes et l'introduction d'une indemnité des arts en amateurs⁷⁷.

La cellule stratégique du ministre de l'Emploi indique que la réforme relative à la réglementation chômage entrera en vigueur au dernier quadrimestre 2022. Cependant, les prévisions de dépenses n'ont pas été modifiées pour tenir compte de ce nouveau report. La réforme de la commission du travail des arts entrera en vigueur en septembre 2023 au plus tard. En outre, la cellule proposera des réformes complémentaires, notamment en matière de conditions de travail, de fiscalité et de droits d'accès aux régimes de pension légale. La Cour des comptes n'a pas reçu de calendrier relatif à la mise en œuvre effective de ces autres mesures.

En dépit des reports de l'application des mesures de la réforme, le montant budgété pour l'exercice 2022 n'a pas été adapté.

Augmentation des minima chômage

Dans le cadre des notifications du 23 octobre 2020, le conseil des ministres a prévu une hausse annuelle de 1,125 % des minima chômage au cours de la période 2021-2024. La mesure devait entraîner une augmentation des dépenses budgétaires à hauteur de 134 millions d'euros d'ici 2024, dont 35 millions d'euros en 2021. Le cadre législatif fixant le montant des minima de chômage a été dûment adapté⁷⁸.

Les dernières estimations⁷⁹ maintiennent le coût de la mesure à 35 millions d'euros en 2021 et prévoient celui de 2022 à 32,7 millions d'euros (soit 67,7 millions d'euros pour les deux années).

⁷⁵ Le financement de l'administration de la future commission du travail des arts sera organisé par le SPF Sécurité sociale. À ce titre, le gouvernement prévoit un budget annuel de 1,3 million d'euros en 2022 et de 2,1 millions d'euros pour 2023 et 2024 (+0,8 million d'euros).

⁷⁶ La proposition d'adaptation de l'arrêté royal prévoit notamment l'introduction d'une allocation du travail des arts, l'assouplissement des droits d'accès au statut d'artiste, l'adaptation des règles de conversion du salaire brut et de la durée de travail presté, l'adaptation des conditions de cumul des allocations avec les revenus tirés de droits d'auteur et une activité de travailleur indépendant. Elle prévoit également les mesures de transition entre le statut d'artiste et le régime de chômage.

⁷⁷ La proposition d'adaptation de l'article 191, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit la revalorisation du montant journalier minimum auquel le travailleur des arts qui bénéficie des règles particulières peut prétendre durant toute la période d'application à 61,64 euros pour les chômeurs avec charge de famille (règles actuelles : 59,15 euros) et 54,31 euros pour les autres catégories (règles actuelles : entre 42,50 et 47,93 euros).

⁷⁸ Arrêté royal du 22 décembre 2020, modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage concernant l'augmentation des minima dans le cadre de la lutte contre la pauvreté entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

⁷⁹ Projections budgétaires de la commission des Finances et du Budget de mai 2022.

1.4 Indemnités pour incapacité de travail

En 2021, le gouvernement a pris deux mesures entraînant des dépenses supplémentaires au niveau des indemnités d'incapacité de travail :

- Le congé de naissance pour les travailleurs salariés et indépendants a été allongé en deux phases : il est passé de dix à quinze jours en 2021 et 2022 et sera de vingt jours à partir de 2023. Dans le régime des travailleurs salariés, les dépenses se sont élevées à 19,3 millions d'euros en 2021⁸⁰, soit 8,8 millions d'euros de moins que les estimations.
- Jusqu'en 2020, les travailleurs salariés percevaient une indemnité minimale à partir du premier jour du septième mois d'incapacité de travail. En 2021, cette indemnité a été versée à partir du premier jour du cinquième mois d'incapacité de travail et, en 2022, à partir du premier jour du quatrième mois. En 2023, elle le sera à partir du premier jour du troisième mois et en 2024, à partir du premier jour d'incapacité de travail⁸¹.

D'après l'Inami, cette mesure a coûté 18,4 millions d'euros en 2021, soit 25,7 millions d'euros de moins qu'estimé. Il souligne toutefois que ces dépenses sont probablement sous-estimées⁸².

1.5 Congé de naissance pour les travailleurs indépendants

Par analogie avec le régime des travailleurs salariés, le congé de naissance des travailleurs indépendants a également été porté de 10 à 15 jours en 2021 et 2022 et à 20 jours en 2023. Le gouvernement a estimé ces dépenses supplémentaires à 5,2 millions d'euros. Les dépenses réelles ne sont pas connues séparément, mais sont incluses dans les dépenses des caisses d'assurance sociale (10,3 millions d'euros en 2021).

1.6 Pensions

Différentes mesures prises dans le cadre du budget 2021 ont une incidence sur les dépenses de pensions.

Relèvement de la pension minimum dans tous les régimes

La pension minimum garantie pour une carrière complète est progressivement relevée à 1.500 euros nets par mois entre 2021 et 2024⁸³.

⁸⁰ Données provisoires au 31 juillet 2022.

⁸¹ Pour les employés, l'indemnité est versée dans la pratique à partir du deuxième mois, car l'employeur verse un salaire garanti pendant le premier mois. Pour d'autres bénéficiaires de prestations, c'est plus tôt : par exemple à partir de la troisième semaine d'incapacité de travail pour les ouvriers, et à partir du premier jour pour les chômeurs.

⁸² L'Inami renvoie notamment à cet égard aux règles complexes de calcul du montant de l'indemnité pour les chômeurs, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer les dépenses supplémentaires pour ce groupe avec exactitude. La manière dont la perte de salaire est déterminée peut également jouer un rôle. Les estimations initiales prenaient pour hypothèse que tous les bénéficiaires de prestations avaient droit au salaire minimum d'un travailleur régulier isolé. Toutefois, si le salaire du bénéficiaire de la prestation est inférieur à ce minimum, la prestation est calculée sur ce salaire.

⁸³ Arrêté royal du 20 décembre 2020 relatif à l'augmentation de la pension minimum garantie.

Pour 2021, les dépenses supplémentaires pour le SFP sont estimées à 296,5 millions d'euros⁸⁴. Le SFP a chiffré l'incidence réelle sur les pensions des travailleurs salariés et des indépendants à 256,4 millions d'euros⁸⁵.

Suppression du coefficient de correction dans le calcul de la pension des indépendants

Pour le calcul de la pension, il n'y aura plus de coefficient de correction⁸⁶ appliqué aux revenus à compter de l'année 2021⁸⁷ (dépense supplémentaire estimée : 1 million d'euros à partir de 2022). La pension des indépendants et des travailleurs salariés sera donc désormais calculée de la même manière. Comme le système s'applique aux pensions qui débutent à partir du 1^{er} janvier 2022, il n'y a pas de répercussions sur le budget 2021.

Augmentation du plafond de calcul des pensions au prorata du relèvement de la pension minimum

En raison du relèvement de la pension minimum, les montants pour l'application du droit minimum par année de carrière⁸⁸ dans les régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants ont également été adaptés⁸⁹. Dans le régime des travailleurs salariés, les coûts (dépense supplémentaire) sont estimés à 4,5 millions d'euros. Dans le régime des travailleurs indépendants, aucune dépense n'a été estimée pour 2021, parce que la première adaptation n'influence pas le calcul de la pension des indépendants. Le SFP n'est pas en mesure de chiffrer les coûts réels de cette mesure.

Neutralisation du relèvement de la pension minimum pour la détermination du prélèvement de la cotisation de solidarité et de la cotisation pour l'assurance maladie

Une cotisation de solidarité et une cotisation pour l'assurance maladie sont prélevées sur les pensions sans toutefois, faire passer la pension sous les seuils légaux. Afin d'éviter que l'augmentation du pouvoir d'achat résultant de l'augmentation de la pension minimum soit annulée entièrement ou partiellement par la retenue de ces cotisations, ces seuils ont été adaptés par arrêté royal du 20 décembre 2020⁹⁰ pour la cotisation de l'assurance maladie. Les seuils pour les cotisations de solidarité n'ont pas encore été adaptés.

Dans le budget, la diminution des recettes a été estimée à 45 millions d'euros pour 2021. Le SFP estime les pertes de recettes réelles à 32,5 millions d'euros.

84 183,2 millions d'euros pour les pensions des travailleurs salariés, 92,8 millions d'euros pour celles des indépendants et 20,5 millions d'euros pour les pensions publiques. Comme l'effet retour fiscal est estimé à 35 %, les coûts nets pour l'État fédéral sont moins élevés (192,7 millions d'euros).

85 129 millions d'euros pour les pensionnés bénéficiant uniquement d'une pension de travailleur salarié, 23,8 millions d'euros pour les pensionnés bénéficiant uniquement d'une pension d'indépendant et 103,6 millions d'euros pour les pensionnés ayant eu une carrière mixte de travailleur salarié et indépendant. Sur la base des dépenses de janvier 2021, le SFP a estimé le coût des pensions publiques à 13,5 millions d'euros pour 2021. Il ne dispose toutefois pas d'informations sur les dépenses réelles.

86 En raison de l'application du coefficient d'harmonisation ou de correction lors de la détermination de la pension, les revenus professionnels à prendre en considération sont réduits, ce qui diminue le montant de la pension.

87 Loi du 15 juin 2021 modifiant diverses dispositions relatives aux régimes de pension des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants en ce qui concerne le calcul de la pension proportionnelle.

88 Dans ce système, les bas salaires ou les faibles revenus professionnels sont remplacés par le revenu annuel minimum garanti pour déterminer la pension. Si tel est le cas, la pension ne peut pas dépasser la pension minimum.

89 Arrêté royal du 20 décembre 2020 relatif à l'augmentation de la pension maximum dans le cadre du droit minimum par année de carrière.

90 Arrêté royal du 20 décembre 2020 portant exécution de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 13 mars 2013 portant réforme de la retenue de 3,55 % au profit de l'assurance obligatoire soins de santé et de la cotisation de solidarité effectuées sur les pensions.

2 Lutte contre la fraude sociale

Lors de l'élaboration du budget initial 2021, le gouvernement prévoyait une recette nette annuelle en matière de lutte conjointe contre la fraude fiscale et sociale de 200 millions d'euros en 2021. D'ici 2024, le gouvernement prévoit de porter ce montant à 1 milliard d'euros⁹¹. Ces objectifs budgétaires globaux ont été confirmés dans l'exposé général du budget initial 2022. Toutefois, la Cour des comptes n'a pas obtenu d'information ni sur la répartition des rendements entre les mesures adoptées en la matière ni sur sa répartition entre les parties concernées⁹².

À ce sujet, les cellules stratégiques des ministres compétents⁹³ soulignent la difficulté d'estimer le rendement de chaque mesure envisagée. Elles relèvent en outre que ce sont les mesures de lutte contre la fraude fiscale et sociale dans leur ensemble⁹⁴ qui permettront d'atteindre le rendement budgétaire estimé.

La Cour des comptes dresse, ci-après, un état de la politique de lutte contre la fraude sociale, de son rendement et des rapports établis.

Cette analyse intègre les réponses que le ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude et le ministre de l'Économie et du Travail ont adressées à la Cour.

2.1 Rendement de la lutte contre la fraude sociale pour l'exercice 2021

Pour 2021, le Service d'information et de recherche sociale (Sirs⁹⁵) évalue à 342,2 millions d'euros le rendement de la lutte contre la fraude sociale⁹⁶, soit une augmentation de 88,1 millions d'euros (+34,67 %) par rapport à 2020. Cette estimation regroupe les rendements de l'ensemble du secteur fédéral, en ce compris les IPSS.

Toutefois, l'évaluation de l'incidence financière des actions de lutte contre la fraude sociale, relatives à un exercice budgétaire déterminé, demeure complexe notamment pour les raisons suivantes :

- le total inclut les effets indirects de la lutte contre la fraude sociale qui sont difficilement estimables⁹⁷;
- une opération irrégulière ne peut pas toujours être qualifiée de frauduleuse ; il y a donc un risque que l'incidence financière de la lutte contre la fraude inclue des montants qui n'en relèvent pas.

⁹¹ Soit : 400 millions d'euros en 2022 (+200 millions d'euros), 700 millions d'euros en 2023 (+300 millions d'euros) et 1.000 millions d'euros en 2024 (+300 millions d'euros).

⁹² Notamment la répartition par IPSS des rendements attendus de la lutte contre la fraude sociale.

⁹³ Les cellules stratégiques du ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude et de la Loterie nationale ainsi que du ministre de l'Économie et du Travail.

⁹⁴ Concernant la lutte contre la fraude sociale, cela inclut notamment les mesures mises en œuvre par le Service d'information et de recherche sociale (Sirs), par le collège de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, ainsi que par le comité stratégique de lutte contre la fraude et le comité ministériel de lutte contre la fraude.

⁹⁵ Le Sirs est chargé de préparer un plan d'action opérationnel annuel pour lutter contre la fraude sociale et le dumping social, en application de l'article 3 du code pénal social.

⁹⁶ Ce rendement s'élevait à 310,7 millions d'euros en 2019 et à 254,1 millions d'euros en 2020. Une première évaluation des rendements effectifs du premier trimestre 2022 estime ce rendement à 75,6 millions d'euros.

⁹⁷ Dans la mesure où les rendements des effets indirects de lutte contre la fraude ne résultent pas directement de la détection d'opérations concrètes, ceux-ci ne peuvent être estimés notamment que par extrapolation statistique.

Ainsi, la Cour des comptes observe que le rendement de la lutte contre la fraude sociale relatif à l'exercice 2021 se compose principalement de réclamation de cotisations impayées (162,1 millions d'euros), de détection et de récupération d'allocations indues (115,5 millions d'euros), du rendement d'actions préventives (27,5 millions d'euros) ainsi que des exclusions de droit aux allocations du fait de sanctions administratives (26 millions d'euros).

Les cellules stratégiques des ministres compétents soulignent cependant qu'il convient de tenir compte des éléments suivants pour apprécier le rendement annuel global :

- Le rendement de l'effet dissuasif ou préventif des mesures n'est pas pris en compte dans le calcul du rendement global de la lutte contre la fraude, mais est inclus dans les recettes et dépenses des organismes.
- Le rendement des amendes infligées par le ministère public ou par les tribunaux n'est pas pris en compte dans le calcul du rendement global.
- La traçabilité des régularisations imposées par l'inspection sociale n'est pas garantie, car elles sont intégrées à d'autres sommes dues.
- La traçabilité des amendes imposées par l'inspection sociale et des paiements effectués n'est pas garantie.
- Il y a un décalage entre les décisions et leur mise en œuvre concrète et les enquêtes durent parfois longtemps, en raison de leur complexité.
- Le rattachement des phénomènes de fraude aux mesures de lutte est parfois difficile à établir.
- Les mesures de lutte contre la fraude sociale peuvent avoir une incidence sur les recettes fiscales et réciproquement.

En outre, elles indiquent qu'un monitoring de la situation est en cours de réalisation, dans le cadre du projet Neuf chantiers (voir ci-après), afin d'identifier les besoins budgétaires, administratifs et informatiques nécessaires à l'amélioration du suivi et de l'estimation des rendements.

2.2 Évaluation du rendement des mesures de lutte contre la fraude sociale

Dans de précédents rapports⁹⁸, la Cour des comptes a formulé des observations et recommandations sur le manque de traçabilité des montants imputés au titre des mesures de lutte contre la fraude sociale. Ainsi, il n'est pas possible de réconcilier les flux financiers avec les mesures et, dès lors, d'évaluer le rendement de celle-ci. Par ailleurs, le rendement (attendu ou réalisé) des mesures en cours de développement et de celles mises en œuvre est rarement évalué⁹⁹.

Dans ses commentaires budgétaires¹⁰⁰, la Cour des comptes a également observé que les estimations du rendement des mesures devaient être appréhendées avec prudence, d'autant que les méthodes de calcul de l'incidence financière de ces mesures n'étaient pas toujours suffisamment étayées.

Les cellules stratégiques rappellent, à ce propos, que les contrats d'administrations conclus entre l'État fédéral et les IPSS mentionnent spécifiquement les objectifs stratégiques du plan de lutte

⁹⁸ Cour des comptes, *Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2017 et Cour des comptes, *178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale*, p. 64-73, Bruxelles, septembre 2021, www.courdescomptes.be.

⁹⁹ Voir les tableaux ci-après.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets d'ajustement du budget de l'État pour l'année budgétaire 2022*, p. 53, Bruxelles, mai 2022, www.courdescomptes.be.

contre la fraude sociale. Les institutions doivent ainsi contribuer à la réalisation du plan d'action fédéral en matière de lutte contre les fraudes sociale et fiscale, sans obligation de résultat¹⁰¹.

Comme celui de 2020, le rapport 2021 du Sirs sur la lutte contre la fraude sociale ne présente pas les rendements au regard des mesures annoncées par le gouvernement, mais les regroupe en fonction du type de fraude (cumul d'allocations, fraude au domicile, travail au noir, etc.). La Cour des comptes n'est dès lors pas en mesure de relier les montants calculés dans le rapport aux mesures.

À ce sujet, les cellules stratégiques des ministres compétents renvoient au projet Neuf chantiers¹⁰² dont la troisième phase prévoit précisément la traçabilité des rendements. Ce projet fait partie d'une méthode globale de monitoring des rendements qui comprend trois volets :

- la collecte d'indicateurs stratégiques ;
- l'impact sur le plan d'action de contrôle du Sirs ;
- l'impact sur le suivi des recettes.

Les cellules stratégiques précisent que des améliorations sont mises en œuvre afin d'évaluer les travaux des acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude sociale. L'évaluation du Sirs permet d'ailleurs d'établir des rapports de rendement par type de fraude.

La troisième phase du projet Neuf chantiers, initié sous la précédente législature, est toujours en cours de développement. Ce travail nécessitera une meilleure coopération entre les différents services concernés, une amélioration des procédures d'enregistrement des résultats d'enquêtes et l'amélioration des infrastructures informatiques.

2.3 Mesures de lutte contre la fraude sociale

Le tableau ci-après présente la mise en œuvre, au 31 mai 2022, des mesures de lutte contre la fraude sociale par les IPSS ainsi que des mesures transversales. Il est établi sur la base des informations fournies par les IPSS ainsi que par la cellule stratégique du ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude sociale.

Les mesures transversales proviennent essentiellement des plans d'action 2021 et 2022 du Sirs. Ce dernier a été validé par le conseil des ministres le 17 juin 2022 et comprend sept objectifs stratégiques :

- réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale ;
- assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale ;
- créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs ;
- renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand impact ;

¹⁰¹ Les rendements de la lutte contre la fraude sont enregistrés dans les comptabilités de chaque organisme responsable de la lutte contre la fraude sociale.

¹⁰² Le projet Neuf chantiers a été initié sous la précédente législature, à la suite de la proposition d'une méthode de monitoring des rendements élaborée par un consultant externe, en 2017. La dernière phase de cette méthode prévoit la traçabilité des rendements de la lutte contre la fraude sociale. Ce projet a notamment permis d'améliorer l'évaluation des rendements effectifs des mesures par le Sirs. Il est en cours d'amélioration (voir le tableau ci-après), notamment en matière de traçabilité des rendements. Sa mise en œuvre a été ralentie en raison de la crise sanitaire.

- simplifier l'administration, la législation et améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale ;
- améliorer la détection des fraudes et l'efficacité des sanctions ;
- collecter des données statistiques et réaliser des études et des recherches sur les conditions de travail et le marché de l'emploi, du niveau macro au niveau micro.

La mise en œuvre de certaines mesures engendrera des coûts, néanmoins les cellules stratégiques des ministres compétents misent sur un effet retour à moyen terme. La Cour des comptes ne présente dans le tableau, ci-après, que les mesures transversales suffisamment spécifiques. Il n'intègre donc pas les actions formulées de manière trop générale ou celles qui consistent à examiner les améliorations possibles, qui relèvent plutôt de travaux préparatoires¹⁰³.

¹⁰³ À titre d'exemple, le plan d'action du Sirs évoque la mise en place de divers groupes de travail ayant pour tâche d'identifier les points d'amélioration, de mettre en place des stratégies ou d'établir des programmes sur des thématiques spécifiques.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
SFP – Pensions régime salariés				
Mesures 2022				
Accès aux données du point de contact central des comptes et contrats financiers (PCC) de la Banque nationale de Belgique	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Dans un premier temps, le SFP procédera à une analyse afin de juger de la faisabilité et de l'opportunité d'obtenir un accès aux données du PCC dans le cadre de ses enquêtes sur les ressources des citoyens, lors de l'octroi de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa)
Échange de données entre le SFP et le SPF Finances concernant les biens immobiliers	Pas de chiffre disponible	En cours	-	L'échange de données immobilières permettra au SFP d'approfondir ses enquêtes sur les ressources des citoyens, lors de l'octroi de la Grapa. La mise en œuvre de la mesure débutera en 2022.
Mesures 2021				
Contrôle de validité des certificats de vie	0,057	Réalisé en 2021	-	Parallèlement aux certificats de vie, le SFP demande aux pensionnés résidant à l'étranger une pièce d'identité. Cette procédure permet au SFP de vérifier la concordance des informations et facilite le contrôle de validité des certificats.
Mesures 2019				
Échange de données avec les organismes de pension espagnols	0,107	En cours	-	Le développement technique et la phase de test de la mesure sont terminés. Le SFP est en attente de la signature de l'accord avec l'Espagne avant sa mise en application effective.
Mesures 2018				
Échange de données entre le SFP et l'administration fiscale flamande concernant l'évaluation des successions	Pas de chiffre disponible	Réalisé en 2021	-	Cette mesure a été réalisée en 2021. Le projet « E-flux Legacy » permet un échange électronique d'informations entre le SFP et l'administration fiscale flamande, concernant la détermination du droit à la Grapa et au revenu garanti, dans le cadre d'une succession.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Mesures 2016				
Possibilité de récupérer les montants indus des prestations payées après décès	Pas de chiffre disponible	En attente	-	En 2020, le SFP a élaboré un projet de convention avec le secteur bancaire pour faciliter la récupération de montants versés indûment après le décès. Les concertations avec la Fédération belge du secteur financier (Febelfin) n'ont pas permis de parvenir à un compromis. Le SFP analyse d'autres manières de mettre la mesure en œuvre, il a notamment déposé un projet de loi auprès des cabinets ministériels compétents.
Élaboration de profils types de bénéficiaires constitutifs d'un cas possible de fraude	Pas de chiffre disponible	En cours	-	En avril 2021, le SFP a élaboré un plan d'action destiné à améliorer le processus d'identification des fraudes. Il facilitera l'adaptation des mesures de contrôle en fonction des types de fraudes et du comportement des fraudeurs. Le SFP prévoit la mise en œuvre progressive de ce plan d'action au cours des prochaines années. Le SFP procède actuellement aux analyses nécessaires destinées à établir le profil des fraudeurs. L'utilisation des résultats de cette analyse dans le processus de sélection des dossiers interviendra ultérieurement.
Mesure 2015				
Échange de données entre le SFP et le SPF Justice	Pas de chiffre disponible	Réalisé en 2021	-	L'arrêté royal du 27 janvier 2021 ¹ facilite l'échange de données entre les administrations. Avec le soutien de la BCSS, le SFP débutera l'analyse de cette mesure en septembre 2021.
Inasti				
Mesure 2020				
Détection et traitement administratif des abus au droit passerelle	2,6	En cours	15,1	Cette mesure a été réalisée en 2021. L'Inasti et les caisses d'assurances sociales réalisent des enquêtes a priori et a posteriori concernant les octrois indus du droit passerelle et les éventuels abus en la matière. L'Inasti a également mis en place des mécanismes de contrôle a posteriori du critère portant sur la diminution de 40 % du chiffre d'affaires.
Mesure 2019				
Inscription des indépendants dans le registre des associés actifs	1,6	En attente	-	En l'absence d'initiative législative, le registre des associés actifs à la Banque-Carrefour des entreprises n'a pas encore été créé et n'a pas été étendu aux aidants.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Compensation des dettes fiscales et sociales pour les travailleurs indépendants	1	En attente	-	Il s'agit d'une nouvelle mission légale pour l'Inasti. En l'absence d'initiative législative, la balance sociale, qui nécessite un cadre réglementaire, n'a pas pu être mise en œuvre.
Intensification de la lutte contre l'affiliation de travailleurs indépendants fictifs	0,3	En attente	-	Le projet vise à empêcher les personnes qui se seraient affiliées fictivement à une caisse d'assurances sociales de pouvoir s'affilier à une autre caisse, tant que subsistent des dettes de cotisations sociales ou des amendes administratives dans la caisse d'assurances sociales d'origine.
Inami				
Mesures 2016				
Possibilité de récupérer les montants indus des prestations payées après décès	Pas de chiffre disponible	En cours	-	La mesure est partiellement exécutée. La réglementation relative aux indemnités a été adaptée ⁷ pour permettre aux mutualités de récupérer les indemnités sur des comptes bloqués après le décès d'une personne en incapacité de travail. Les mutualités et le Collège intermutualiste national négocient une convention avec Febelfin pour exécuter cette mesure.
ONSS				
Mesures 2019				
Accès à une base de données des sociétés étrangères, dans le cadre de la lutte contre le dumping social	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Le marché doit encore être attribué sur la base d'un cahier spécial des charges. La procédure lancée en 2021 a été annulée parce qu'aucune des entreprises intéressées n'a satisfait à une exigence de sécurité obligatoire dans les offres. En mars 2022, une nouvelle procédure a été lancée. Le marché devrait être attribué en septembre 2022.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Mesures transversales³				
Mesures 2022 - Plan d'action de lutte contre la fraude sociale 2022 du Sirs				
Objectif stratégique 1 : réduire la fraude sociale et le dumping social en renforçant la coopération européenne et internationale	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> mettre en place une campagne d'information commune pour prévenir le dumping social ; augmenter la rapidité de détection des cas de dumping social ; lancer des enquêtes et des contrôles ciblés sur le dumping social ; développer des sanctions efficaces ; améliorer l'efficacité et l'efficience des recouvrements et des récupérations.
Objectif stratégique 2 : assurer la compétitivité de nos entreprises et garantir ainsi une concurrence loyale	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> réduire les coûts de personnel des entreprises afin d'améliorer leur compétitivité ; augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs via des mesures fiscales et parafiscales ; prêter une attention particulière à la lutte pour la diversité et contre toutes les formes de discrimination.
Objectif stratégique 3 : créer un marché du travail inclusif qui garantit la sécurité et la santé au travail pour tous les travailleurs	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> lutter contre les abus en matière d'utilisation des mesures covid-19 ; améliorer la détection des risques liés au bien-être et la santé ; contrôler les nouvelles formes de travail flexible.
Objectif stratégique 4 : renforcer les services d'inspection pour leur assurer une plus grande capacité d'action et un plus grand impact	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> lutter contre la fraude sociale organisée et la criminalité sociale, notamment la traite des êtres humains ; lutter contre le travail non déclaré et la fraude aux cotisations, y compris l'ingénierie sociale ; lutter contre les statuts fictifs ; lutter contre l'octroi injustifié d'allocations ; lutter contre les prestations fictives des prestataires de soins de santé.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Objectif stratégique 5 : simplifier l'administration (y compris la numérisation), améliorer l'information pour accroître la transparence, prévenir les irrégularités involontaires et lutter contre l'ingénierie sociale	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> digitaliser et standardiser les processus pour un reporting uniforme et une meilleure coopération.
Objectif stratégique 6 : augmenter le risque d'être détecté et améliorer l'efficacité des sanctions	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> poursuivre la numérisation des outils et des échanges de données existants ; prêter plus d'attention à la détection via les techniques de <i>datamining</i> et de <i>datamining</i> ; développer une approche fondée sur les risques.
Objectif stratégique 7 : collecter des données statistiques et réaliser des études ainsi que des recherches sur les conditions de travail et le marché de l'emploi (macro et micro)	Pas de chiffre disponible	En cours	-	<ul style="list-style-type: none"> collecter les données statistiques et la réaliser des études et recherches sur les conditions de travail et le marché de l'emploi ; poursuivre l'approche sectorielle et se concentrer sur la mise à jour des accords existants et l'élargissement des outils de prévention.
Mesures 2021				
Contrôle des grands chantiers de construction	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Lancement d'un projet pilote de monitoring des grands chantiers de construction, afin de vérifier leur conformité vis-à-vis de la législation fiscale et sociale

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Processus de contrôle : plate-forme de coopération	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Approche multidisciplinaire des phénomènes de fraude sociale et fiscale par la coopération, l'échange d'informations, ainsi que par l'élaboration de fiches d'informations transversales qui permettront d'améliorer la collaboration entre les services, ainsi que les processus de détection et de contrôle
Processus de contrôle : équipes multidisciplinaires « Motem »	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Mise en place d'équipes multidisciplinaires de recherche (Motem) auprès de cinq directions judiciaires déconcentrées, afin de favoriser la collaboration et l'échange d'informations entre la police et les services d'inspection
Processus de contrôle : échange d'informations entre les banques de données	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Amélioration des échanges d'informations entre les banques de données, afin de développer les possibilités de <i>datamatching</i> et de <i>datamining</i> , notamment par le développement du <i>Data integrated operational system</i> (Dios)
Processus de recouvrement : numérisation des créances	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Collaboration entre le SPF Justice et le SPF Finances afin d'accroître la numérisation du processus de perception et de recouvrement des sanctions pénales, notamment par l'amélioration de l'outil <i>First (federal integrated recovery system and tax-refund)</i>
Processus de recouvrement : élargissement du CRAF	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Élargissement du champ d'application du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (CRAF), afin d'uniformiser le processus de recouvrement des sanctions pénales financières
Processus d'évaluation des rendements : projet Neuf chantiers	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Augmentation de l'efficacité des services d'inspection sociale dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, y compris au niveau de la traçabilité des résultats. Collaboration entre les différents services, amélioration des procédures et investissements informatiques afin d'assurer un suivi des rendements.
Mesures 2018				
Single Permit et extension du cadre Limosa	Pas de chiffre disponible	En cours	-	La plate-forme <i>Working in Belgium</i> facilite pour les employeurs le suivi et le dépôt des demandes de permis unique pour un emploi de plus de 90 jours. Cette plate-forme a été mise en ligne le 31 mai 2021. Les fonctionnalités de la plate-forme seront élargies en 2022 afin d'intégrer les autres aspects de l'admission au travail et au séjour.

Mesure	Rendement estimé (en millions d'euros)	Mise en œuvre	Rendement effectif (en millions d'euros)	Commentaires
Nouvelles relations de travail	Pas de chiffre disponible	En cours	-	Cette mesure vise à lutter contre les faux statuts et à analyser, notamment la nature des relations de travail dans l'environnement des plates-formes numériques. Elle nécessite une modification législative. Le gouvernement souhaite évaluer la loi de 2012 ⁴ en collaboration avec les partenaires sociaux. Le travail d'évaluation par les partenaires sociaux est toujours en cours.
Nouvelle répartition des sanctions du code pénal social	5 (dans le chef de l'ONSS)	En cours	-	La mesure vise à alourdir des sanctions et à ajouter une sanction supplémentaire en cas de fraude sociale organisée lourde ou de dumping social. Un projet de loi est en cours d'évaluation par le ministre de la Justice et devrait être rédigé en 2022.

(1) Arrêté royal du 27 janvier 2021 pris en exécution de l'article 7, § 2, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés.

(2) Article 1.1 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 stipulant que « le Roi détermine les modalités de récupération des prestations dont le caractère indu est la conséquence du décès de l'assuré social, auprès de l'institution financière au sein de laquelle est ouvert le compte bancaire sur lequel sont payées lesdites prestations ».

(3) Mesures transversales issues des plans d'action 2021 du SIRS et du collège pour la lutte contre les fraudes fiscale et sociale. Certaines mesures n'ont pas été reprises dans le tableau, notamment les diverses mesures relatives à la collaboration intersectorielle, au croisement des informations et à l'amélioration des processus de recouvrement, qui ont été regroupées au sein de mesures globales.

(4) Loi du 25 août 2012 modifiant le titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne la nature des relations de travail.

Source : Cour des comptes

2.4 Conclusion

Plusieurs mesures prévues dans les budgets successifs n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Certaines d'entre elles n'ont pas abouti, notamment en raison de la crise sanitaire.

L'évaluation du rendement des mesures reste un point d'attention majeur. En effet, sur la base des informations obtenues, la Cour des comptes observe que le monitoring des rendements des mesures de lutte contre la fraude sociale ne permet toujours pas de calculer le rendement par mesure, ni a priori ni a posteriori.

L'objectif budgétaire total en 2022 (400 millions d'euros, +200 millions d'euros par rapport à 2021) n'est pas encore réparti entre les mesures en matière de lutte contre les fraudes fiscale et sociale. Par ailleurs, en l'absence d'estimation spécifique par mesure, les objectifs budgétaires ne peuvent pas être rattachés à des mesures opérationnelles concrètes.

À ce sujet, la cellule stratégique du ministre chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude sociale met en évidence la difficulté de procéder à une estimation du rendement pour chaque mesure envisagée.

L'amélioration des mesures de monitoring des rendements devrait néanmoins fournir des informations plus précises concernant le suivi et l'évaluation des mesures transversales.

Chapitre 3

Mesures de lutte contre la crise de la covid-19

Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de la sécurité sociale fédérale pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Il s'agit en particulier :

- des mesures d'aide aux employeurs et travailleurs indépendants en tant que débiteurs de cotisations ;
- des mesures d'aide aux assurés sociaux (travailleurs salariés et indépendants) touchés par les mesures restrictives des pouvoirs publics ou contaminés par le coronavirus ;
- du remboursement de dépenses spécifiques liées à la pandémie de la covid-19 par l'assurance soins de santé et de l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux hôpitaux.

En 2020, selon les données encore provisoires au 31 août 2022, la crise sanitaire a engendré 892,5 millions d'euros de moindres recettes et 10,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. En 2021, son incidence est estimée à 479,2 millions d'euros pour les recettes et à 7,1 milliards d'euros pour les dépenses et, en 2022, à 165,3 millions d'euros pour les recettes et 2,0 milliards d'euros pour les dépenses.

1 Introduction

1.1 Contexte

Plusieurs de mesures ont été prises dans le cadre de la sécurité sociale fédérale pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Il s'agit en particulier :

- des mesures d'aide aux employeurs et aux travailleurs indépendants en tant que débiteurs de cotisations ;
- des mesures d'aide aux assurés sociaux (travailleurs salariés et indépendants) touchés par les mesures restrictives des pouvoirs publics ou contaminés par le coronavirus ;
- du remboursement de dépenses spécifiques liées à la pandémie de la covid-19 par l'assurance soins de santé et de l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux hôpitaux.

Le gouvernement a souvent eu recours à des instruments existants. Il en a élargi les conditions d'application (par exemple, pour le droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants ou le chômage temporaire) ou assoupli les procédures de demande (par exemple, pour le report de paiement des cotisations de sécurité sociale ou les critères concernant le droit au chômage temporaire). Le gouvernement a également adopté des mesures spécifiquement liées à la pandémie (par exemple, concernant le congé parental ou les prestations de soins de santé).

Les IPSS évaluent l'incidence budgétaire sur la sécurité sociale à 11,2 milliards d'euros en 2020, à 7,6 milliards en 2021 et l'estiment provisoirement à 2,2 milliards d'euros pour 2022 (voir le graphique ci-après).

Graphique 2 – Incidence budgétaire des mesures prises dans le cadre de la pandémie de la covid-19 en 2020 (en millions d’euros)



Source : Cour des comptes à partir des chiffres des IPSS

La Cour des comptes fournit, ci-après, un aperçu de l’incidence financière des mesures sur la sécurité sociale en 2020, 2021 et en 2022 (chiffres arrêtés au 31 août 2022). Il s’agit, pour les données 2021 et 2022, d’estimations provisoires.

1.2 Procédure

Le 31 août 2022, la Cour des comptes a soumis le projet d’article au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, au ministre de l’Économie et du Travail, à la ministre des Pensions ainsi qu’au ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l’Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique. Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a réagi le 6 septembre 2022 et le ministre du Travail, le 8 septembre 2022, par l’intermédiaire de leur cellule stratégique respective. Il a été tenu compte de leurs réponses. La ministre des Pensions et le ministre des Classes moyennes n’avaient pas répondu au 8 septembre 2022.

2 Incidence sur les cotisations des employeurs et des indépendants

2.1 Cotisations de l'ONSS-Gestion globale

La crise de la covid-19 influence les recettes de l'ONSS-Gestion globale de deux manières. D'une part, le ralentissement de l'activité économique diminue la masse salariale et génère donc une perte structurelle de cotisations pour l'ONSS. D'autre part, les mesures de soutien aux employeurs entraînent une diminution des recettes de cotisations.

Fin juin 2022, l'ONSS estime l'incidence budgétaire des mesures de soutien à 333,2 millions d'euros pour 2020, à 229,9 millions d'euros pour 2021 et à 67,9 millions d'euros¹⁰⁴ pour 2022.

Tableau 23 – Moindres recettes liées à la crise sanitaire (en millions d'euros)

Mesures Corona	Réalisations 2020	Réalisations 2021	Réalisations janvier-juin 2022*
Mesures décidées en 2020	-333,2	-96,3	0
Mesures décidées en 2021	0	-133,6	-42,9
Mesures décidées en 2022	0	0	-25,0
Total	-333,2	-229,9	-67,9

(*) Étant donné que les mesures de l'ONSS ne sont pas prolongées au-delà du 30 juin 2022, les réalisations calculées à cette date correspondent aux estimations totales de l'exercice.

Source : ONSS

2.1.1 Mesures décidées en 2020

Deux mesures ont été prises en 2020 pour lutter contre les retombées économiques de la crise de la covid-19. Celles-ci ont entraîné des répercussions sur les recettes de cotisations sociales 2020 et 2021, à hauteur de 333,2 millions en 2020 et de 96,3 millions d'euros en 2021 :

- l'octroi d'une prime de compensation¹⁰⁵ pour les cotisations du troisième trimestre 2020 aux secteurs qui ont été contraints de fermer à partir du 19 octobre, du 29 octobre ou du 2 novembre 2020 à la suite des mesures gouvernementales (333,2 millions d'euros en 2020 et 4 millions d'euros en 2021) ;
- la compensation du coût de l'assimilation du chômage temporaire à des jours prestés pour le calcul du montant des vacances annuelles des employés 2020 (92,3 millions d'euros en 2021).

2.1.2 Mesures décidées en 2021

Plusieurs mesures complémentaires ont encore été prises en 2021, notamment pour le secteur événementiel, le secteur des voyages et le secteur hôtelier, qui ont été fortement touchés par les mesures restrictives visant à lutter contre la pandémie de covid-19. Celles-ci ont entraîné des

¹⁰⁴ Ce montant représente 71,6 millions d'euros pour les mesures réalisées en 2022 moins 3,7 millions d'euros de corrections relevées dans les déclarations du premier trimestre 2022, relatives à des mesures 2021.

¹⁰⁵ Il s'agit d'une dispense de cotisations patronales dont l'ONSS fixe le montant en comparant les cotisations patronales dues pour le premier trimestre 2020 à celles dues pour le troisième trimestre 2020. L'employeur bénéficie d'une dispense sur le montant le plus élevé.

répercussions sur les recettes de cotisations sociales estimées à 133,6 millions d'euros en 2021 et 42,9 millions d'euros en 2022 :

- l'octroi de réductions groupe cible pour le troisième trimestre 2021 aux employeurs qui doivent faire face à une réelle augmentation du volume de travail par rapport au premier trimestre 2021 (113 millions d'euros en 2021 et -3,7 millions d'euros en 2022) ;
- l'octroi, sous certaines conditions, de réductions de cotisations et des réductions groupe cible à des catégories d'employeurs relevant des secteurs de l'événementiel, du voyage et de l'hôtellerie (20,6 millions d'euros en 2021) ;
- l'assimilation du chômage temporaire pour force majeure à des jours de travail prestés pour les vacances annuelles des employés (46,6 millions d'euros en 2022).

2.1.3 Mesures décidées en 2022

En 2022, une nouvelle mesure a été prise pour lutter contre les retombées économiques de la crise de la covid-19. Une prime (basée sur le montant de la cotisation patronale nette) est octroyée aux employeurs du secteur événementiel, aux discothèques, dancings et plaines de jeux intérieures¹⁰⁶. En juin 2022, les dépenses réalisées pour cette mesure s'élèvent à 25,0 millions d'euros.

2.1.4 Incidence sur la trésorerie

Certaines mesures n'ont pas eu d'incidence budgétaire. Ainsi, dès le premier trimestre 2020, afin de pallier les difficultés de payer les cotisations sociales dans les délais légaux, des adaptations réglementaires ont été apportées afin d'octroyer des plans de paiement¹⁰⁷. Ceux-ci peuvent s'étaler sur 24 mensualités maximum sans application de sanctions. Cette mesure a été prolongée pour les cotisations du premier trimestre 2022.

En 2021, 12.705 plans spéciaux de paiement ont été accordés pour 499,1 millions d'euros. En 2022, 2.804 plans de paiement ont encore été accordés pour un total de 86,8 millions d'euros. Ces plans n'ont pas d'incidence immédiate¹⁰⁸ sur les produits et recettes de l'exercice, mais ont un impact négatif sur la trésorerie de l'Office. L'ONSS estime toutefois à 20 % la part des défauts de paiement dans la phase de recouvrement (soit 99,8 millions d'euros pour les plans de paiement octroyés en 2021 et 17,4 millions d'euros pour ceux octroyés en 2022). En cas d'échec, la phase de recouvrement amiable est toujours suivie d'une phase de recouvrement judiciaire.

L'incidence de la crise de la covid-19 sur les moyens de trésorerie de l'ONSS-Gestion globale est décrite dans la partie 1 de ce Cahier, au [point 1](#) du chapitre 4.

2.2 Cotisations de l'Inasti-Gestion globale

Les indépendants qui ont rencontré des difficultés à la suite de la crise de la covid-19 ont pu bénéficier de facilités de paiement et de dispenses de cotisations sociales. Des facilités ont aussi été accordées pour le paiement des cotisations des sociétés. Ces mesures ont entraîné une perte

¹⁰⁶ Cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 et doit être utilisée pour maintenir l'emploi du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

¹⁰⁷ Outre le plan de paiement amiable classique valable pour tous les trimestres et rectifications et pouvant s'étaler sur 24 mensualités avec application de sanctions.

¹⁰⁸ L'incidence réelle n'apparaîtra que dans quelques années, à la fin du traitement juridique des dossiers pour lesquels il y aurait un litige.

de recettes de 249,3 millions d'euros en 2021¹⁰⁹. La plupart d'entre elles ont été supprimées le 31 mars 2022¹¹⁰. Pour 2022, l'Inasti évalue à 97,4 millions d'euros l'incidence de cette crise sur les recettes¹¹¹.

Tableau 24 – Incidence de la crise de la covid-19 sur les recettes (en millions d'euros)

	Incidence 2020	Incidence 2021	Incidence janvier - juin 2022 ¹
Cotisations pour le statut social des indépendants	-559,3	-249,3	-97,4
<i>Report de paiement des cotisations 2020</i>	-402,6 ²	Impossible à déterminer ²	
<i>Report de paiement des cotisations 2021</i>		-55,2	19,2
<i>Report de paiement des cotisations 2022</i>			-13,3
<i>Dispenses</i>	-156,7	-194,1 ³	-35,4
<i>Remise de majorations</i>	Impossible à déterminer	Impossible à déterminer	-44,2
<i>Incidence sur la perception des cotisations</i>	Impossible à déterminer	Impossible à déterminer	-23,7
Cotisations des sociétés	Impossible à déterminer	Impossible à déterminer	Impossible à déterminer
Total	-559,3	-249,3	-97,4

(1) Estimations de l'Inasti de juin 2022

(2) Données communiquées à l'Inasti par l'Association des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Acasti) le 13 janvier 2022. L'Inasti estime que 134,5 millions d'euros de ce montant ont été perçus en 2021. Les perceptions réelles ne peuvent pas être déterminées.

(3) Données communiquées à l'Inasti par l'Acasti le 13 janvier 2022. Il s'agit de 49.522 demandes d'indépendants approuvées.

Source : Cour des comptes

2.2.1 Cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants

Report de paiement des cotisations

Les indépendants touchés par la crise de la covid-19 pouvaient introduire une demande de report de paiement d'un an de leurs cotisations sociales, sans majorations et sans conséquences négatives sur les prestations sociales. Cette mesure a d'abord porté sur les cotisations sociales provisoires des quatre trimestres de 2020 et les cotisations de régularisation de 2018 échues en 2020. Par la suite, elle a été prolongée progressivement jusqu'à la fin du premier trimestre 2022, pour couvrir, dans

¹⁰⁹ Voir Cour des comptes, « Incidence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale en 2020 et 2021 », 178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, p. 125, www.courdescomptes.be.

¹¹⁰ Les facilités de paiement pour les cotisations sociales et le droit passerelle de crise ont été prolongées jusqu'au 31 mars 2022 ; la partie quarantaine et garde d'enfant avait d'abord été prolongée jusqu'au 30 juin 2022, mais elle a récemment été prolongée jusqu'au 31 décembre 2022. Les dispositions légales y afférentes sont en cours d'élaboration.

¹¹¹ Estimation de juin 2022.

un premier temps, les cotisations provisoires de 2021 ainsi que les cotisations de régularisation (de 2018, 2019 ou 2020) dues en 2021, puis les cotisations du premier trimestre 2022. En 2021, la diminution des recettes s'est élevée à 55,2 millions d'euros. L'Inasti estime à 19,2 millions d'euros la part qui sera payée en 2022 (estimation de juin 2022). La perte de cotisations liée au report de paiement du premier trimestre est estimée à 13,3 millions d'euros.

Dispense de cotisations sociales

Les indépendants qui n'étaient pas en mesure de payer leurs cotisations sociales pouvaient demander, outre un report de paiement, une dispense de paiement des cotisations provisoires d'un ou plusieurs trimestres de 2020 et 2021 et des cotisations de régularisation (de 2018, 2019 ou 2020) échues en 2020 ou 2021. La mesure a ensuite été prolongée jusqu'au premier trimestre 2022 pour les cotisations provisoires du premier trimestre 2022 et les cotisations de régularisation de 2018, 2019 et 2020 échues au cours de ce trimestre. Les indépendants ayant obtenu un report de paiement de leurs cotisations en 2020 et 2021 ont également la possibilité de demander une dispense pour ces cotisations.

Au 31 décembre 2021, le montant des dispenses accordées pour les cotisations 2021 et les cotisations de régularisation 2019 atteignait 194,1 millions d'euros, pour 49.522 demandes approuvées. L'Inasti estime la perte financière pour 2022 à 35,4 millions d'euros (contre 14,7 millions d'euros dans les estimations budgétaires de décembre 2021, dans l'hypothèse où la mesure serait applicable jusqu'au 31 décembre 2021). Ce montant comprend la perte supplémentaire liée à la prolongation des dispenses jusqu'au 31 mars 2022 (22,3 millions d'euros).

Remise de majorations

Les indépendants qui ne réglaient pas leurs cotisations sociales dans le délai légal n'ont provisoirement pas dû payer de majorations à condition de verser leurs cotisations dans le délai accordé au titre de report de paiement. La mesure concernait initialement les cotisations provisoires 2020 et les cotisations de régularisation de 2018 échues en 2020. Elle a été prolongée à deux reprises : d'abord, jusqu'au 31 décembre 2021 pour les cotisations provisoires 2021 et les cotisations de régularisation de 2019, et ensuite jusqu'au 31 mars 2022 pour toutes les cotisations du premier trimestre 2022 et les cotisations de régularisation échues le 31 mars 2022.

Au 31 décembre 2021, le montant total des remises de majorations calculées automatiquement s'élevait à 120,2 millions d'euros. Cependant, il n'est pas possible de distinguer les remises de majorations intervenues dans le cadre de la crise de la covid-19 des autres remises de majorations. De plus, la majoration n'est pas calculée sur les cotisations pour lesquelles les indépendants pouvaient obtenir (ou ont obtenu) un report de paiement d'un an. La majoration ne sera calculée que si les indépendants ne paient pas leurs cotisations sociales dans ce délai supplémentaire. La perte de recettes ne pourra être estimée qu'à ce moment-là.

L'Inasti estime la perte pour 2022 à 44,2 millions d'euros, dont 34,0 millions d'euros pour les remises de majorations pour des cotisations de 2021 et 10,2 millions d'euros pour la prolongation de cette mesure jusqu'au 31 mars 2022¹¹².

¹¹² Estimations de juin 2022. Lors de la confection du budget en octobre 2021, l'Inasti avait estimé la perte de cotisations à 22,9 millions d'euros, dans l'hypothèse où cette mesure prendrait fin le 31 décembre 2021.

Incidence sur les cotisations perçues

Lors du contrôle budgétaire 2021 en avril 2021, l'Inasti avait estimé à 86,6 millions d'euros la perte de recettes liée aux demandes de réduction de cotisations¹¹³ et à l'abandon des cotisations contestées. Pour 2022, il estime l'incidence négative de la crise de la covid-19 sur les cotisations perçues (hors dispenses et régularisations) à 23,7 millions d'euros¹¹⁴. L'Inasti n'est cependant pas en mesure de distinguer les pertes de recettes liées à la crise sanitaire de celles qui sont la conséquence des mesures de soutien (le report et la dispense de cotisations).

2.2.2 Report des cotisations des sociétés

Comme en 2020, la date limite de paiement des cotisations des sociétés pour 2021 a été reportée du 30 juin au 31 décembre. L'Inasti n'est toutefois pas en mesure de déterminer avec exactitude l'incidence financière du report des cotisations en 2021¹¹⁵.

3 Incidence sur les prestations aux assurés sociaux

3.1 Prestations de l'Onem

Certaines dispositions existantes en faveur des chômeurs ont été étendues et de nouvelles mesures ont été mises en œuvre pour les travailleurs salariés qui ne peuvent plus exercer leur emploi, ou qui ont dû réduire leur temps de travail, en raison de la crise sanitaire.

Fin juin 2022, l'Onem estime l'incidence budgétaire de la crise sanitaire à 4.330,5 millions d'euros pour 2020, à 2.225,9 millions d'euros pour l'année 2021 et à 612,9 millions d'euros pour 2022. Les mesures relatives au chômage temporaire pour force majeure et élargies aux conséquences de la guerre en Ukraine n'ont pas été prolongées au-delà du 30 juin 2022. Cependant, les travailleurs pourront bénéficier du chômage temporaire pour force majeure dans certaines circonstances liées à la limitation de la propagation de la covid-19 jusqu'au 31 décembre 2022¹¹⁶.

L'organisme précise que les derniers montants repris pour l'exercice 2021 et 2022 ne constituent pas les réalisations définitives, mais des estimations basées sur les dernières données disponibles. En effet, il n'a pas pu réaliser d'études ex post pour chacune des mesures. En outre, l'effet de certaines mesures ne peut pas être isolé et a donc été calculé en fonction de l'évolution de mesures principales telles que le chômage temporaire.

¹¹³ Les indépendants versent des cotisations provisoires, calculées à partir des revenus professionnels d'une année antérieure. Toutefois, s'ils estiment que leurs revenus professionnels seront inférieurs, ils peuvent demander à leur caisse d'assurance sociale de réduire les cotisations provisoires.

¹¹⁴ Contrôle budgétaire 2022, juin 2022.

¹¹⁵ Estimation lors de la confection du projet de budget définitif 2022 d'avril 2022 : 16,0 millions d'euros, soit 80 % du report estimé à 20,0 millions d'euros ; ce montant a été conservé lors du contrôle budgétaire 2022 en juin 2022.

¹¹⁶ Notamment lorsqu'il est tenu de respecter une période de quarantaine et afin de garder un enfant qui ne peut se rendre à l'école, à la crèche ou dans un centre d'accueil pour raison de fermeture ou de quarantaine. Par ailleurs, certains assouplissements administratifs restent également applicables.

Tableau 25 – Dépenses de chômage réalisées en 2020-2021 et estimations 2022 liées à la crise sanitaire (en millions d'euros)

Mesures Corona	Réalisations 2020	Réalisations 2021 (estimation juin 2022)	Réalisations janvier-juin 2022	Estimations 2022
Chômage temporaire total	4.166,5	1.869,1	424,54	447,6
<i>Effet volume de travailleurs en chômage temporaire (raisons économiques et force majeure)</i>	3.263,8	1.432,9	312,99	330,0
<i>Mesures complémentaires chômage temporaire</i>	902,8	436,1	111,6	117,6
Mesures pour les autres groupes que les chômeurs temporaires	93,1	356,4	79,7	164,8
Congé parental Corona (partie privée + publique)	70,9	-	-	-
Crédit temps	-	0,4	0,2	0,5
Total	4.330,5	2.225,9	504,4	612,9

Source : Onem

3.1.1 Chômage temporaire

Entre le 13 mars 2020 et le 30 juin 2022, toutes les situations de chômage temporaire dues à la pandémie¹¹⁷ peuvent être considérées comme du chômage temporaire pour force majeure dont la procédure d'introduction a été simplifiée.

Les dépenses de chômage temporaire (estimation de 1.432,9 millions d'euros pour 2021 et 330 millions d'euros pour 2022) sont expliquées par l'effet de la croissance du nombre de chômeurs temporaires en raison de la crise sanitaire et, en outre, par la mise en œuvre des mesures gouvernementales suivantes¹¹⁸ :

- l'augmentation du pourcentage d'indemnisation du chômage temporaire de 65 à 70 % de la rémunération journalière moyenne, pour la période du 1^{er} février 2020 au 30 juin 2022 (estimation de 141,7 millions d'euros pour 2021 et 42,5 millions d'euros pour 2022) ;
- l'octroi d'un supplément de crise¹¹⁹ pour le chômage temporaire pour force majeure du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2022 (estimation de 158,1 millions d'euros pour 2021 et 43,8 millions d'euros pour 2022) ;
- la possibilité de déroger temporairement à certaines règles en matière de cumul entre le chômage temporaire et l'exercice d'une activité secondaire du 1^{er} octobre 2020 au 30 juin 2022 (estimation de 20,9 millions d'euros pour 2021 et 8,4 millions d'euros pour 2022) ;
- le chômage temporaire pour force majeure pour la garde d'un enfant en raison de la fermeture d'une crèche, d'une école ou d'un centre d'accueil pour personnes handicapées du

¹¹⁷ Du 1^{er} avril 2022 au 30 juin 2022, les mesures relatives au chômage temporaire pour force majeure ont été élargies aux conséquences de la guerre en Ukraine.

¹¹⁸ Cette liste est non exhaustive et ne reprend que les mesures les plus importantes. De ce fait, des mesures ayant un impact positif sur les dépenses n'y sont pas reprises.

¹¹⁹ Supplément journalier de 5,63 euros entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mars 2022, 5,98 euros à partir du 1^{er} avril 2022.

1^{er} octobre 2020 jusqu'au 31 mars 2022 (estimation de 24,3 millions d'euros pour 2021 et 23,7 millions d'euros pour 2022).

Certaines mesures applicables en 2021 n'ont pas été reconduites en 2022, notamment :

- l'octroi d'une prime unique pouvant atteindre 780 euros brut aux travailleurs des secteurs encore fermés obligatoirement au 1^{er} mars 2021, qui ont un bas salaire et sont en chômage temporaire depuis plus de 52 jours ; l'extension de l'octroi de cette prime aux salariés des métiers de contacts (estimation de 41,9 millions d'euros pour 2021) ;
- l'octroi d'un supplément de prime de fin d'année aux travailleurs restés longtemps en chômage temporaire (estimation de 47,9 millions d'euros en 2021).

En juin 2022, l'Onem évalue le supplément de dépenses liées au chômage temporaire à 4.166,5 millions d'euros en 2020, à 1.869,1 millions d'euros en 2021 et à 447,6 millions d'euros en 2022.

3.1.2 Autres mesures chômage

Bien que ces mesures n'aient pas été prolongées au-delà du 31 décembre 2021, elles ont, par leur nature, une incidence en 2022 :

- le gel temporaire de la dégressivité des allocations de chômage complet, du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2021 (estimation de 307 millions d'euros pour 2021 et 118 millions d'euros pour 2022) ;
- l'adaptation de la période de référence pour les jeunes travailleurs, du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2021 (estimation de 19,5 millions d'euros pour 2021 et 20,1 millions d'euros pour 2022) ;
- la prolongation de douze mois des périodes de référence au cours de laquelle le chômeur a la possibilité de faire valoir ses droits maximums relatifs aux allocations de chômage et aux droits dérivés (estimation de 9,0 millions d'euros pour 2021 et 15,0 millions d'euros pour 2022) ;
- la préservation des droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations pour la période du 1^{er} avril 2020 au 31 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021 (estimation de 7,5 millions d'euros pour 2021 et 7,2 millions d'euros pour 2022) ;
- mesures diverses de soutien¹²⁰ (estimation de 13,2 millions d'euros pour 2021 et 1,7 million d'euros prévu en 2022).

En juin 2022, l'Onem évalue le supplément de dépenses liées aux mesures autres que le chômage temporaire à 164,0 millions d'euros en 2020, à 356,8 millions d'euros en 2021 et à 165,3 millions d'euros en 2022.

3.2 Prestations de l'Inasti : droit passerelle et allocation parentale pour indépendants

Les indépendants touchés par la crise de la covid-19 pouvaient prétendre au droit passerelle et à une allocation parentale spécifique. Cette dernière a été accordée en 2020 uniquement.

¹²⁰ Incluant notamment les mesures de soutien au secteur artistique, l'adaptation de la période de référence et la hausse des minima.

Tableau 26 – Dépenses de la Gestion globale des travailleurs indépendants liées à la crise de la covid-19 (en millions d'euros)

	Incidence 2020	Incidence 2021	Incidence janvier - juin 2022
Droit passerelle temporaire de crise	3.340,7	2.376,3	107,5
Allocation parentale pour indépendants	34,0*	0	0
Total	3.374,7	2.376,3	107,5

(*) Dont 600.000 euros payés en 2021.

Source : Inasti

Les points suivants donnent un aperçu des mesures relatives au droit passerelle.

3.2.1 Situation en 2020 et 2021

Les dépenses du droit passerelle lié à la crise sanitaire ont atteint 3.340,7 millions d'euros¹²¹ en 2020 et 2.376,3 millions d'euros en 2021¹²².

Les conditions d'octroi du droit passerelle « classique »¹²³ ont été assouplies et le régime a été étendu aux indépendants qui n'étaient pas éligibles au droit passerelle temporaire de crise (voir ci-après). Cet assouplissement temporaire était applicable dès le début de la crise en mars 2020 et a pris fin le 30 septembre 2021¹²⁴. Les conditions d'application ont été adaptées à plusieurs reprises en tenant compte de l'évolution de la crise.

Le droit passerelle « temporaire » de crise a été introduit le 20 mars 2020. Le champ d'application et les conditions de celui-ci ont été modifiés à maintes reprises en 2020 et 2021¹²⁵. Ainsi, l'indemnité versée aux indépendants dans des secteurs fermés obligatoirement entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 a été doublée. Un nouveau mécanisme est entré en vigueur à partir du 1^{er} octobre 2021 (voir la troisième puce ci-après)¹²⁶. Les dépenses relatives au droit passerelle

¹²¹ Chiffres du SPF Sécurité sociale de juillet 2021

¹²² Réalisations budgétaires provisoires pour 2021 d'après l'Inasti (données de juin 2022). L'indépendant perçoit son indemnité de droit passerelle au cours du mois qui suit celui pour lequel il la demande. Les dépenses comptabilisées par l'Inasti (et reprises dans ses estimations) concernent le mois au cours duquel l'indemnité est versée.

¹²³ Le droit passerelle classique consiste en une indemnité versée au travailleur indépendant en difficulté (les quatre piliers étant : la faillite, le règlement collectif de dettes, l'interruption forcée ou les difficultés économiques). La période totale pendant laquelle l'indépendant bénéficie de ce droit ne peut pas excéder 24 mois sur sa carrière. L'indépendant ne doit plus payer de cotisations sociales et conserve certains droits sociaux (soins de santé, prestations familiales, incapacité et invalidité).

¹²⁴ En 2021, les dépenses relatives à ce droit passerelle classique se sont élevées à 7,2 millions d'euros. Pour 2022, elles sont estimées à 8,8 millions d'euros.

¹²⁵ De mars à juin 2020, l'octroi de la prestation était possible en cas de fermeture obligatoire décidée par l'autorité publique ou d'interruption volontaire de la part de l'indépendant due aux conséquences de la crise du coronavirus. À partir de juillet 2020, le groupe cible a été délimité de façon plus stricte et, dans certains cas, l'indépendant devait soumettre une demande motivée. À partir de septembre 2020, le système a été réservé aux indépendants qui ont été contraints, à la suite d'une décision des autorités, d'interrompre totalement ou partiellement leur activité d'indépendant de façon temporaire et aux indépendants qui dépendaient du groupe précité et qui ont, de ce fait, aussi dû interrompre entièrement leur activité. La mesure ne s'adressait donc plus aux indépendants interrompant volontairement leur activité.

¹²⁶ Pour un aperçu des modifications apportées en 2020, voir Cour des comptes, *ibid.*, p. 131-133.

temporaire (y compris le nouveau mécanisme depuis le 1^{er} octobre 2021) se sont élevées à 2.127,6 millions d'euros en 2021.

Certaines autres mesures temporaires du droit passerelle qui étaient déjà en vigueur en 2020 ont été modifiées en 2021 :

- Le droit passerelle accordé pour les baisses de chiffre d'affaires d'au moins 40 %¹²⁷ en raison de la crise sanitaire s'appliquait à tous les secteurs d'activité. En vigueur, dans un premier temps, du 1^{er} janvier au 30 juin 2021, il a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2021 et ensuite jusqu'au 31 mars 2022. En 2021, les dépenses ont atteint 178,6 millions d'euros.
- Le droit passerelle en cas d'interruption de courte durée pour mise en quarantaine et/ou soins apportés à un enfant, initialement d'application entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2021, a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2021 et ensuite jusqu'au 31 mars 2022¹²⁸. En 2021, les dépenses ont atteint 7,6 millions d'euros.
- Le nouveau mécanisme du droit passerelle, lié à une fermeture obligatoire et dont l'entrée en vigueur était prévue au 1^{er} février 2021, a été reporté au 1^{er} octobre 2021 en raison de la prolongation du droit passerelle temporaire de crise proposant une double indemnité aux indépendants des secteurs concernés¹²⁹. À la suite de la quatrième vague de coronavirus, ce nouveau mécanisme a été prolongé jusqu'au 31 mars 2022.
- Les indépendants qui ont perçu une indemnité dans le cadre du droit passerelle temporaire pendant au moins six mois au cours de la période du 1^{er} octobre 2020 au 30 avril 2021 avaient, dans certains cas, droit à une prime unique de 598,81 euros bruts. Les caisses d'assurance sociale, qui devaient payer cette prime au plus tard le 30 septembre 2021, ont dépensé 62,5 millions d'euros.

3.2.2 Situation 2022

L'Inasti estime les dépenses relatives au droit passerelle de crise à 107,5 millions d'euros en 2022.

Au vu de l'évolution favorable de la pandémie, il a été mis fin le 31 mars 2022 au droit passerelle temporaire de crise pour cause de fermeture obligatoire et au droit passerelle en cas de baisse du chiffre d'affaires. Seul le droit passerelle en cas d'interruption de courte durée pour mise en quarantaine et/ou soins apportés à un enfant a été prolongé jusqu'au 30 juin 2022¹³⁰. L'Inasti estime les dépenses pour la période allant jusqu'au 31 mars 2022 à 102,5 millions d'euros¹³¹, soit 6,0 millions d'euros pour le droit passerelle dans le cadre d'une fermeture obligatoire, 84,4 millions d'euros pour le droit passerelle pour baisse du chiffre d'affaires d'au moins 40 % suite à la crise de la covid-19 et 12,1 millions d'euros pour le droit passerelle en cas d'interruption de courte durée pour mise en quarantaine et/ou soins apportés à un enfant.

À la suite de la guerre en Ukraine, le gouvernement a décidé d'introduire un droit passerelle temporaire de crise adapté pour certaines catégories d'indépendants qui peuvent justifier d'une perte de chiffre d'affaires d'au moins 40 % (comparé au même mois en 2019) en liaison directe avec cette guerre et les sanctions économiques éventuelles. Le coût de la prolongation du droit

¹²⁷ Ou 65 % pour les demandes portant sur les mois d'octobre et de novembre 2021.

¹²⁸ En juillet 2022, il a une nouvelle fois été prolongé jusqu'au 31 décembre 2022. Les dispositions légales sont en cours d'élaboration.

¹²⁹ Entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021.

¹³⁰ Dans sa séance du 8 juillet 2022, le conseil des ministres a décidé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 le droit passerelle de crise pour mise en quarantaine. Au 31 août 2022, l'arrêté d'exécution concernant cette prolongation n'avait pas encore été publié.

¹³¹ Cette estimation comprend aussi les dépenses de décembre 2021 payées en janvier 2022.

passerelle en cas d'interruption de courte durée pour mise en quarantaine et/ou soins apportés à un enfant et du droit passerelle de crise spécifique pour l'Ukraine est estimé à 5 millions d'euros.

3.3 Indemnités d'incapacité de travail (travailleurs salariés et indépendants)

Tableau 27 – Incidence des mesures sur les dépenses relatives aux indemnités d'incapacité de travail des travailleurs salariés et des indépendants (en millions d'euros)

	Dépenses provisoires 2020	Estimation 2021	Dépenses provisoires 2021	Estimation janvier - juin 2022
Travailleurs salariés : indemnité d'incapacité de travail primaire supplémentaire	145,4	219,8	270,8	147,2
Indépendants	7,3	15,6	15,9	0,0
<i>Indemnité de crise supplémentaire</i>	6,9	14,7	15,9	0,0
<i>Autres mesures*</i>	0,4	0,9	0,0	0,0
Total	152,7	235,4	286,7	147,2

(*) Il s'agit de deux mesures : l'octroi d'une indemnité complète aux indépendants qui cessent leur activité (dépense supplémentaire, comprise en 2021 dans les dépenses pour l'indemnité de crise supplémentaire) et la suppression de l'indemnité au cours du premier mois pour les indépendants éligibles au droit passerelle (économie).

Source : Inami et Inasti

Travailleurs salariés

Les travailleurs salariés qui étaient en incapacité de travail entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mars 2022 ont reçu un montant supplémentaire en plus de leur indemnité d'incapacité de travail primaire. Le montant de cette indemnité a ainsi été aligné sur celui de l'allocation de chômage (soumis à des dispositions similaires). L'Inami estime les dépenses en 2021 à 270,8 millions d'euros, ce qui correspond à 20.254.517 jours indemnisés. Les dépenses provisoires pour 2021 incluent des paiements relatifs à 2020¹³² (ce qui explique en partie l'augmentation). Pour le premier semestre 2022, l'Inami estime les dépenses à 147,2 millions d'euros, dont 73,6 millions d'euros concernent le dernier trimestre 2021.

Indépendants

L'incidence de la crise de la covid-19 pour les indépendants est estimée à 15,9 millions d'euros en 2021.

Une indemnité de crise supplémentaire a été octroyée aux indépendants cohabitants sans charge de famille en incapacité de travail pendant au moins huit jours entre le 1^{er} mars 2020 et le 30 septembre 2021, et aux indépendants cohabitants sans charge de famille qui ont dû interrompre leur activité autorisée pendant au moins sept jours civils consécutifs dans la même période en

¹³² La règle est que les mutualités versent généralement la première indemnité au cours du mois qui suit celui durant lequel elle est due et les indemnités suivantes au cours du mois auquel elles se rapportent. D'après l'Inami, la différence entre les dépenses 2021 estimées et réalisées s'explique toutefois en partie par les paiements tardifs de 2020. Les indemnités du quatrième trimestre 2021 auraient en effet été payées en grande partie en 2022.

raison d'une incapacité de travail. Le paiement de cette indemnité a représenté une dépense de 15,9 millions d'euros en 2021.

Les indépendants qui se sont retrouvés en incapacité de travail au cours de la période durant laquelle ils pouvaient prétendre au droit passerelle de crise n'ont pas reçu d'indemnité pendant le premier mois. Cette mesure était applicable de mai 2020 au 31 janvier 2021. L'économie réalisée en 2021 était négligeable.

3.4 Maladies professionnelles

Tableau 28 – Incidence des mesures sur les prestations pour maladies professionnelles (en millions d'euros)

Mesures Corona	Réalisations 2020	Réalisations 2021 (estimation juin 2022)	Réalisations janvier-juin 2022	Estimations 2022
Reconnaissance de la covid-19 comme maladie professionnelle	2,9	10,2	10,9	16,8
Autres mesures	0,0	0,02	0,0	0,0
Total	2,9	10,2	10,9	16,8

Source : Fedris

3.4.1 Reconnaissance de la covid-19 comme maladie professionnelle

La covid-19 est reconnue comme maladie professionnelle pour :

- les travailleurs du secteur des soins de santé qui courent davantage le risque d'être contaminés par le virus ;
- les travailleurs qui étaient actifs au sein de secteurs cruciaux ou de services essentiels¹³³ entre le 18 mars et le 17 mai 2020 ;
- les travailleurs qui, au cours de leurs activités professionnelles, ont été impliqués dans une flambée de cas d'infections dans une entreprise (*cluster*) entre le 18 mai 2020 et le 31 décembre 2021¹³⁴.

En 2021, l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) a versé 10,2 millions d'euros au titre d'intervention dans les frais médicaux ou les indemnités d'incapacité de travail consécutifs à la covid-19 (2,9 millions d'euros en 2020). Les dépenses sont estimées à 16,8 millions d'euros pour 2022¹³⁵.

¹³³ Il s'agit par exemple : des services de police, des médias, des magasins d'alimentation et grandes surfaces, des services de traitement des déchets, des zones de secours, de la protection civile, des écoles et universités, des institutions de la justice, des transports en commun, des taxis, des vétérinaires, des hôtels, des services postaux, du secteur de l'énergie et du secteur des eaux.

¹³⁴ Arrêté royal du 9 décembre 2021 avec effets rétroactifs.

¹³⁵ Un montant plus important de dépenses en 2022 s'explique par un effet « retard » lié au traitement des dossiers. En effet, une partie des dossiers ouverts en 2021 ont donné lieu au paiement en 2022.

3.4.2 Autres mesures

Indemnité versée aux familles des victimes (mesure « bénévoles »)

Si un volontaire actif auprès d'une organisation qui contribue à lutter contre la covid-19 est décédé entre le 1^{er} mars 2020 et le 1^{er} janvier 2022 des suites d'une contamination, les membres de sa famille perçoivent une indemnité en dommages et intérêts (une somme unique après décès¹³⁶ et une intervention dans les frais funéraires¹³⁷).

Un fonds spécial a été créé auprès de Fedris à cet effet (le « *fonds covid-19 volontaires* »), auquel une dotation de 400.000 euros a été octroyée en 2020. En 2020, le fonds n'a reçu aucune demande de paiement d'indemnité. En 2021, une demande a été introduite pour un total de 19.671 euros. Il n'y a eu aucun paiement effectué jusqu'en juin 2022.

4 Incidence sur les dépenses en matière de soins de santé

La crise de la covid-19 a entraîné plusieurs dépenses de soins de santé supplémentaires. Concrètement, trois mesures ont été prises :

- l'indemnisation de prestations spécifiques supplémentaires liées à la covid-19 (hors objectif budgétaire) ;
- l'octroi d'avances de trésorerie aux hôpitaux et d'un supplément pour la gestion du dossier médical global (dans le cadre de l'objectif budgétaire) ;
- l'instauration de « soins à distance » pour certaines prestations (budgétairement neutre).

¹³⁶ Cette somme s'élève à 18.651 euros pour le conjoint, 9.325 euros pour l'ex-conjoint qui bénéficie d'une pension alimentaire et 15.542 euros pour les enfants qui bénéficient d'allocations.

¹³⁷ Cette somme s'élève à un maximum de 1.020 euros.

Tableau 29 – Dépenses estimées en matière de soins de santé dans le cadre de la crise de la covid-19 (en millions d'euros)

	Dépenses provisoires 2020	Estimation 2021	Dépenses provisoires 2021	Estimation janvier - juin 2022
Prestations spécifiques	809,0	1.221,2	1.084,1	729,5
<i>Achat de matériel de protection par les prestataires de soins</i>	155,0	371,1	358,0	81,0
<i>Adaptation des forfaits des infirmiers pour les soins à domicile (matériel de protection)</i>	126,9	0,0	0,0	0,0
<i>Remboursement des tests</i>	239,8	613,3	606,5	499,6
<i>Coûts liés aux centres de triage et de prélèvements en vue des tests</i>	56,4	104,1	77,6	104,0
<i>Prime d'encouragement pour les personnes travaillant dans un hôpital</i>	199,6	0,0	0,0	0,0
<i>Vaccins</i>	0,0	80,0	0,0	0,0
<i>Surveillance des patients covid</i>	22,7	21,7	25,2	33,0
<i>Autres</i>	8,6	31,0	16,8	11,9
Prestations au sein de l'objectif budgétaire global	1.621,6	0,0	551,5	143,5
<i>Avances aux hôpitaux</i>	1.449,0	0,0	551,5	143,5
<i>Augmentation ponctuelle de l'indemnité pour le dossier médical global</i>	172,6	0,0	0,0	0,0
Total	2.430,6	1.221,2	1.635,6	873,0

Source : Cour des comptes à partir de notes de l'Inami

4.1 Prestations spécifiques

Dans son budget initial 2021, l'Inami a estimé les dépenses liées aux prestations spécifiques dans le cadre de la crise de la covid-19 à 411,8 millions d'euros¹³⁸. Lors du contrôle budgétaire, il a porté cette estimation à 1.221,1 millions d'euros pour tenir compte de l'évolution de la pandémie. Les dépenses provisoires s'élèvent à 1.084,1 millions d'euros, soit 137,1 millions d'euros de moins que le montant inscrit au budget¹³⁹. Les dépenses sont inférieures aux estimations ajustées pour pratiquement toutes les prestations. En 2021, aucune dépense n'a été comptabilisée pour des vaccins puisqu'ils ne sont pas financés par l'Inami, mais par le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

¹³⁸ Voir Cour des comptes, « Incidence de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale », 17^e Cahier – partie II – Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, disponible sur www.courdescomptes.be.

¹³⁹ Réalisations provisoires pour 2021, sur la base du rapport de monitoring (rapport de suivi) de l'Inami : note au conseil général du 2 mai 2022. Les données transmises par le SPF Sécurité sociale à la Cour en juillet 2022 mentionnent un montant de 1.312,2 millions d'euros. Il s'agit des estimations du budget ajusté 2022 (voir Chambre, 29 avril 2022, DOC 55 2641/001, Ajustements des budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2022. Exposé général, www.lachambre.be).

Pour financer les dépenses liées à la crise de la covid-19, l'Inami a reçu une dotation supplémentaire de 994,2 millions d'euros¹⁴⁰, qui est inscrite au budget du SPF Sécurité sociale.

4.2 Prestations au sein de l'objectif budgétaire

L'objectif budgétaire global n'a pas été augmenté. Les dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire (surtout pour les hôpitaux, voir ci-après) ont été compensées par une diminution des dépenses à d'autres postes, rendue possible grâce au report de soins (non urgents) tant en milieu hospitalier qu'en dehors, ce qui a une incidence notamment sur les dépenses des hôpitaux et les honoraires des médecins.

Hôpitaux

Une première intervention financière exceptionnelle de 2.038,8 millions d'euros¹⁴¹ a été octroyée aux hôpitaux en 2020 pour couvrir les dépenses supplémentaires liées à la crise de la covid-19.

L'arrêté royal du 30 octobre 2020¹⁴² contient les règles pour la fixation et le paiement de l'intervention ainsi que pour le décompte des avances. En vertu de cet arrêté royal, l'intervention couvre notamment :

- les frais d'infrastructure et d'exploitation supplémentaires des hôpitaux engendrés par la crise sanitaire (montant forfaitaire) ;
- les dépenses courantes des hôpitaux, sur la base d'un pourcentage d'une « activité normale » pour compenser la baisse des recettes régulières ;
- les activités supplémentaires des prestataires de soins dans le cadre de la crise de la covid-19 qui ne sont pas couvertes par le financement ordinaire, telles que la permanence aux urgences et aux soins intensifs, la coordination médicale, l'hygiène dans les hôpitaux ou les formations relatives à la pandémie ;
- les coûts afférents à la réservation de lits pour des patients atteints de la covid-19 et l'implication des prestataires de soins dans des activités médicales extraordinaires.

Le décompte provisoire établi pour 2020 conformément aux règles de l'arrêté royal du 30 octobre 2020 s'élève à 1.449,0 millions d'euros, soit 589,8 millions d'euros de moins que le montant octroyé. Dans l'attente du décompte définitif (prévu en 2023), le solde de 589,8 millions d'euros a été considéré comme une dette des hôpitaux.

En raison de la persistance de la crise de la covid-19, le gouvernement a décidé en 2021 d'accorder une avance supplémentaire de 551,5 millions d'euros. Ce montant a été déduit du solde des avances encore en souffrance au 31 décembre 2020, de sorte qu'il est passé à 38,3 millions d'euros fin 2021. Aucun décompte provisoire n'a encore été établi pour 2021.

¹⁴⁰ Calculée comme suit : estimations de l'Inami d'octobre 2021 (1.364,5 millions d'euros) – le trop-perçu de 2020 (290,3 millions d'euros) – les dépenses estimées pour les vaccins (80 millions d'euros).

¹⁴¹ Composée de 2 milliards d'euros d'avances et de 38,8 millions d'euros de financement supplémentaire pour les hôpitaux n'ayant pas reçu d'avances ou pas assez. Pour plus d'informations, voir Cour des comptes, « Incidence des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale en 2020 et 2021 », 178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, Bruxelles, septembre 2021, p. 137-138, www.courdescomptes.be.

¹⁴² Arrêté royal du 30 octobre 2020 fixant les modalités d'octroi d'une intervention financière fédérale exceptionnelle aux hôpitaux dans le cadre de l'épidémie de coronavirus covid-19.

Le gouvernement a décidé de poursuivre en 2022 l'aide accordée aux hôpitaux en allouant une avance de 143,5 millions d'euros pour le premier semestre 2022.

Soins à distance

Le gouvernement a permis dans de nombreux secteurs (médecine, dentisterie, kinésithérapie) de dispenser « à distance » (via une liaison vidéo) les soins pour lesquels un contact physique avec le patient est normalement nécessaire¹⁴³. Cette mesure visait à limiter le risque de propagation du coronavirus et à protéger les prestataires de soins et les patients. En 2021, 10,7 millions de prestations à distance ont été effectuées, ce qui a représenté une dépense de 223,8 millions d'euros. Il ne s'agit pas d'une dépense supplémentaire pour l'Inami étant donné que ces prestations remplacent les soins avec contact physique. Malgré cette mesure, le nombre de prestations a diminué de 2,1 % par rapport à 2020. Par conséquent, les dépenses dans les groupes de prestations où des soins ont été dispensés à distance sont inférieures de 5,1 millions d'euros en 2021 par rapport à 2020 (-2,2 %).

5 Office national des vacances annuelles

5.1 Assimilation des périodes de chômage temporaire pour force majeure

La crise de la covid-19 a impliqué un recours plus important au chômage temporaire économique et pour force majeure en 2020 et 2021. Dans le régime des vacances annuelles, le gouvernement a assimilé à des jours de travail les jours de 2020 et 2021 de chômage temporaire pour force majeure liés à la covid-19¹⁴⁴. Cette mesure influence donc le montant du pécule de vacances payé principalement au cours du deuxième trimestre de 2021 (pour 2020) et de 2022 (pour 2021).

L'Office national des vacances annuelles (ONVA) a estimé l'incidence budgétaire de l'assimilation du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2020 à 458,8 millions d'euros¹⁴⁵. Il a payé ces dépenses en 2021 au moyen d'une subvention de 93,7 millions d'euros à la charge de l'État fédéral et en puisant dans ses réserves propres. Ces dernières s'élevaient à 134,4 millions d'euros au 31 décembre 2021.

Pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021, l'ONVA estime le coût de ces assimilations à 261,9 millions d'euros : 256,6 millions d'euros pour l'assimilation du chômage temporaire lié à la crise de la covid-19 et 5,3 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour les autres types d'assimilation. En 2022, l'ONVA a reçu une subvention de l'État fédéral de 107,1 millions d'euros à cet effet. Le solde de 154,9 millions d'euros sera payé à l'aide des réserves (134,4 millions d'euros) et des cotisations reçues en 2022 par l'ONVA pour le paiement du pécule de vacances en 2023.

¹⁴³ Depuis le 1^{er} août 2022, le contact physique avec le patient est à nouveau la règle et les consultations à distance ne sont autorisées qu'à certaines conditions.

¹⁴⁴ Pour 2020 : arrêtés royaux des 4 juin 2020, 13 septembre 2020 et 22 décembre 2020 visant à assimiler les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure à la suite de la pandémie due au virus corona, dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés (période du 1^{er} février 2020 jusqu'au 31 décembre 2020 inclus). Pour 2021 : arrêté royal du 7 décembre 2021 visant à assimiler, dans le régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, les journées d'interruption de travail résultant du chômage temporaire pour cause de force majeure à la suite de la pandémie due au coronavirus pour la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021 inclus et à la suite des conditions climatiques exceptionnelles des 14 et 15 juillet 2021, pour la période allant du 14 juillet 2021 au 31 décembre 2021 inclus.

¹⁴⁵ Ces dépenses ont été compensées par une diminution de 33,7 millions d'euros de celles liées aux assimilations pour cause de maladie, d'accidents du travail ou de chômage économique.

5.2 Exonération de la cotisation annuelle vacances dans le secteur de l'horeca

La loi du 4 juillet 2021 octroie une exonération de la cotisation annuelle 2021¹⁴⁶ relative au régime de vacances des ouvriers dans le secteur de l'horeca (coût : 110 millions d'euros, financé par une subvention de l'État fédéral).

6 Conclusion

Dans le domaine de la sécurité sociale, les instruments existants en faveur des employeurs, des indépendants et des assurés sociaux ont permis de limiter les répercussions, tant économiques que sociales, de la crise sanitaire. Outre ces instruments, qu'il a parfois renforcés, le gouvernement a pris également des mesures ciblées.

En 2020, selon les données encore provisoires au 31 août 2022, la crise sanitaire a engendré 892,5 millions d'euros de moindres recettes et 10,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. En 2021, son incidence est estimée à 479,2 millions d'euros pour les recettes et à 7,1 milliards d'euros pour les dépenses et, en 2022, à 165,3 millions d'euros pour les recettes et 2,0 milliards d'euros pour les dépenses.

¹⁴⁶ L'ONVA perçoit une cotisation trimestrielle de 5,57 % par anticipation et une cotisation annuelle de 10,27 % lors de la mise en paiement du pécule de vacances aux bénéficiaires. L'exonération porte sur cette dernière cotisation qui devait être payée début 2021, mais concerne les jours de vacances annuelles de 2020.

Chapitre 4

Situation de caisse et réserves 2021

1 Trésorerie des Gestions globales

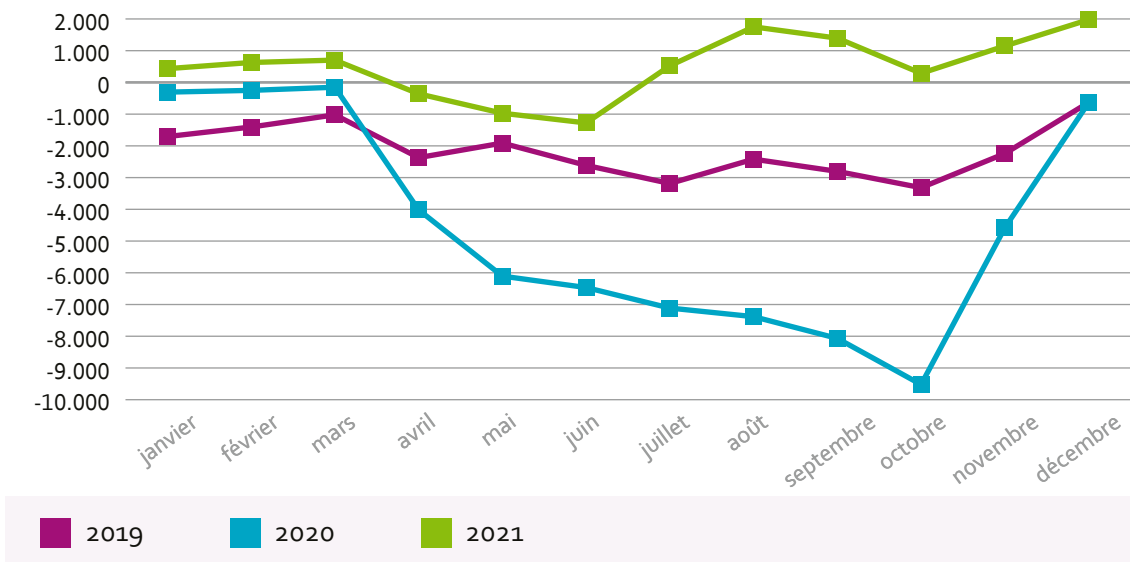
1.1 ONSS-Gestion globale

La situation de caisse de l'ONSS-Gestion globale¹⁴⁷ présentait un solde de 2.724,1 millions d'euros au 31 décembre 2021, ce qui constitue une amélioration par rapport au 31 décembre 2020 (896,6 millions d'euros) et au 31 décembre 2019 (334,1 millions d'euros).

En 2021, le solde de caisse a été principalement positif. En effet, le solde journalier moyen était de 522,7 millions d'euros (contre -4,5 milliards d'euros en 2020).

Le graphique suivant montre l'évolution du solde journalier moyen des comptes financiers de l'ONSS-Gestion globale sur une base mensuelle.

Graphique 3 – Solde journalier moyen 2019-2021 de l'ONSS-Gestion globale (en millions d'euros)



Source : ONSS

Cette situation de caisse plus favorable qu'au cours des années précédentes s'explique principalement par des recettes de cotisations plus importantes et la diminution des besoins en financement des IPSS, notamment, à la suite de la sortie progressive de la crise de la

¹⁴⁷ Solde du compte bancaire et de dettes à court terme de la Gestion globale.

covid-19¹⁴⁸. Enfin, dans le même temps et conformément au cadre légal¹⁴⁹, la dotation d'équilibre 2021 (5.615,4 millions d'euros) n'a pas été adaptée¹⁵⁰. Ces trois éléments ont influencé positivement la trésorerie de l'ONSS-Gestion globale à la clôture de l'année.

L'ONSS-Gestion globale finance ses déficits journaliers par des emprunts à court terme, grâce à l'utilisation d'une ligne de crédit auprès de l'Agence fédérale de la dette, à des *repo's*¹⁵¹ sur le portefeuille ou à un droit de tirage sur les certificats de trésorerie¹⁵² garantis par l'État en fonction des besoins. Avant la crise sanitaire, l'ONSS-Gestion globale disposait d'une ligne de crédit de 1,7 milliard d'euros auprès de l'Agence. Le 1^{er} avril 2020, cette ligne de crédit est devenue illimitée, pour deux ans, afin de lui procurer les moyens nécessaires au financement des dépenses liées à la crise de la covid-19.

En 2021, les soldes journaliers furent majoritairement positifs et les périodes de position négative limitées. Les surplus de trésorerie ont été placés systématiquement sur un compte bpost sans intérêt débiteur sur les soldes positifs.

En 2021, le taux d'intérêt moyen était de -0,18 % pour les différents mécanismes de financement, contre -0,31 % en 2020. Ces taux négatifs ont eu pour conséquence que le financement des déficits a rapporté 0,5 million d'euros en 2021 (contre 14,4 millions d'euros en 2020).

1.2 Inasti-Gestion globale

Tableau 30 – Évolution de la situation de caisse de la Gestion globale des travailleurs indépendants au 31 décembre 2021 (en millions d'euros)

Montants	2019	2020	2021
Maintenus sur les comptes financiers	1.594,1	2.080,0	2.968,2
Placements auprès du Trésor	500,0	0,0	0,0
Total des moyens disponibles	2.094,1	2.080,0	2.968,2

Source : Inasti, documents CA Finances n° 951/6752 - rapportage financier au 31 décembre 2019, n° 977/6891 - rapportage financier au 31 décembre 2020 et n° 1011/7030 - rapportage financier au 31 décembre 2021

Au 31 décembre 2021, les moyens disponibles de l'Inasti s'élevaient à 2.968,2 millions d'euros, soit 42,7 % de plus qu'au 31 décembre 2020. En 2021, l'Inasti n'a placé aucun moyen financier et n'a donc perçu aucun intérêt¹⁵³.

¹⁴⁸ Voir le point 2 du chapitre 3 consacré à l'incidence de la crise de la covid-19 sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale.

¹⁴⁹ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale. Le montant de la dotation d'équilibre est adapté par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres sur la base des résultats provisoires de l'année N établis lors du contrôle budgétaire de l'année N+1. Il n'est plus modifié par la suite.

¹⁵⁰ La récupération des meilleurs résultats de l'exercice 2021 s'effectuera au travers de la dotation d'équilibre 2022.

¹⁵¹ Un *repo* est un emprunt à court terme souscrit sur le marché privé. Il consiste à obtenir des liquidités à un certain taux (taux *repo*) auprès d'une contrepartie en mettant en gage auprès de celle-ci des titres financiers. À l'échéance du *repo*, les titres sont restitués à l'emprunteur moyennant le remboursement des liquidités majorées de l'intérêt calculé au taux *repo* convenu.

¹⁵² Titres à court terme émis par l'État belge (ou par l'ONSS) en euros ou en devises d'un autre État membre de l'OCDE.

¹⁵³ Contre 4.298,60 euros d'intérêts perçus en 2020 et 14.564,39 euros en 2019.

L'Inasti a la possibilité d'effectuer des placements à plus long terme auprès du Trésor sur le compte Dépôt avec 48 heures de préavis¹⁵⁴. Confronté à des besoins de financement importants en 2021 en raison de la poursuite de la crise sanitaire, l'organisme n'a effectué aucun placement sur ce compte.

Lorsque l'Inasti ne possède pas de moyens financiers suffisants, il peut avoir recours à sa ligne de crédit auprès de l'Agence fédérale de la dette et à des emprunts auprès des banques. De mars 2020 à mars 2022, l'Inasti disposait d'une ligne de crédit illimitée auprès de l'Agence fédérale de la dette. Comme il a été confronté en 2021 à des déficits de trésorerie en raison de la poursuite de la crise sanitaire et que les dépenses supplémentaires n'avaient pas encore été compensées via la dotation d'équilibre¹⁵⁵, l'Inasti a utilisé cette ligne de crédit à hauteur de 1.150 millions d'euros au cours du deuxième trimestre 2021. Au 1^{er} juillet 2021, 400 millions d'euros avaient été remboursés et 750 millions d'euros ont été remboursés anticipativement le 15 juillet 2021. Le contrat avec l'Agence fédérale de la dette dispose qu'aucun intérêt n'est dû sur ces montants.

2 Financement à long terme et réserves des Gestions globales

2.1 Fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale

Le fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale se compose d'obligations linéaires (OLO), gérées par quatre gestionnaires indépendants. Le fonds de réserve avait une valeur d'inventaire de 5.788,4 millions d'euros au 31 décembre 2021, en diminution de 456,2 millions d'euros par rapport à 2020. La taxe sur les comptes-titres due à partir de 2021¹⁵⁶ s'est élevée à 8,6 millions d'euros¹⁵⁷ et a été prélevée sur le fonds.

Les gestionnaires ont réalisé un rendement¹⁵⁸ négatif de 4,55 % en 2021, contre un rendement positif de 5,4 % en 2020. Le rendement de l'année découle principalement de la tendance haussière de la courbe d'intérêts à long terme en 2021 qui influence négativement le rendement des OLO.

2.2 Fonds pour l'avenir des soins de santé

Le fonds pour l'avenir des soins de santé¹⁵⁹ appartient pour 90 % à l'ONSS-Gestion globale et pour 10 % à l'Inasti-Gestion globale. L'ONSS en assure la gestion. La valeur d'inventaire s'élevait à 1.698,5 millions d'euros au 31 décembre 2021, en diminution de 128,8 millions d'euros par rapport à 2020. La taxe sur les comptes-titres s'est élevée à 2,6 millions pour 2021 et a également été prélevée sur le fonds.

¹⁵⁴ Jusqu'en avril 2020, l'Inasti disposait d'un placement de 500 millions d'euros sur ce compte. Voir Cour des comptes, « Situation de caisse et réserves 2020 », 178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, www.courdescomptes.be.

¹⁵⁵ Dans le budget initial 2021 de l'Inasti, la dotation d'équilibre s'élevait à 297,6 millions d'euros. Ce montant a été relevé à 2.770,9 millions d'euros à l'occasion du contrôle budgétaire. À partir de juillet 2021, les versements mensuels ont été calculés sur la base de ce montant et l'arriéré pour les six premiers mois a également été payé.

¹⁵⁶ Loi du 17 février 2021 portant introduction d'une taxe annuelle sur les comptes-titres.

¹⁵⁷ La taxe de 0,15 % est calculée sur la base de la valeur moyenne du portefeuille titres de la période de référence.

¹⁵⁸ Rendement global du fonds hors retrait et y compris les plus-values réalisées et non réalisées.

¹⁵⁹ Article 111 de la loi-programme du 27 décembre 2006. Conformément aux instructions de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, la part de l'Inasti-Gestion globale dans le portefeuille est à considérer comme un prêt à l'ONSS-Gestion globale. Ces mêmes instructions précisent également que les plus-values non réalisées ne sont pas prises en compte pour déterminer la part de l'Inasti-Gestion globale (qui s'élève ainsi à moins de 10 % de la valeur du portefeuille).

Au 31 décembre 2021, le fonds comptait 1.041,6 millions d'euros de montants investis, contre 1.090,2 millions d'euros en 2020. Cette diminution s'explique par deux éléments : depuis 2018, les produits (intérêts et plus-values réalisées) ne sont plus capitalisés, mais versés aux deux institutions ; depuis 2021, la nouvelle taxe sur comptes-titres est directement prélevée sur le fonds et non compensée. En 2021, des produits de 46 millions d'euros ont été distribués à hauteur de 90 % à l'ONSS-Gestion globale et de 10 % à l'Inasti-Gestion globale.

Tout comme le fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale, le fonds pour l'avenir a connu un rendement négatif en 2021 (-4,42 %), contre un rendement positif en 2020 (+5,15 %).

2.3 Portefeuilles obligataires de l'Inasti-Gestion globale

Au 31 décembre 2021, l'Inasti détenait des obligations linéaires émises par l'État pour un montant nominal de 1.650 millions d'euros, répartis dans deux portefeuilles obligataires. Ceux-ci ont été confiés en gestion à deux institutions financières. Aucun apport n'a été fait en 2021. Au 31 décembre 2021, la valeur de marché totale des deux portefeuilles s'élevait à 1.702,0 millions d'euros.

Le rendement net s'est élevé à 7.391,3 millions d'euros¹⁶⁰ en 2021, contre 1.375,6 millions d'euros¹⁶¹ en 2020 et 22.137,0 millions d'euros¹⁶² en 2019. Le rendement net est surtout déterminé par l'évolution des taux d'intérêt, qui sont aussi demeurés bas en 2021.

2.4 Fonds de réserve de l'Inasti-Gestion globale

Depuis 2006, les résultats économiques du régime des indépendants sont affectés au fonds pour le bien-être des indépendants. Au 31 décembre 2021, ce fonds affichait une valeur de 4.383,4 millions d'euros, soit 801,9 millions d'euros de plus qu'au 31 décembre 2020. Cette augmentation est principalement due au résultat de l'exercice 2021.

L'Inasti possède deux autres fonds de réserve : le solde des résultats transférés des années antérieures à 2006 (479,2 millions d'euros au 31 décembre 2021) et 10 % des moyens du fonds pour l'avenir des soins de santé, soit 152,6 millions d'euros¹⁶³.

¹⁶⁰ Chiffres provenant du logiciel comptable : 82.872.714,55 euros de produits financiers et 75.481.395,04 euros de charges financières.

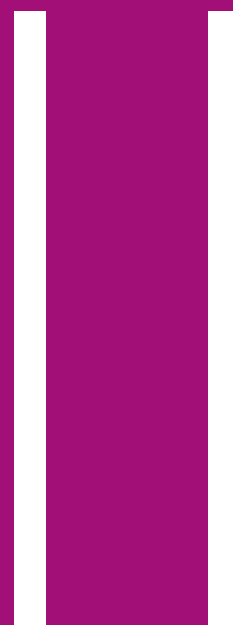
¹⁶¹ Cour des comptes, *178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, p. 44, www.courdescomptes.be.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Bien que la valeur totale du fonds atteigne 1.698,5 millions d'euros au 31 décembre 2021, la valeur reprise par l'Inasti ne correspond pas exactement à 10 % de ce montant, principalement en raison des plus-values non réalisées. En effet, c'est l'ONSS qui gère la totalité du fonds. En comptabilité, la partie de 10 % détenue par l'Inasti est considérée comme un prêt à l'ONSS. Dès lors, les plus-values non réalisées sont comptabilisées pour 100 % à l'ONSS et non à l'Inasti.

Gestion financière et comptes des IPSS

PARTIE



Transmission des comptes

Pour pouvoir exécuter correctement ses missions de contrôle et d'information à l'égard du Parlement, la Cour des comptes doit disposer à temps des comptes des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Comme dans ses précédents Cahiers relatifs à la sécurité sociale, la Cour constate de nouveau que les délais légaux et réglementaires pour leur transmission sont encore insuffisamment respectés. La Cour doit recevoir les comptes des IPSS au plus tard le 30 novembre de l'année qui suit l'exercice. Au 31 août 2022, elle avait reçu les comptes 2020 de sept institutions. Elle a également reçu les comptes 2017, 2018 et 2019 de respectivement douze, dix et huit institutions. Bien que toutes les institutions aient établi les comptes 2014, 2015 et 2016, la Cour n'a toujours pas reçu les comptes 2016 de deux institutions et les comptes 2014 et 2015 d'une institution.

Au 31 août 2022, les organes de gestion de sept des douze institutions avaient établi leurs comptes 2021. La Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami) doit encore établir ses comptes 2019, 2020 et 2021 et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) doit encore établir les siens pour les exercices 2017, 2018, 2019 et 2020.

1 Introduction

La Cour des comptes doit contrôler les comptes 2021 de douze¹⁶⁴ IPSS, à savoir ceux de la plateforme *eHealth*, de la BCSS, de la Caami, de la Capac, de Fedris, du FFE, de l'Inami, de l'Inasti, de l'Onem, de l'ONSS, de l'ONVA et du SFP¹⁶⁵. Celles-ci doivent respecter des délais stricts pour établir, approuver et transmettre leurs comptes annuels au ministre de tutelle, qui les communique au ministre du Budget, pour que celui-ci les adresse à la Cour.

Dans ses Cahiers relatifs à la sécurité sociale de 2015 à 2021¹⁶⁶, la Cour des comptes a signalé que ces délais n'étaient pas respectés. Or, pour être en mesure d'exécuter correctement ses missions de contrôle et d'information à l'égard du Parlement, elle doit disposer des comptes en temps voulu.

La Cour des comptes expose ci-après la situation au 31 août 2022.

¹⁶⁴ Jusqu'en 2020, elles étaient encore au nombre de treize ; Famifed a été supprimée définitivement.

¹⁶⁵ Article 17 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale*, octobre 2015, p. 73 ; *Cahier 2016 relatif à la sécurité sociale*, août 2016, p. 72 ; *Cahier 2017 relatif à la sécurité sociale*, octobre 2017, p. 79 ; *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale*, août 2018, p. 77 ; ¹⁷⁶ *Cahier – partie II : Cahier 2019 relatif à la sécurité sociale*, septembre 2019, p. 71 ; ¹⁷⁷ *Cahier – partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale*, septembre 2020, p. 77, et ¹⁷⁸ *Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale*, septembre 2021, p. 83, www.courdescomptes.be.

2 Résultats de l'examen

2.1 Établissement des comptes

Les organes de gestion des IPSS doivent établir les comptes pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice¹⁶⁷. Le tableau suivant donne un aperçu de la mesure dans laquelle les IPSS ont respecté cette obligation.

Tableau 31 – Respect du délai d'établissement des comptes (situation au 31 août 2022)

Établissement des comptes	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021
À temps	4	5	3
< 1 mois de retard	6	6	4
1-2 mois de retard	0	0	-
2-12 mois de retard	1	0	-
> 1 an de retard	0	0	-
Pas encore établis	2	2	5
Total	13	13	12

Source : rapports des comités de gestion des IPSS

Seules trois institutions ont établi leurs comptes 2021 à temps (soit avant le 15 juin 2022). Quatre institutions les ont établis avec moins d'un mois de retard et cinq ne les ont pas encore établis. Deux des cinq institutions n'ayant pas encore établi leurs comptes disposent d'un délai plus long à cet effet. Il s'agit de l'ONSS (30 septembre) et de l'Inami (31 décembre).

Au 31 août 2022, les comptes 2021 de sept institutions avaient été établis, à savoir ceux de la plateforme *eHealth*, de la BCSS, de la Capac, de l'Inasti, de l'Onem, de l'ONVA et du SFP.

La Caami n'a pas encore établi ses comptes 2019, 2020 et 2021. Ce retard résulte de la reprise d'une partie de la CSPM¹⁶⁸ et de l'attribution de missions supplémentaires, ce qui a compliqué l'établissement des comptes¹⁶⁹. La Caami souhaite résorber ce retard le plus rapidement possible.

L'Inami n'a pas encore établi ses comptes 2017, 2018, 2019 et 2020 (voir le [point 2.4](#) de cet article).

À partir de l'exercice 2014, la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires suit le principe des droits constatés¹⁷⁰. Les IPSS doivent depuis lors imputer les recettes et les dépenses

¹⁶⁷ Pour l'ONSS, ce délai est fixé au 30 septembre et, pour l'Inami, au 31 décembre.

¹⁶⁸ Le 1^{er} janvier 2018, la CSPM a été absorbée par l'ONSS pour la partie Cotisations sociales et par la Caami pour la partie Soins de santé et indemnités.

¹⁶⁹ En pratique, depuis 2018, la Caami établit dans un premier temps des comptes par mission (« branche ») et les consolide ensuite pour établir les comptes de la Caami en tant qu'IPSS. Aucun compte consolidé n'a encore été soumis à l'approbation de l'organe de gestion.

¹⁷⁰ Article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2014.

du budget de gestion avant le 31 janvier de l'année suivante. Pour les recettes et les dépenses du budget des missions, le délai reste fixé au 31 mars de l'année suivante¹⁷¹.

2.2 Contrôle des réviseurs d'entreprises

Après l'établissement des comptes par l'institution, le réviseur dispose d'un délai de trois mois pour adresser son rapport de contrôle¹⁷² au ministre de tutelle et au ministre qui a le budget dans ses attributions¹⁷³. Les organes de gestion des IPSS envoient les comptes accompagnés de ce rapport au ministre de tutelle pour approbation.

Le Comité d'audit commun (CAC) aux IPSS donne dans son rapport d'activité 2021 un aperçu des rapports de contrôle récents des réviseurs, en précisant l'exercice auquel ils se rapportent¹⁷⁴.

2.3 Certification par la Cour des comptes

Des représentants du collège des IPSS (ci-après le « collège »¹⁷⁵) et de la Cour des comptes se sont concertés depuis 2017 au sujet de la mise en œuvre d'une chaîne de contrôle unique (*single audit*) au sein des IPSS¹⁷⁶. En 2019, le collège a marqué son accord de principe sur la certification future des comptes par la Cour. Le 25 juin 2021, il a validé le rapport relatif à la préparation de la certification¹⁷⁷ et l'a transmis à la Cour le 30 septembre 2021 après concertation avec les partenaires sociaux.

En raison de l'adaptation de l'arrêté royal du 3 avril 1997¹⁷⁸ par la loi du 28 février 2022¹⁷⁹, les IPSS seront dorénavant tenues de soumettre leurs comptes à la Cour des comptes pour certification¹⁸⁰. Cette loi doit encore être complétée par des arrêtés d'exécution¹⁸¹.

La certification sera applicable à une date qui doit encore être déterminée¹⁸². Selon le rapport transmis à la Cour des comptes par le collège, cela serait le cas à partir des comptes 2024 pour

171 Pour l'Inami, la date est fixée au 30 septembre.

172 Conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 14 novembre 2001.

173 Dans le cas présent, la secrétaire d'État au Budget.

174 En 2021, quatre institutions ont transmis les rapports des réviseurs disponibles au CAC. Il s'agissait de trois rapports relatifs à l'exercice 2020, d'un rapport concernant l'exercice 2019 et d'un rapport portant sur l'exercice 2016.

175 Le collège rend des avis à la demande du ministre de tutelle ou de sa propre initiative sur des matières concernant la gestion, la politique du personnel et le fonctionnement des IPSS. Il est composé des administrateurs généraux des IPSS.

176 Cette concertation a donné lieu en septembre 2021 à un protocole de coopération sur les audits thématiques (voir également l'article relatif à l'audit interne dans cette partie II du Cahier).

177 Ce rapport a été rédigé par un groupe de travail de trois institutions (Onva, ONSS et Onem) qui a été chargé par le collège d'examiner la transition de la situation actuelle vers la certification.

178 Arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale [...].

179 Loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière sociale.

180 Selon l'exposé des motifs, on entend par certification « *l'opinion motivée et étayée sur la régularité, la sincérité et la fidélité du compte transmis* », et ce, conformément aux normes d'audit internationales et à la directive européenne 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. (Voir Chambre, 13 octobre 2021, DOC 55 2247/001, *Projet de loi portant des dispositions diverses en matière sociale*, p. 5, www.lachambre.be).

181 Un arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 juin 2001 et un arrêté royal fixant les règles du contrôle financier (et remplaçant l'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale).

182 Article 4 de la loi du 28 février 2022.

un premier groupe¹⁸³ et à partir des comptes 2027 pour un second groupe¹⁸⁴. Cette introduction par phase s'explique par le fait que certaines conditions doivent être remplies au préalable (par exemple, les IPSS doivent élaborer un système de contrôle interne et constituer un dossier comportant la documentation du contrôle).

En outre, l'article 3 de la loi du 28 février 2022 supprime l'obligation de désigner un réviseur d'entreprises. Les IPSS qui le souhaitent peuvent encore faire appel aux services d'un réviseur d'entreprises pour certains aspects du contrôle financier. En pareil cas, la Cour des comptes réalisera son contrôle dans l'esprit d'un *single audit*.

2.4 Transmission des comptes à la Cour des comptes

Les IPSS transmettent pour approbation, dans les trois mois, les comptes (établis par leurs organes de gestion), accompagnés du rapport de contrôle du réviseur d'entreprises, au ministre de tutelle. Le ministre transmet à son tour les comptes approuvés dans les six semaines au ministre du Budget, qui dispose ensuite d'un délai de quatre semaines pour les soumettre à la Cour des comptes¹⁸⁵.

Depuis l'exercice 2013, les comptes doivent être transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 novembre de l'année suivant l'exercice (ou à une date ultérieure pour l'ONSS et l'Inami).

Étant donné que les comptes 2021 peuvent être transmis à la Cour des comptes jusqu'au 30 novembre 2022¹⁸⁶, celle-ci ne peut pas encore se prononcer sur le respect de ce délai. Elle rappelle toutefois qu'au 31 août 2022, seuls les organes de gestion de sept IPSS avaient déjà établi les comptes 2021. Jusqu'à présent, aucun compte 2021 n'a officiellement été soumis à la Cour.

Au 31 août 2022, la Cour des comptes a reçu les comptes 2019 et 2020 de respectivement huit et sept institutions. Pour 2019, cinq comptes font encore défaut, bien que trois institutions (FFE, Capac et Onem) les aient déjà établis. Pour 2020, six comptes sont encore manquants, alors que quatre institutions (FFE, Capac, ONSS et Onem) les avaient déjà établis.

Pour 2017 et 2018, la Cour des comptes doit encore recevoir les comptes de respectivement deux (Inami et ONSS) et trois (Caami, Inami et ONSS) institutions. Ces comptes ont déjà été établis, sauf pour l'Inami.

La Cour des comptes constate que les comptes 2012 à 2016 de l'Inami n'ont toujours pas été transmis, bien qu'il les ait déjà établis.

En 2020 et 2021, les comptes ont été communiqués tardivement à la Cour des comptes. Selon le SPF Sécurité sociale et le SPF Bosa, cette situation s'explique partiellement par le télétravail obligatoire en raison de la crise de la covid-19. Entre le 1^{er} septembre 2021 et le 31 août 2022, la Cour a reçu 40 comptes. Une grande partie du retard a ainsi été résorbée.

Le réviseur d'entreprises a signé et communiqué son rapport sur les comptes 2017 de l'ONSS le 13 juillet 2022. L'ONSS a transmis ces comptes au ministre de tutelle le 19 août 2022. Les comptes

¹⁸³ ONSS, ONVA, Onem, FFE, BCSS, eHealth et Inasti.

¹⁸⁴ Inami, SFP, Fedris, Capac et Caami.

¹⁸⁵ Article 8 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2001.

¹⁸⁶ Pour l'ONSS, le délai est fixé au 15 mars 2023 et, pour l'Inami, au 15 juin 2023.

2018 de l'ONSS et les comptes 2012 à 2016 de l'Inami n'ont pas encore pu être soumis à la Cour des comptes, car le rapport du réviseur d'entreprises fait toujours défaut.

2.5 Difficultés à l'Inami

Comme déjà indiqué dans le Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale¹⁸⁷, l'établissement des comptes de l'Inami est un processus complexe qui implique différents services. Le service d'audit interne de l'Inami, qui avait examiné ce processus en 2018, a estimé qu'il était nécessaire de désigner un responsable qui coordonne tout le processus et qu'une collaboration plus efficace entre les personnes concernées à l'Inami et en dehors de celui-ci permettrait de limiter le retard. Sur la base de cet audit, l'Inami a élaboré un plan d'action¹⁸⁸ pour résorber le retard dans l'établissement des comptes. Les comptes jusqu'en 2016 ont été approuvés le 31 août 2022. Les comptes 2017 sont prêts, mais le comité général de gestion ne les a pas encore approuvés. L'Inami explique le retard par la charge de travail supplémentaire générée par la crise de la covid-19. Il doit néanmoins poursuivre ses efforts afin de clôturer ses comptes en temps opportun.

3 Conclusions et recommandations

Les comptes annuels des IPSS continuent à être transmis tardivement à la Cour des comptes. Au cours des dernières années, une certaine amélioration a pu être observée concernant le respect des délais d'établissement des comptes. Cependant, au 31 août 2022, les organes de gestion de seulement sept institutions avaient établi leurs comptes 2021, dont trois en respectant le délai légal du 15 juin 2021. Il s'agit d'un léger recul par rapport à l'année précédente. La Caami doit encore établir ses comptes 2019, 2020 et 2021 et l'Inami, ceux de 2017, 2018, 2019 et 2020¹⁸⁹.

Les comptes annuels doivent être envoyés à la Cour des comptes au plus tard le 30 novembre de l'année qui suit l'exercice¹⁹⁰. Entre le 1^{er} septembre 2021 et le 31 août 2022, la Cour a reçu 40 comptes émanant de différentes IPSS et relatifs à différentes années. Une partie du retard a ainsi été résorbée. La Cour constate qu'elle doit encore recevoir les comptes 2017, 2018, 2019 et 2020 de respectivement deux, trois, cinq et six institutions.

La clôture tardive des comptes de l'Inami reste un point d'attention. À la suite des constats de son service d'audit interne, l'Inami a élaboré un plan d'action, mais le retard dans l'établissement des comptes n'a pas été résorbé. Ainsi, l'Inami doit encore clôturer les comptes 2017, 2018, 2019 et 2020, et ses comptes 2012 à 2016 n'ont toujours pas été transmis officiellement à la Cour des comptes.

En vue de la future certification des comptes par la Cour des comptes, les IPSS doivent s'employer à établir leurs comptes dans les délais. Il importe aussi que les ministres de tutelle, la secrétaire d'État au Budget et les IPSS veillent à respecter les délais de transmission grâce à des procédures administratives adaptées.

¹⁸⁷ Cour des comptes, « Transmission des comptes », *Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, p. 77-82, point 2.4, www.courdescomptes.be.

¹⁸⁸ Approuvé le 6 juillet 2020 par le conseil général de l'Inami.

¹⁸⁹ Les comptes 2021 de l'Inami ne doivent être établis que pour le 31 décembre 2022 au plus tard.

¹⁹⁰ Pour l'ONSS, le délai est fixé au 15 mars de la deuxième année suivant l'exercice et, pour l'Inami, au 15 juin de la deuxième année qui suit l'exercice.

Contrôle des comptes de certaines IPSS

Dans les articles ci-après, la Cour des comptes fait rapport au sujet des résultats de ses derniers contrôles portant principalement sur les comptes des exercices 2018 à 2020.

Le contrôle des comptes annuels des treize IPSS¹⁹¹ que la Cour des comptes réalise en exécution de l'arrêté royal du 3 avril 1997 ne vise pas à certifier ces comptes. En effet, bien que l'article 3 de la loi du 28 février 2022¹⁹² prévoit la certification des comptes annuels des IPSS par la Cour, l'exercice comptable à partir duquel elle aura lieu n'a pas encore été déterminé. En conséquence, le contrôle actuel des comptes annuels ne débouche pas sur l'émission d'une opinion.

Outre les observations de fond susceptibles d'avoir une incidence sur la fidélité des comptes annuels, la Cour des comptes prête également attention à d'autres constatations pertinentes pour le Parlement. Par ailleurs, elle assure aussi, dans le cadre de ses audits, un retour d'informations à l'intention des responsables des IPSS.

En tant que membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), la Cour des comptes utilise les normes internationales pour les institutions supérieures de contrôle (Issai) comme référence lors de l'exécution de ces missions. La Cour peut choisir de contrôler plus en détail certaines entités de manière cyclique, ou réaliser un audit thématique à dimension financière dans plusieurs entités simultanément.

¹⁹¹ Ces treize institutions publiques de sécurité sociale sont : la plate-forme *eHealth*, la BCSS, la Caami, la Capac, Famifed, Fedris, le FFE, l'Inami, l'Inasti, l'Onem, l'ONSS, l'Onva et le SFP. Famifed a été supprimé au 31 décembre 2020 par l'arrêté royal du 28 décembre 2020 portant suppression de l'Agence fédérale pour les allocations familiales.

¹⁹² Loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière sociale.

BCSS : contrôle des comptes annuels 2020

Créée en 1990, la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est principalement chargée de veiller à un enregistrement décentralisé et à un échange électronique organisés et sécurisés des données entre les institutions de sécurité sociale. Les comptes 2020 font état d'un total de dépenses de 15,6 millions d'euros. La BCSS est financée à 80 % par l'ONSS (11,3 millions d'euros) et l'Inasti (1,3 million d'euros).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2020 de la BCSS. Ses principaux constats et recommandations portent sur les immobilisations, la césure comptable et budgétaire, le dépassement de crédits budgétaires, le compte de gestion, la réconciliation salariale et le dénouement du litige avec le Saca eID, pour lequel elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. La BCSS s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

La Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS), créée par la loi du 15 janvier 1990¹⁹³. La BCSS a pour missions :

- d'inciter les acteurs du secteur social à offrir des services efficaces avec un minimum de charges administratives et de coûts ;
- d'autoriser, d'organiser et de conduire les échanges électroniques de données entre les institutions de la sécurité sociale ainsi qu'entre celles-ci et des instances extérieures telles que les citoyens et les employeurs ;
- de coordonner les relations entre les institutions de sécurité sociale et le Registre national des personnes physiques ;
- de collecter auprès des institutions de sécurité sociale :
 - les données d'identification indisponibles dans le registre national des personnes physiques, et de les enregistrer ;
 - les informations utiles à la gestion, à la conception et à la connaissance de la sécurité sociale, et d'en assurer la diffusion.

¹⁹³ Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la sécurité sociale.

1.2 Présentation des comptes annuels 2020

Tableau 32 – Présentation synthétique des comptes annuels 2020 de la BCSS (composés exclusivement de comptes liés à la gestion, en millions d'euros)

	Rubriques	Montants
Comptabilité générale	Bilan	21,5
	Produits	15,7
	Charges	16,0
	Résultat comptable (perte)	-0,3
Comptabilité budgétaire*	Recettes de gestion	15,7
	Dépenses de gestion	15,7
	Solde budgétaire de gestion	0,0

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2020

Les comptes 2020 ont été soumis au contrôle révisoral. Conformément aux dispositions réglementaires¹⁹⁴, le réviseur d'entreprises a déclaré les comptes, les situations périodiques et les autres documents y relatifs « établis conformément aux normes spécifiques imposées par les arrêtés royaux du 22 juin 2001, du 28 août 2002 et du 26 janvier 2014 ».

En application de l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001¹⁹⁵, les comptes de la BCSS doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Les comptes doivent être adressés à la Cour des comptes en vue de leur contrôle par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre de la même année.

Les comptes de l'exercice 2020 ont été établis le 24 mars 2021 par le comité de gestion. Ils ont été officiellement transmis le 26 avril 2022 à la Cour des comptes.

2 Litige avec le SPF Intérieur

2.1 Contexte

Depuis 2004, un litige oppose la BCSS et le SPF Intérieur à propos de la révision et de l'indexation annuelle de la rétribution des prestations du Registre national. Jusqu'en 2019, la BCSS comptabilisait le montant non contesté en charges et le solde contesté¹⁹⁶ (6.132.573 euros au 31 décembre 2019) ainsi que les intérêts moratoires (817.829 euros au 31 décembre 2019) en provisions pour litige.

¹⁹⁴ L'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale confie à ceux-ci la mission de certifier le caractère exact et conforme des enregistrements.

¹⁹⁵ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

¹⁹⁶ La BCSS faisait systématiquement part du montant de celui-ci au SPF Intérieur.

Par ailleurs, le montant contesté était financé chaque année par les IPSS qui participent au financement de la BCSS¹⁹⁷.

2.2 Règlement du litige

Le 3 avril 2020, le conseil des ministres a instauré un nouveau tarif pour la BCSS : 0,05 euro la consultation (indexé selon l'indice santé), avec un montant maximal annuel de 1.200.000 euros. Un nouvel arrêté royal¹⁹⁸, daté du 3 juillet 2020, a été publié au Moniteur belge le 22 juillet 2020. Le conseil des ministres a également marqué son accord sur la remise des dettes aux autorités et instances fédérales qui étaient encore redevables de montants pour la consultation du registre national (soit 7.401.423 euros dans le cas de la BCSS au 31 décembre 2019).

En novembre 2020, la BCSS a reçu une note de crédit du Registre national pour un montant de 7.401.423 euros. Elle l'a enregistrée au crédit d'un compte de régularisation du passif *Produits à reporter* par le débit du compte fournisseur. À la clôture de l'exercice 2020, la BCSS a reclassé ce compte fournisseur débiteur dans un compte de créances diverses.

Cette écriture est incorrecte et gonfle artificiellement tant l'actif que le passif de 7.401.423 euros. En effet, sur la base de la remise de dettes accordée par le conseil des ministres et de la note de crédit reçue, la BCSS devait enregistrer une reprise de provision pour litige pour la totalité du montant préalablement comptabilisé, soit 6.950.401 euros. Dès lors, le résultat comptable est sous-évalué de 6.950.401 euros et le bilan est surévalué de 7.401.423 euros.

2.3 Fonds provisionnés

Au 31 décembre 2020, le compte bancaire spécifiquement créé à cet effet présentait un solde de 6.950.401 euros, correspondant au total du montant provisionné pour ce litige. Malgré le règlement du litige, la BCSS n'a procédé à aucun enregistrement concernant ce montant à la clôture de l'exercice, alors qu'elle aurait dû enregistrer une charge/dépense envers les IPSS qui participent à son financement et procéder au remboursement des fonds conservés. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués de 6.950.401 euros au 31 décembre 2020.

2.4 Conclusion

Sur la base des erreurs de comptabilisation et d'imputation identifiées ci-dessus, le résultat budgétaire est surévalué de 6.950.401 euros et le bilan est surévalué de 7.401.423 euros¹⁹⁹.

¹⁹⁷ La Cour des comptes a fait observer que cette situation méconnaît la réglementation en vigueur. Celle-ci prévoit uniquement le financement des dépenses budgétaires réalisées. Les provisions ne constituant pas des dépenses budgétaires, elles auraient dû faire l'objet d'un remboursement aux IPSS via la comptabilisation d'une dette. La BCSS, elle, a conservé les montants dans sa trésorerie en attendant le dénouement du litige.

¹⁹⁸ Arrêté royal du 3 juillet 2020 relatif aux rétributions auxquelles donnent lieu les prestations du Registre national des personnes physiques.

¹⁹⁹ La BCSS a indiqué que les corrections et la restitution des fonds aux IPSS qui participent à son financement ont été effectuées en 2021.

3 Comptabilité générale

La Cour des comptes a formulé les remarques principales suivantes :

- Certains investissements relatifs à des aménagements de locaux n'ont pas été comptabilisés dans la rubrique comptable adéquate (en mobilier et non en investissements sur biens pris en location). Ils sont de fait amortis selon une durée incorrecte. En conséquence, les aménagements sont sous-évalués de 20.705 euros au 31 décembre 2020.
- La méthode de calcul de la dette pour pécule de vacances est incorrecte (surévaluation de 11.051 euros).
- Certaines opérations salariales de 2020 ont été enregistrées en 2021 en violation du principe des droits constatés (surévaluation des résultats comptable et budgétaire de 3.927 euros).
- Un compte utilisé lors de l'écriture d'affectation du résultat est incorrect.

4 Comptabilité budgétaire

La Cour des comptes a formulé les remarques principales suivantes :

- La BCSS a dépassé, à hauteur de 496.367 euros, la limite des crédits sur un article budgétaire. Ce dépassement n'induit toutefois pas de dépassement du montant global des crédits du budget de gestion.
- La BCSS a effectué, à tort, une imputation budgétaire lors de l'utilisation d'une avance, alors que celle-ci avait déjà été totalement imputée lors de son octroi (surévaluation du résultat budgétaire de 19.042 euros).
- La BCSS n'applique pas rigoureusement le principe de césure comptable et budgétaire. Sur la base des éléments détectés, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués de respectivement 3.986 euros et 6.220 euros.
- La table informatique permettant l'enregistrement simultané et automatique en comptabilités générale et budgétaire comporte des erreurs de correspondance. Le montant des erreurs de concordance détectées s'élève à 631.385 euros en 2020.
- Le compte de gestion budgétaire annexé aux comptes annuels n'est pas en équilibre. En effet, bien que la BCSS ait justifié toutes les différences entre ses comptabilités économique et budgétaire, elle n'intègre pas les opérations de clôture liées à l'excédent de fonds à restituer ou à l'insuffisance de fonds à réclamer aux IPSS qui participent à son financement (496.367 euros en 2020).

5 Procédures internes

L'examen de certaines procédures internes appelle les commentaires suivants :

- La BCSS ne procède pas, dans le cadre de ses travaux de clôture, à la réconciliation salariale entre les relevés récapitulatifs 325, qui reprennent de manière synthétique les fiches fiscales individuelles établies, et les données de gestion.
- La BCSS n'effectue pas de réconciliation entre les chèques-repas renseignés sur les fiches de paie et ceux distribués.
- La BCSS n'a pas enregistré toutes les désaffectations d'immobilisations nécessaires (5.371 euros) à l'issue de son inventaire annuel.

6 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que la BCSS a remédié à des manquements qu'elle avait relevés lors de ses contrôles précédents et qui portaient, notamment, sur la comptabilisation d'un préfinancement antérieur, le suivi des avances et la désignation du réviseur d'entreprises.

À la suite de son contrôle 2020, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- procéder aux écritures de correction nécessaires au sujet du règlement du litige avec le SPF Intérieur ;
- transférer les aménagements immobiliers dans la rubrique comptable appropriée et ajuster les amortissements ;
- revoir la méthode de calcul de la dette de pécule de vacances ;
- être attentif au respect de la césure comptable et budgétaire et procéder aux enregistrements adéquats ;
- utiliser les comptes adéquats pour l'affectation du résultat ;
- procéder aux ajustements et ventilations nécessaires des crédits budgétaires au cours de l'exercice ;
- ne pas imputer budgétairement l'utilisation d'avances octroyées au cours d'un exercice précédent ;
- intégrer toutes les opérations dans le compte de gestion ;
- vérifier et corriger la table de liaison entre les comptabilités économique et budgétaire ;
- procéder à la réconciliation entre les données issues du logiciel de gestion, les comptes de charges salariales et les relevés récapitulatifs 325 ;
- réconcilier les chèques-repas renseignés et attribués et procéder aux écritures correctives nécessaires ;
- mettre en concordance les données comptables avec celles de l'inventaire annuel.

La BCSS s'est ralliée globalement aux recommandations de la Cour des comptes. Elle s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

eHealth : contrôle des comptes annuels 2020

Créée en 2008, la plate-forme eHealth a pour mission de promouvoir et de soutenir une prestation de services et un échange d'informations électroniques entre tous les acteurs des soins de santé. Les comptes 2020 font état d'un total des dépenses de 13,6 millions d'euros en 2020. Cette plate-forme est financée à 96,6 % par l'Inami (13,1 millions d'euros) et le SPF Santé publique (0,1 million d'euros).

Au terme de son audit des comptes annuels 2020, la Cour des comptes formule des constats et des recommandations concernant, notamment, les avances Smals, le projet Cobrha+, le compte de gestion et la réconciliation salariale. La plate-forme eHealth s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

La plate-forme *eHealth* est une institution publique de sécurité sociale (IPSS) créée par la loi du 21 août 2008²⁰⁰. Elle a pour missions principales :

- de développer une vision et une stratégie pour une prestation de services et un échange d'informations électroniques dans les soins de santé efficaces, effectifs et dûment sécurisés, tout en respectant la protection de la vie privée et en concertation étroite avec les divers acteurs publics et privés des soins de santé ;
- de concevoir, gérer, développer et mettre gratuitement à la disposition des acteurs des soins de santé, sous forme standard, des services de base susceptibles de les aider ;
- de s'accorder sur une répartition des tâches en ce qui concerne la collecte, la validation, l'enregistrement et la mise à disposition de données échangées au moyen de la plate-forme de collaboration ainsi que sur les normes de qualité auxquelles ces données doivent répondre ;
- de contrôler le respect des normes de qualité de ces données ;
- de gérer et coordonner les aspects TIC organisationnels, fonctionnels et techniques de l'échange de données électronique sécurisé dans le cadre des dossiers électroniques de patients et des prescriptions médicales électroniques.

²⁰⁰ Loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme *eHealth*.

1.2 Présentation des comptes annuels 2020

Tableau 33 – Présentation synthétique des comptes annuels 2020 de la plate-forme eHealth (composés exclusivement de comptes liés à la gestion, en millions d'euros)

	Rubriques	Montants
Comptabilité générale	Bilan	13,3
	Produits	13,7
	Charges	13,0
	Résultat comptable (bénéfice)	0,7
Comptabilité budgétaire*	Recettes de gestion	13,6
	Dépenses de gestion	13,6
	Solde budgétaire de gestion	0,0

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2020

Les comptes 2020 ont été soumis au contrôle révisoral. Le réviseur d'entreprises a constaté « l'authenticité des actifs et passifs comptabilisés ».

Conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁰¹, les comptes de la plate-forme eHealth doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Les comptes doivent être adressés, en vue de leur contrôle, à la Cour des comptes par le ministre du Budget, au plus tard le 30 novembre de la même année.

Les comptes de l'exercice 2020 ont été établis le 13 avril 2021 par le comité de gestion. Ils ont été officiellement transmis le 26 avril 2022 à la Cour des comptes.

2 Comptabilité générale

2.1 Actif

Avances Smals

En 2013, la plate-forme eHealth a consenti à la Smals une avance à long terme de 2,5 millions d'euros pour financer, entre 2013 et 2015, l'évolution de l'infrastructure et l'amélioration des services. Cette avance était restée inutilisée à la fin de l'exercice 2020.

²⁰¹ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

De plus, les intérêts perçus sur cette avance par la plate-forme *eHealth* sont déterminés unilatéralement par la Smals²⁰² et la plate-forme n'en connaît pas le calcul précis. Le total des intérêts depuis 2013 s'élève à 399.421 euros, soit un rendement annuel moyen de moins de 2 %. Conformément aux décisions du comité de gestion de la plate-forme *eHealth* (la dernière disponible lors du contrôle remontant au 13 octobre 2020), les intérêts sont capitalisés et ne sont pas payés par la Smals. En l'absence d'avenant au contrat et d'utilisation de l'avance depuis 2013, l'augmentation de son montant, liée à la capitalisation des intérêts, n'est pas justifiée.

2.2 Passif

Projet *Cobrha+*

Selon le protocole d'accord du 21 mars 2016²⁰³, la plate-forme *eHealth* est chargée de développer la base de données *Cobrha+*²⁰⁴. Celle-ci a pour objectif le partage d'informations entre les différentes administrations au sujet des acteurs de la santé (praticiens et établissements de soins). Le financement du projet (440.000 euros²⁰⁵) est assuré conjointement par l'autorité fédérale et les entités fédérées, selon une clé de répartition 80/20 %.

La plate-forme *eHealth* a reçu la totalité des fonds en 2017 et les a comptabilisés en sous-classe 42 (dettes à plus d'un an échéant dans l'année). Le financement du projet a été partiellement utilisé et le solde disponible s'établit à 215.994 euros au 31 décembre 2020.

Cette opération soulève les remarques suivantes :

- Ce financement, versé anticipativement, n'est pas une dette mais une avance reçue pour un projet à exécuter par la plate-forme *eHealth*. Dès lors, il aurait dû être comptabilisé dans un compte de rubrique 433 (emprunts et avances, en provenance des pouvoirs publics).
- En contravention avec le principe des droits constatés²⁰⁶, aucune recette budgétaire n'a été imputée lors de la réception des fonds. L'organisme procède aux enregistrements budgétaires lors de l'utilisation de l'avance (10.177 euros en 2018, 16.772 euros en 2019 et 197.057 euros en 2020).

²⁰² Concernant les modalités de paiement, le contrat précise : « *Smals ASBL offre un rendement avantageux sur les montants mis à disposition par ses membres dans le cadre de la constitution d'une avance à long terme ; le rendement dépend, d'une part, des taux d'intérêt nets obtenus par Smals ASBL auprès des banques suite au placement de sa trésorerie et, d'autre part, des produits d'autofinancement obtenus lorsque Smals finance elle-même ses investissements en immobilisations informatiques ; ces rendements liés aux avances sont redistribués ensuite aux membres proportionnellement au montant des avances payées.* »

²⁰³ Protocole d'accord conclu entre le gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant *Cobrha+*. Pour alimenter le carnet d'adresses de la boîte aux lettres électronique *eHealth*, il faut disposer d'une base de données fiable. C'est dans ce cadre qu'est né le projet *Cobrha+*.

²⁰⁴ *Common base registry for healthcare actor.*

²⁰⁵ Répartis entre la Vlaamse Gemeenschapscommissie (10,0 %), l'Inami (80,0 %), la Communauté germanophone (0,2 %), la Commission communautaire commune (1,8 %) et l'Etnic (8,0 %) qui est le partenaire informatique de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

²⁰⁶ Article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 précité : « *Par recettes ou dépenses budgétaires, on entend les droits constatés par l'institution du chef de ses relations avec des tiers. Un droit est constaté lorsque les quatre conditions suivantes sont toutes remplies : 1° le montant est déterminé de manière exacte ; 2° l'identité du débiteur ou du créancier est connue ; 3° l'obligation de payer existe : a) en vertu d'une dette établie à charge de l'entité comptable ou d'une créance établie en sa faveur, quelle que soit la date d'échéance, b) en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, exécutable ; 4° une pièce justificative d'origine interne ou externe est en possession du service concerné.* »

- Les frais liés au développement de la base de données sont indûment comptabilisés en charges. En effet, ces frais répondent à la définition d'immobilisations incorporelles²⁰⁷ et devaient donc faire l'objet d'une activation comptable dans un compte de la sous-classe 212 (immobilisations incorporelles en cours), jusqu'à la finalisation du projet.

Par conséquent, le résultat comptable est sous-évalué à hauteur de l'activation des frais déjà consacrés au projet, soit 224.006 euros. Par ailleurs, le résultat budgétaire est surévalué de 197.057 euros, à savoir le montant de la recette budgétaire indûment imputée en 2020.

3 Comptabilité budgétaire

Le compte de gestion budgétaire, annexé aux comptes annuels, n'est pas en équilibre. La plate-forme *eHealth* a justifié toutes les différences entre ses comptabilités économique et budgétaire. Cependant, deux montants ne correspondent pas à la balance des comptes : les dettes et les dépenses sont sous-évaluées de 423.343 euros au 31 décembre 2020. En effet, la plate-forme *eHealth* n'intègre pas les opérations liées à l'excédent de fonds à restituer aux IPSS participant à son financement.

4 Procédures internes

- La table informatique permettant l'enregistrement simultané et automatique en comptabilités générale et budgétaire comporte des erreurs de correspondance.
- Certaines parties et annexes des comptes annuels ne sont pas conformes à la présentation prescrite par l'arrêté royal du 26 janvier 2014.
- La plate-forme *eHealth* ne procède pas, dans le cadre de ses travaux de clôture, à la réconciliation salariale entre les relevés récapitulatifs 325, qui reprennent de manière synthétique les fiches fiscales individuelles établies, et les données de gestion.
- La plate-forme *eHealth* a recours à du personnel détaché de la Smals, exerçant des fonctions de nature administrative, en violation des dispositions en vigueur qui n'autorisent pas de détachements pour des prestations à caractère administratif ou de support²⁰⁸.

5 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que la plate-forme *eHealth* a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents, notamment ceux concernant la reclassification des dettes débitrices en créances, l'écriture d'affectation du résultat et la clôture définitive des comptes après l'approbation par le comité de gestion.

²⁰⁷ Voir, notamment, Commission des normes comptables (CNC), *Avis 2012/13* du 10 octobre 2012 relatif au traitement comptable des immobilisations incorporelles, qui définit la notion d'immobilisation incorporelle comme suit : « Les ressources de nature incorporelle destinées à être affectées durablement à l'activité de l'entreprise, susceptibles de générer des futurs avantages économiques pour l'entreprise. »

²⁰⁸ Article 3 des statuts coordonnés de l'ASBL Smals : « L'association a pour objet le soutien de ses membres en matière de gestion de l'information et questions connexes en faveur d'une prestation de services électroniques intégrée. »

À la suite de son contrôle des comptes 2020 de la plate-forme *eHealth*, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- octroyer les avances à la Smals en fonction des besoins afin de ne pas immobiliser des fonds des Gestions globales de la sécurité sociale et obtenir auprès de la Smals le détail du calcul des intérêts sur l'avance à long terme²⁰⁹ ;
- revoir les schémas de comptabilisation et d'imputation liés au projet Cobrha+ (activation des charges, reclassement de la dette, imputation des recettes) ;
- se conformer aux prescriptions de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS²¹⁰ et s'assurer de la concordance du compte de gestion budgétaire avec l'annexe des comptes annuels ;
- vérifier et corriger, si besoin, la table de liaison automatique entre les comptes budgétaires et économiques ;
- établir les diverses parties et annexes des comptes annuels conformément au cadre réglementaire ;
- vérifier la concordance entre le relevé fiscal annuel et les charges relatives aux rémunérations et coûts salariaux s'y rapportant ;
- se conformer aux dispositions du statut de la Smals concernant le recours à du personnel détaché de celle-ci et imputer ces dépenses sur un article budgétaire approprié.

La plate-forme *eHealth* s'est ralliée globalement aux recommandations de la Cour, sauf en ce qui concerne le détachement de personnel administratif de la Smals. Elle s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

²⁰⁹ La plate-forme *eHealth* signale qu'elle est confrontée à un monde informatique en évolution constante et qu'elle doit pouvoir être réactive et flexible afin de réaliser les investissements adéquats au bon moment ou répondre à des problèmes ponctuels et critiques quant à la continuité des services. La disponibilité de fonds auprès du fournisseur principal lui permet de s'adapter aux besoins. Son but n'est pas d'immobiliser des fonds des Gestions globales de la sécurité sociale, puisque les avances à court terme sont généralement utilisées l'année de leur octroi ou au plus tard l'année suivante. Par ailleurs, vu son mode de financement actuel, la plate-forme *eHealth* considère qu'il lui est difficile de mobiliser rapidement des fonds pour un nouveau projet, si ce n'est à travers la constitution d'une avance à long terme.

²¹⁰ Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, *Circulaire n° 8 - Compte de gestion budgétaire*, Bruxelles, 8 juillet 2019 ; *Circulaire n° 13 - Comptabilisation du pécule de vacances payé aux membres du personnel*, 21 décembre 2020, www.socialsecurity.belgium.be.

Capac : contrôle des comptes annuels 2017-2020

Créée en 1991, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Capac) est principalement chargée d'introduire le dossier des allocataires au bureau de chômage, de payer les allocations et autres prestations sur autorisation de l'Onem ainsi que d'informer et de conseiller les travailleurs concernant leurs droits et devoirs à l'égard de l'assurance chômage. La Capac est financée par l'Onem tant pour son budget de missions que pour son budget de gestion.

La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les activités de l'organisme en raison de l'augmentation des allocations de chômage temporaire. Le total des prestations sociales s'est élevé à 2.110,5 millions d'euros en 2020, contre 732,2 millions d'euros en 2019 (+188,2 %).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2017 à 2020. Ses principaux constats et recommandations portent sur les immobilisations, les stocks, les provisions comptables, les garanties, l'application du principe des droits constatés, notamment pour les prestations sociales et leur financement, la réconciliation des comptes avec l'Onem, le cycle des rémunérations, pour lesquels elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. En réponse, la Capac s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

La Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (Capac) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS) créée par l'arrêté royal du 25 novembre 1991²¹¹.

La Capac a les missions suivantes :

- introduire le dossier du travailleur au bureau de chômage de l'Onem ;
- payer au travailleur les allocations et autres prestations qui lui reviennent, sur la base des indications mentionnées sur la carte d'allocations (l'autorisation de paiement délivrée par l'Onem), et en se conformant aux dispositions légales et réglementaires ;
- délivrer au travailleur, service ou organisme compétent les documents ou les données prescrites par des dispositions légales et réglementaires ;
- tenir à la disposition du travailleur les formulaires dont l'usage est prescrit par l'Onem ;
- faire et transmettre au travailleur toutes communications et tous documents prescrits par l'Onem ;
- conseiller gratuitement le travailleur et lui fournir toutes les informations utiles concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance chômage.

²¹¹ L'article 24 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ainsi que l'article 4 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

1.2 Présentation des comptes annuels 2017 à 2020

Tableau 34 – Présentation synthétique des comptes annuels 2017 à 2020 de la Capac (en millions d'euros)

	Rubriques	2017	2018	2019	2020
Comptabilité générale	Bilan	101,8	91,8	91,2	145,2
	Produits	873,2	811,4	827,6	2.138,6
	Charges	870,4	815,9	829,7	2.154,7
	Résultat comptable	2,8	-4,5	-2,1	-16,1
Comptabilité budgétaire*	Recettes des missions	834,7	772,2	727,7	2.116,3
	Dépenses des missions	832,8	776,8	732,2	2.110,5
	Solde budgétaire des missions	1,9	-4,6	-4,4	5,8
	Recettes de gestion	38,5	39,6	40,5	45,8
	Dépenses de gestion	38,5	39,4	38,6	41,7
	Solde budgétaire de gestion	0,0	0,2	1,9	4,1

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2017 et 2018 transmis à la Cour des comptes/comptes annuels 2019 et 2020 établis par le comité de gestion

Conformément aux dispositions réglementaires²¹², le réviseur d'entreprises a déclaré les comptes 2017 et 2018, les situations périodiques et les autres documents y relatifs « établis conformément aux normes spécifiques imposées par les arrêtés royaux du 22 juin 2001, du 28 août 2002 et du 26 janvier 2014 ». Le réviseur n'a pas remis son rapport officiel relatif aux comptes 2019 et 2020.

En application de l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²¹³, les comptes de la Capac doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Ils doivent ensuite être adressés à la Cour des comptes en vue de leur contrôle par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre de la même année.

Les comptes des exercices 2017 à 2020 ont été établis respectivement le 21 juin 2018, le 10 juillet 2019, le 17 septembre 2020 et le 17 juin 2021 par le comité de gestion. Les comptes 2017 et 2018 ont été officiellement transmis à la Cour des comptes le 12 octobre 2021, soit avec trois et deux ans de retard. Par ailleurs, au 15 septembre 2022, la Cour des comptes n'a pas reçu officiellement les comptes des exercices 2019 et 2020. En conséquence, le contrôle de ceux-ci a été réalisé sur la base de ceux établis par le comité de gestion.

²¹² L'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale confie à ceux-ci la mission de certifier le caractère exact et conforme des enregistrements.

²¹³ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale (ci-après l'« arrêté royal du 22 juin 2001 »).

2 Application du principe des droits constatés

2.1 Prestations sociales

La Capac enregistre les charges/dépenses de prestations sociales sur la base des paiements effectués. En effet, elle enregistre les charges/dépenses au cours du mois d'introduction, c'est-à-dire du mois où le paiement est effectué²¹⁴ et non au cours du mois de chômage auquel le paiement est lié (mois de référence²¹⁵). Les paiements intervenants entre le 11 janvier et le 31 mars de l'exercice N+1 sont donc enregistrés sur l'exercice N+1, même si les allocations sont relatives à l'exercice N.

Ce mode d'enregistrement méconnaît les règles d'enregistrement d'un droit fixées à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001, puisque les quatre conditions pour constater un droit (montant, identité du créancier, obligation de payer et pièce justificative) sont réunies. En outre, il méconnaît la règle de rattachement à l'exercice du même article qui précise qu'un « *droit constaté est enregistré (dans la comptabilité économique et patrimoniale) et imputé (dans la comptabilité budgétaire) dans l'exercice comptable auquel il se rapporte, pour autant que la pièce justificative permettant de constater ce droit soit en possession du service concerné avant une date limite fixée au 31 mars de l'année X+1 pour les opérations relevant du budget des missions* ».

Conformément à ces règles, toutes les prestations afférentes à l'exercice N calculées jusqu'au 31 mars de l'exercice N+1 doivent être enregistrées en charges/dépenses (et en dettes, puisque le paiement a lieu par la suite) sur l'exercice N. Parallèlement, la Capac doit enregistrer un produit/recette (et une créance) correspondant au financement par l'Onem de ces prestations.

Bien que les résultats comptable et budgétaire ne soient pas affectés, puisqu'il s'agit du même montant en dépenses et en recettes, les charges/dépenses de prestations et produits/recettes liés au financement sont sous-évalués. Cependant, la Capac n'a pas été en mesure d'identifier intégralement et de valoriser correctement les prestations concernées pour les exercices contrôlés.

2.2 Financement des missions

Contexte

La Capac reçoit des avances mensuelles de l'Onem pour le paiement des prestations sociales de chômage. Lors des paiements reçus de l'Onem, la Capac enregistre ces avances en recettes et dans un compte de dettes à plus d'un an. Par ailleurs, la Capac comptabilise chaque jour en produits l'utilisation de ces avances en fonction des besoins en trésorerie de ses 34 bureaux de paiement.

Chaque bureau utilise un compte bancaire spécifique pour les opérations relatives aux allocations sociales. En fin de journée, le compte bancaire central réapprovisionne ceux des bureaux de paiement par un virement interne. Le montant enregistré en produits par la Capac en tant qu'utilisation des avances de l'Onem correspond au total de ces virements internes de trésorerie.

²¹⁴ Article 164, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : « [...] on entend par « mois d'introduction » le mois au cours duquel l'organisme de paiement a effectué la dépense ; pour une dépense qui a été effectuée pendant les dix premiers jours calendrier d'un mois, le mois précédent est considéré comme mois d'introduction, pour autant que le mois de référence coïncide avec ce mois précédent ou avec un mois antérieur à celui-ci. »

²¹⁵ Article 164, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : « [...] on entend par « mois de référence » le mois de chômage auquel le paiement se rapporte. »

Analyse

Les mouvements bancaires des bureaux de paiement (comptabilisés donc en produits) reprennent également les remboursements d'allocataires et les paiements erronés. Quant aux avances reçues de l'Onem, imputées en recettes, elles ne sont que des estimations des allocations qui seront payées par la Capac. En conséquence, ni les mouvements bancaires ni les avances reçues de l'Onem ne correspondent aux charges/dépenses liées aux allocations. Or, les recettes/produits issus du financement de l'Onem doivent correspondre aux dépenses/charges de prestations sociales enregistrées.

Par ailleurs, la différence entre l'imputation des recettes sur la base des avances, d'une part, et la comptabilisation des produits sur la base des mouvements bancaires journaliers, d'autre part, peut créer une discordance injustifiée entre les deux comptabilités.

Enfin, ce mode de comptabilisation est en contradiction avec celui de l'Onem et ne permet pas de réconcilier les soldes ou les flux annuels entre les deux IPSS.

En conclusion, la Cour des comptes a calculé que le résultat comptable est sous-estimé de 19.647.348 euros et le résultat budgétaire est surévalué de 4.496.088 euros en 2020. Cet écart explique principalement la différence entre les résultats comptable et budgétaire.

2.3 Financements des frais de bureau, publication et publicité

Depuis 2014, la Capac perçoit un financement spécifique de l'Onem pour les frais de bureau, de publication et de publicité relatifs aux opérations relevant du budget des missions.

La Capac introduit chaque mois une déclaration de créance pour financer ses besoins. Les avances reçues sont enregistrées en produits/recettes au cours de l'année. Par ailleurs, la Capac enregistre sur un compte de charges/dépenses spécifique les frais financés par l'Onem.

En fin d'exercice, la Capac transmet l'ensemble des justificatifs à l'Onem pour contrôle et approbation. La différence entre les avances et les charges réellement supportées est régularisée au cours de l'exercice suivant.

Cependant, alors qu'à la clôture de l'exercice, les quatre conditions de constatation du droit prévues à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 sont réunies, la Capac n'enregistre aucune dette ou créance correspondant à la différence entre les avances et les charges réellement supportées. Sur la base des calculs de la Cour des comptes, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués respectivement, entre 2017 et 2020, de 102.560 euros, 58.208 euros, 94.608 euros et 1.693 euros.

3 Comptabilités générale et budgétaire

3.1 Immobilisations incorporelles et corporelles

Les classifications comptables de certaines immobilisations, des charges d'amortissements sur les immobilisations incorporelles et des amortissements sur les immobilisations corporelles sont incorrectes. En outre, un terrain (227.500 euros) n'a pas été comptabilisé distinctement du bâtiment, entraînant un amortissement indu et sa classification erronée à l'actif.

La Capac n'a pas comptabilisé la totalité des désaffectations d'immobilisations incorporelles, continuant dès lors à amortir ces immobilisations désaffectées. De plus, le taux d'amortissement utilisé pour plusieurs immobilisations est erroné. En conséquence, le bilan et le compte de résultat sont sous-évalués de 546.950 euros en 2020.

Enfin, certains rapports de réévaluations du patrimoine immobilier n'ont pas été intégralement pris en considération. En conséquence, les actifs immobiliers, les plus-values de réévaluation et le résultat comptable sont respectivement surévalués de 678.397 euros, de 93.942 euros et de 584.455 euros en 2020.

3.2 Fonds de roulement et de réserve

La Capac constitue un fonds de roulement (avances pour les dépenses périodiques) et un fonds de réserve (avances pour les dépenses non périodiques) pour certains immeubles dont elle est copropriétaire.

Toutefois, le mode d'enregistrement ne respecte pas la définition du droit constaté de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En effet, les avances pour le fonds de roulement doivent être enregistrées en charges/dépenses, et les avances pour le fonds de réserve doivent être enregistrées en créances avec un impact budgétaire.

Les résultats comptable et budgétaire sont respectivement surévalués de 113.591 euros et 118.854 euros en 2020.

3.3 Comptes de régularisation d'actif

En contravention avec l'article 8 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014²¹⁶, la Capac n'a pas procédé à la régularisation de licences et loyers portant sur plusieurs exercices et n'a pas enregistré les charges à reporter au cours des exercices adéquats. En conséquence, le résultat comptable est sous-évalué de 171.154 euros en 2020.

3.4 Plus-values de réévaluation

Une différence de 223.590 euros existe entre le compte de passif reprenant les plus-values de réévaluation (11.050.248 euros) et les plus-values actées à l'actif (11.272.838 euros), en raison de la non-prise en compte de certains amortissements actés au moment du transfert en réserves et de la prise en compte erronée des réductions de valeur.

En conséquence, les plus-values de réévaluation au passif sont sous-évaluées de 223.590 euros et les réserves surévaluées du même montant en 2020.

²¹⁶ Article 8 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 (ci-après l'« arrêté royal du 26 janvier 2014 ») fixant le plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale : « *Il doit être tenu compte des charges et des produits afférents à l'exercice en cours sans égard à la date de paiement ou d'encaissement.* »

3.5 Provisions pour allocations non approuvées

La Capac calcule les droits et paie les allocataires sur la base des documents et renseignements transmis par ceux-ci. Elle dispose de trois mois après la fin d'un mois d'introduction pour communiquer les informations de paiement à l'Onem aux fins de contrôle et d'approbation²¹⁷.

À l'issue de ce contrôle, l'Onem peut rejeter certaines allocations pour diverses raisons : mauvais montant, délai dépassé, situation familiale incorrecte, absence de droit, infraction aux règles du chômage, etc. Selon les cas²¹⁸, la Capac dispose d'un délai maximal de 18 mois (C12) ou de 36 mois (C13) après le mois d'introduction pour régulariser les allocations rejetées par l'Onem. Si la Capac ne procède pas à la régularisation, elle devra les enregistrer en charges/dépenses et les rembourser à l'Onem. Dans certains cas²¹⁹, la Capac ne pourra pas récupérer ces montants auprès de l'allocataire.

En contravention avec l'article 10 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014²²⁰, la Capac n'enregistre pas de provision pour risques et charges afin de tenir compte du risque relatif aux allocations payées et introduites auprès de l'Onem, mais rejetées par ce dernier pendant le cycle de traitement.

Le montant total des allocations non approuvées provisoirement par l'Onem et en cours de traitement à la Capac s'élève respectivement, au 31 décembre des exercices 2017 à 2020, à 2.804.961 euros, 2.164.815 euros, 1.979.103 euros et 63.454.536 euros²²¹.

Ces montants représentent le risque maximal auquel est soumise la Capac. Cependant, une part importante sera justifiée ou récupérée auprès des allocataires. Toutefois, la Capac n'a pas été en mesure de fournir une évaluation du risque financier auquel elle est soumise pour les exercices contrôlés.

3.6 Provisions pour litiges juridiques

La Capac enregistre une provision pour les litiges en cours sur les contestations d'allocataires sociaux concernant certaines de ses décisions, ou des décisions de l'Onem.

Le contrôle des documents de gestion a relevé des manquements concernant les pièces justificatives ainsi que le suivi et la valorisation de certains dossiers. Dès lors, les provisions sont surestimées de 170.227 euros et le résultat comptable est sous-estimé de ce montant en 2020.

²¹⁷ L'Onem notifie les résultats de ce contrôle au plus tard cinq mois après le mois d'introduction.

²¹⁸ Un C12 est relatif à une erreur administrative (délai, dossier incomplet, compte financier inconnu, etc.) et un C13 est relatif à une erreur sur la réglementation du chômage (type chômage inconnu, pas de droits, autres droits, etc.).

²¹⁹ Article 167, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : « L'organisme de paiement est responsable des paiements qu'il a effectués en raison d'une faute ou d'une négligence notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau de chômage en dehors du délai réglementaire. »

²²⁰ « Des provisions doivent être constituées pour tenir compte des risques de pertes et de charges, pour autant qu'ils soient nettement circonscrits quant à leur nature, qu'ils aient pris naissance au cours de l'exercice, et qu'à la date de clôture de celui-ci, ils soient ou probables ou certains, mais indéterminés quant à leur montant. Les provisions pour risques et charges sont individualisées en fonction des risques et des charges de même nature qu'elles sont appelées à couvrir. »

²²¹ En raison de la crise de la covid-19, le nombre d'allocations versées par la Capac a progressé de 930.029 en 2019 à 2.864.648 en 2020 (+208%), impliquant également une augmentation des cas provisoirement rejetés par l'Onem.

3.7 Pécules de vacances

La Capac n'enregistre pas la dette pour pécules de vacances relatifs aux prestations de l'année écoulée lors de la clôture de l'exercice, en contravention avec l'article 2, relatif aux droits constatés, de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués de 1.408.855 euros en 2020.

4 Procédures internes

L'examen de certaines procédures internes appelle les commentaires suivants :

- La Capac détient cinq cartes de crédit utilisées à hauteur d'un montant global de 67.726 euros en 2020. Certaines pièces justificatives étaient manquantes (25 pièces pour un total de 951,48 euros sur la période contrôlée) et ces cartes ont été utilisées pour des dépenses de nature privée, remboursées a posteriori.
- Pour les exercices 2019 et 2020, la Capac a entrepris des démarches afin de réconcilier ses positions comptables et budgétaires avec celles de l'Onem. Cependant, celles-ci ont été entreprises trop tard, respectivement en 2021 et 2022, de sorte que la concordance n'a finalement pas pu être établie.
- La Capac ne réalise pas de réconciliation entre les données de gestion et les comptes de charges salariales s'y rapportant.
- Une différence inexplicée (1.077.615 euros) subsiste entre le relevé émanant de l'ONSS et le solde du compte de dettes sociales au 31 décembre 2020.
- Certaines opérations relevant du budget de gestion relatives à l'année N ont été enregistrées au-delà du délai réglementaire du 31 janvier N+1 (988.387 euros en 2020).

5 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que la Capac a remédié à des manquements qu'elle avait relevés lors de ses contrôles précédents et qui portaient, notamment, sur l'établissement d'un inventaire complet des actifs immobilisés et le suivi des immobilisations en cours.

À la suite du contrôle des comptes 2017 à 2020, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- enregistrer les charges/dépenses d'allocations de chômage (et le financement y relatif) conformément au principe des droits constatés ;
- enregistrer les produits/recettes du financement de ses missions, en provenance de l'Onem, sur la base des dépenses/charges de prestations sociales effectivement supportées pendant l'exercice ;
- enregistrer une dette ou une créance en fin d'exercice correspondant à l'excédent ou au déficit de financement de l'Onem relatif aux frais de bureau, publication et publicité ;
- corriger les actifs immobilisés en adaptant certains schémas de comptabilisation, en procédant aux écritures de correction, de réévaluation et de désaffectation nécessaires ainsi qu'en modifiant certains taux d'amortissement ;
- modifier le mode d'enregistrement des avances aux fonds de roulement et des apports aux fonds de réserve pour les copropriétés dont elle est membre ;
- rattacher les charges à l'exercice adéquat au moyen des comptes de régularisation appropriés ;
- procéder aux écritures de correction des plus-values de réévaluation et des réserves ;

- compléter ses règles d'évaluation concernant les provisions relatives aux allocations de chômage non approuvées provisoirement par l'Onem, procéder à l'évaluation du risque et enregistrer une provision pour risques et charges en fonction de cette évaluation ;
- renforcer les mesures de suivi des litiges juridiques et procéder à la réévaluation annuelle de la provision pour risques et charges ;
- enregistrer la dette de pécule de vacances de son personnel dans l'exercice de référence ;
- limiter et encadrer strictement l'usage des cartes de crédit ;
- mettre en œuvre une procédure de réconciliation avec l'Onem dans le cadre de la clôture de l'exercice ;
- procéder à la réconciliation complète et documentée des charges salariales avec les données de gestion ;
- procéder à la réconciliation documentée de ses dettes sociales avec les récapitulatifs externes ;
- mettre en œuvre les diligences nécessaires afin de respecter les délais réglementaires pour l'enregistrement des opérations relevant du budget de gestion.

La Capac s'est ralliée globalement aux recommandations de la Cour des comptes. Elle s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

Onem : contrôle des comptes annuels 2019-2020

Créé en 1944, l'Office national de l'emploi (Onem) est principalement chargé d'assurer, avec ou sans l'intervention des organismes de paiement agréés, le paiement des indemnités et des allocations liées au régime d'assurance-chômage, d'interruption de carrière et de crédit-temps.

L'Onem est principalement financé par l'ONSS-Gestion globale (11.023,1 millions d'euros en 2020, soit 95,8 %).

La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les activités de l'organisme en raison de l'extension du régime de chômage temporaire. Le total de dépenses a ainsi progressé de 7.070,3 millions d'euros en 2019 à 11.507,5 millions d'euros en 2020 (+63 %).

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2019 et 2020 de l'Onem. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'application du principe du droit constaté, la présentation des comptes annuels, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, les provisions pour risques et charges, le respect de la césure comptable et budgétaire et la réconciliation salariale, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. L'Onem s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

L'Office national de l'emploi (Onem) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS) créée par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944²²². Il a pour missions de :

- fournir à l'assuré social, toute information utile concernant ses droits et obligations, et toute décision individuelle motivée le concernant ;
- assurer le paiement, avec ou sans l'intervention des organismes de paiement agréés, notamment :
 - des indemnités en compensation du licenciement, des indemnités de reclassement aux employeurs en restructuration, des indemnités compensatoires ou des interventions sectorielles ou liées aux entreprises, telles que les indemnités de sécurité d'existence ;
 - des allocations de chômage, des allocations de chômage avec complément d'entreprise, des allocations d'interruption de carrière ou de crédit-temps ;
- vérifier si le travailleur satisfait aux conditions pour prétendre aux allocations ;
- vérifier tous les documents et déclarations introduits par le chômeur et prendre toute décision utile concernant le droit aux allocations ;
- assurer la récupération, avec ou sans l'intervention des organismes de paiement agréés, de toute somme octroyée indûment ;
- vérifier si les organismes de paiement agréés respectent les dispositions de la réglementation générale de la comptabilité de gestion.

²²² Arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs.

L'Onem exerce également des missions extrastatutaires dans les domaines du textile et de la construction. Enfin, il assure la continuité de la gestion administrative des matières dont la compétence est transférée dans le cadre de la sixième réforme de l'État²²³, pour le compte des entités fédérées, jusqu'à leur transfert effectif.

1.2 Présentation des comptes annuels 2019 et 2020

Tableau 35 – Présentation synthétique des comptes annuels 2019 et 2020 de l'Onem¹ (en millions d'euros)

	Rubriques	2019	2020
Comptabilité générale	Bilan	311,9	350,0
	Produits	7.044,1	11.504,5
	Charges	7.061,2	11.495,7
	Résultat comptable	-17,1	8,8
Comptabilité budgétaire²	Recettes des missions	7.041,0	11.498,5
	Dépenses des missions	6.835,2	11.267,3
	Solde budgétaire des missions	205,8	231,2
	Recettes de gestion	6,9	11,9
	Dépenses de gestion	235,0	240,2
	Solde budgétaire de gestion	-228,1	-228,3

(1) Le tableau présente les données financières relatives aux activités fédérales statutaires et aux activités extrastatutaires.

(2) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2019 et 2020 établis par le comité de gestion, relatifs aux activités statutaires, extrastatutaires et réalisées pour le compte des régions

Conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²²⁴, les comptes de l'Onem doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Les comptes doivent être adressés à la Cour des comptes en vue de leur contrôle par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre de la même année.

Au 15 septembre 2022, la Cour des comptes n'a pas reçu officiellement les comptes des exercices 2019 et 2020. En conséquence, le contrôle de ceux-ci a été réalisé sur la base de ceux établis par le comité de gestion.

²²³ Notamment les allocations d'activation, les primes (complément de reprise du travail, allocations de formation, complément de garde d'enfant, stage de transition) et les services d'outplacement. Selon les comptes annuels de l'Onem relatifs aux activités réalisées pour le compte des entités fédérées, les dépenses budgétaires des exercices 2019 et 2020 s'élèvent respectivement à 251.621.241 euros et 188.263.844 euros.

²²⁴ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

Par ailleurs, le réviseur n'a pas remis son rapport relatif aux comptes 2019 et 2020 selon le calendrier prévu réglementairement²²⁵.

2 Application du principe des droits constatés

2.1 Financement des missions d'interruption de carrière et de congés thématiques des travailleurs du secteur public

En application de la loi du 18 avril 2017²²⁶, les dépenses fédérales d'interruption de carrière et de congés thématiques des travailleurs du secteur public sont payées par l'Onem et financées par le SPF Emploi. En 2019 et 2020, les recettes liées à ce financement s'élèvent respectivement à 120.767.000 euros et 157.671.000 euros.

Le montant de la dotation annuelle du SPF Emploi est déterminé et enregistré en produits/recettes par l'Onem sur la base de ses prévisions budgétaires. Toutefois, l'Onem n'effectue aucun enregistrement en fin d'exercice pour tenir compte des charges/dépenses réellement supportées. Les excédents ou déficits de financement de l'exercice N ne sont régularisés que lors du calcul de la subvention de l'exercice N+1.

Ce mode de comptabilisation contrevient au principe du droit constaté prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En effet, l'identification des excédents ou des déficits de financement permet la réunion des quatre conditions nécessaires (montant, identité du créancier, obligation de payer et pièce justificative) pour enregistrer une dette ou une créance.

Les missions d'interruption de carrière et de congés thématiques des travailleurs du secteur public sont exclusivement à charge du SPF Emploi. Tout déficit de financement de l'exercice implique donc une créance de l'Onem sur le SPF et l'enregistrement d'un produit/recette.

En outre, dans la mesure où ces dotations sont octroyées afin de couvrir les dépenses de missions annuelles, tout excédent de financement de l'exercice implique donc une dette de l'Onem vis-à-vis du SPF et un moindre produit/moindre recette.

La Cour des comptes a calculé que la situation comptable des missions d'interruption de carrière et de congés thématiques des travailleurs du secteur public présente, en 2019, un déficit de 11,4 millions d'euros et, en 2020, un excédent de 21,9 millions d'euros. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire 2019 et 2020 sont respectivement sous-évalués et surévalués des mêmes montants.

²²⁵ L'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale confie à ceux-ci la mission de certifier le caractère exact et conforme des enregistrements.

²²⁶ Article 34 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale : « Les allocations d'interruption pour les interruptions de carrière, autres que celles visées à l'article 21, § 2, 2°, de la loi du 29 juin 1981 [...] payées par l'Office national de l'Emploi, sont financées par une dotation annuelle, inscrite au budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. »

2.2 Missions financées par l'ONSS-Gestion globale

En application de la loi du 29 juin 1981²²⁷, les missions de chômage, de chômage avec complément d'entreprise, de congés thématiques et de crédit-temps pour les travailleurs du service privé et d'outplacement sont financées par la gestion globale. Pour 2019 et 2020, ces produits/recettes s'élèvent respectivement à 6.534,0 millions d'euros et 11.023,1 millions d'euros.

L'Onem enregistre les produits/recettes de l'ONSS-Gestion globale sur la base des demandes de financement qu'il adresse à l'ONSS au cours de l'exercice, en application de l'article 24 de la loi du 29 juin 1981²²⁸. Toutefois, l'Onem n'effectue aucun enregistrement en fin d'exercice pour tenir compte des charges/dépenses réellement supportées. Les excédents ou déficits de financement de l'exercice N ne sont pris en considération qu'au cours de l'exercice N+1.

Bien que le financement par l'ONSS-Gestion globale soit prévu sur la base des besoins de trésorerie, le référentiel comptable et budgétaire impose l'enregistrement des produits/recettes et des charges/dépenses de missions sur l'exercice²²⁹, selon les principes du droit constaté²³⁰. Dès lors, les excédents ou les déficits de financement des missions par la Gestion globale constituent des dettes ou des créances de l'Onem qui doivent être enregistrées à la clôture de l'exercice.

Sur la base des calculs de la Cour des comptes²³¹, la situation comptable des missions financées par la gestion globale présente un déficit de 11,1 millions d'euros en 2019 et de 18,9 millions d'euros en 2020²³². En conséquence, les résultats comptable et budgétaire 2019 et 2020 sont sous-évalués des mêmes montants.

2.3 Prestations sociales et transferts

Pour les exercices 2019 et 2020, les allocations de chômage et de compléments d'entreprises assurées par les organismes de paiement (OP)²³³ s'élèvent à 5.620,0 millions d'euros et 10.388,4 millions d'euros. Le financement de ces prestations sociales est réalisé au travers des transferts de l'Onem vers les OP.

²²⁷ Article 21, § 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés : « La Gestion globale concerne les régimes et les branches suivants [...] les allocations de chômage, en ce compris les allocations pour le régime du chômage avec complément d'entreprise, les allocations d'interruption pour le régime général du crédit-temps et les allocations d'interruption pour les congés thématiques des travailleurs du secteur privé ».

²²⁸ Article 24 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés : « Le produit des moyens financiers globalisés [...] est réparti entre les régimes et les branches de la Gestion globale [...] Cette répartition s'opère sur base des besoins de trésorerie à financer des régimes et branches [...] Le montant des besoins de trésorerie à financer de ces régimes et de ces branches est égal à la différence sur base de trésorerie entre les dépenses [...] et les recettes propres. »

²²⁹ Articles 7 et 13 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 : « L'exercice comptable commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant. » et « L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant. »

²³⁰ Article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale précité.

²³¹ Notamment les schémas de comptabilisation relatifs aux dépenses de missions.

²³² Sur la base des schémas et méthodes de comptabilisation actuels.

²³³ Missions réalisées en exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i et m, et du § 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

L'Office enregistre les charges/dépenses de transferts sur la base de la période d'introduction²³⁴ des allocations par les OP (date de paiement des allocations) et pas sur la base de la période de référence²³⁵.

Ce mode d'enregistrement contrevient au principe du droit constaté fixé à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001, puisque les droits liés à la période de référence réunissent les quatre conditions précitées pour constater un droit. En outre, il méconnaît la règle de rattachement à l'exercice, telle que prévue par le même article 2²³⁶.

Toutes les prestations afférentes à l'exercice N calculées par les OP jusqu'au 31 mars de l'exercice N+1 doivent donc être enregistrées en charges/dépenses de transferts (et en dettes vis-à-vis des OP) sur l'exercice N. Parallèlement, l'Onem doit enregistrer un produit/recette (et une créance vis-à-vis de l'ONSS-Gestion globale) correspondant au financement de ces transferts par la gestion globale.

Bien que les résultats comptable et budgétaire ne soient pas affectés, puisqu'il s'agit du même montant en charges/dépenses et en produits/recettes, les charges/dépenses de prestations et produits/recettes liés au financement sont sous-évalués de 88,4 millions d'euros en 2019 et 158,2 millions d'euros en 2020, sur la base des estimations de l'Onem.

3 Établissement et présentation des comptes annuels

3.1 Contexte

L'Onem répartit ses activités en quatre catégories :

- les activités fédérales statutaires (comptes propres) ;
- les activités fédérales extrastatutaires dans le domaine du textile ;
- les activités fédérales extrastatutaires dans le domaine de la construction ;
- les activités réalisées pour le compte des entités fédérées²³⁷.

Ces activités sont réparties au sein de deux comptes annuels distincts. Le premier, remis à la Cour des comptes en vue de son contrôle, regroupe les trois activités fédérales et présente distinctement les situations financières complètes des trois activités (bilan, compte de résultats, compte d'exécution budgétaire et annexes). Le second regroupe les activités réalisées pour le compte des entités fédérées et présente distinctement les situations financières complètes des trois régions.

²³⁴ Article 164, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : « [...] on entend par « mois d'introduction » le mois au cours duquel l'organisme de paiement a effectué la dépense ; pour une dépense qui a été effectuée pendant les dix premiers jours calendrier d'un mois, le mois précédent est considéré comme mois d'introduction, pour autant que le mois de référence coïncide avec ce mois précédent ou avec un mois antérieur à celui-ci. »

²³⁵ Article 164, § 1, 1^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : « [...] on entend par « mois de référence » le mois de chômage auquel le paiement se rapporte. »

²³⁶ « Un droit constaté est enregistré (dans la comptabilité économique et patrimoniale) et imputé (dans la comptabilité budgétaire) dans l'exercice comptable auquel il se rapporte, pour autant que la pièce justificative permettant de constater ce droit soit en possession du service concerné avant une date limite fixée au 31 mars de l'année X+1 pour les opérations relevant du budget des missions. »

²³⁷ Notamment, les compétences relatives aux primes et compléments (incluant les allocations de formation, de stage et d'établissement, les compléments de reprise de travail, de garde d'enfants et de formation ALE), aux dispenses pour suivre une formation, aux bonus de stage et de démarrage ainsi que les compétences relatives aux mesures d'activation (incluant le programme de transition professionnelle, Sine et Activa).

3.2 Cadre légal et réglementaire

L'établissement et la remise à la Cour des comptes d'un ensemble de trois situations financières distinctes pour les activités fédérales sont contraires au cadre réglementaire²³⁸ qui prévoit l'unicité des situations financières pour chaque IPSS. L'Onem doit donc établir un compte annuel unique reprenant les opérations pour compte propre liées à ses missions légales et le remettre à la Cour des comptes en vue de son contrôle. Ces comptes annuels doivent également reprendre certaines informations financières liées aux opérations pour compte de tiers (voir ci-après).

3.3 Activités extrastatutaires dans le domaine du textile

Depuis 1978, l'Onem est chargé de la gestion administrative et du paiement d'indemnités octroyées aux travailleurs de l'industrie textile et de l'habillement. Depuis 1997, à la suite d'une décision du ministre de l'Économie, le financement de l'activité relève également de l'Onem. Toutefois, cette décision n'a jamais fait l'objet d'une adaptation réglementaire appropriée. Entre 1997 et 2020, le montant total financé par la Gestion globale en dehors du cadre réglementaire relatif au financement des missions de l'Office s'élève à 702.068 euros.

Vu le mode de financement des activités extrastatutaires dans le domaine du textile, la Cour des comptes considère qu'elles font partie des activités propres de l'Onem. En conséquence, elles doivent être intégrées dans son compte annuel unique et ne peuvent pas faire l'objet d'un rapport spécifique.

3.4 Opérations pour compte de tiers

Les activités fédérales extrastatutaires dans le domaine de la construction et les activités réalisées pour le compte des entités fédérées constituent des activités réalisées pour le compte de tiers, puisque l'Office agit en tant qu'intermédiaire. Ces activités ne doivent donc pas faire l'objet de comptes annuels spécifiques. Par contre, le compte annuel unique de l'Onem devrait reprendre les informations suivantes :

- les charges/dépenses liées aux frais administratifs supportés par l'Onem et les produits/recettes correspondants ;
- les dettes, créances et comptes bancaires correspondant aux avances reçues de la part du fonds de sécurité d'existence des ouvriers de la construction et des entités fédérées, et aux paiements réalisés par les organismes de paiement.

En conséquence, la situation patrimoniale propre de l'Onem, pour les exercices 2019 et 2020, est sous-évaluée de respectivement 22,1 millions d'euros et 42,2 millions d'euros.

²³⁸ Notamment l'article 11 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 et l'article 17 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014.

4 Comptabilités générale et budgétaire

4.1 Immobilisations incorporelles et corporelles

La Cour des comptes relève les points suivants concernant le traitement comptable et budgétaire des immobilisations :

- Un immeuble vendu en 2016 est toujours repris au bilan au 31 décembre 2020.
- Une immobilisation est comptabilisée sur l'exercice 2019, alors qu'elle n'a été livrée qu'en 2020.
- Des immobilisations corporelles en cours n'ont pas été reclassées ni amorties, malgré l'achèvement des travaux.
- Des immobilisations incorporelles en cours pour les projets informatiques développés sur plusieurs années n'ont pas été comptabilisées.
- Une emphytéose, acquise à titre onéreux, a été enregistrée à tort en droits et engagements hors bilan, plutôt qu'en immobilisations corporelles.

En conséquence, les résultats comptables sont sous-évalués de 4,0 millions d'euros en 2019²³⁹ et de 2,9 millions d'euros en 2020.

4.2 Créances à moins d'un an

Lors de leur quatrième année d'ancienneté, l'Onem sort de sa comptabilité les créances douteuses et les réductions de valeur y attachées. Cependant, le processus de recouvrement se poursuit jusqu'au règlement définitif des créances prévu à l'article 7 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 (soit le recouvrement, soit la constatation de leur caractère irrécouvrable). Dès lors, bien que le total du bilan ne soit pas impacté, les créances douteuses et les réductions de valeur sont sous-évaluées de 285,2 millions d'euros en 2019 et de 266,4 millions d'euros en 2020.

Par ailleurs, la classification comptable des créances relatives aux allocations provisionnelles à récupérer auprès d'autres IPSS est incorrecte, ce qui entrave le processus de réconciliation des positions comptables et budgétaires entre IPSS.

4.3 Réductions de valeur sur créances douteuses

L'Onem enregistre en comptabilité économique et budgétaire les dotations et reprises de réductions de valeur sur créances douteuses²⁴⁰. Or, les réductions de valeur (dotations ou reprises) sur créances douteuses ne modifient ni la valeur nominale des créances ni leur exigibilité. En effet, c'est seulement lors de la constatation de l'irrécouvrabilité des créances que les droits constatés seront annulés et qu'une dépense doit être imputée en comptabilité budgétaire. De plus, les réductions de valeur (dotations et reprises) sont des mouvements internes qui ne constituent ni des recettes ni des dépenses budgétaires.

²³⁹ Le résultat budgétaire est également surévalué de 115.550 euros en 2019.

²⁴⁰ Conformément à l'avis de la commission de normalisation de la comptabilité des IPSS dans la circulaire n° 11 du 31 janvier 2020. À ce propos, cette circulaire mentionne en son point 4 que la position constitue « une dérogation à la définition des droits constatés pour pouvoir acter les pertes probables en comptabilité budgétaire ».

En conséquence :

- Les réductions de valeur indûment imputées, en dépenses, s'élèvent à 32,4 millions d'euros en 2019 et 30,3 millions d'euros en 2020.
- Les reprises de réductions de valeur indûment imputées, en recettes, s'élèvent à 35,1 millions d'euros en 2019 et 40,4 millions d'euros en 2020.
- Le résultat budgétaire est donc surévalué de 2,7 millions d'euros en 2019 et de 10,1 millions d'euros en 2020.

4.4 Provision pour risques et charges

L'Onem ne procède pas à l'évaluation des risques financiers liés aux litiges en cours et aux autres risques et charges. En conséquence, aucune provision n'est comptabilisée dans les comptes annuels relatifs aux exercices 2019 et 2020. La Cour des comptes estime toutefois que les litiges ouverts présentent un risque financier de 15 millions d'euros, dont une partie aurait dû faire l'objet d'une provision.

Enfin, les règles d'évaluation de l'Onem ne prévoient pas les modalités relatives au calcul et à la comptabilisation des provisions pour risques et charges.

4.5 Césure comptable et budgétaire

L'Onem n'enregistre pas la dette pour pécules de vacances relatifs aux prestations de l'année écoulée lors de la clôture de l'exercice, en contravention avec l'article 2, relatif aux droits constatés, de l'arrêté royal du 22 juin 2001. Par ailleurs, certaines charges liées aux services et biens divers (assurances et licences) réparties sur deux exercices ne font pas l'objet d'une régularisation appropriée.

En conséquence, les résultats comptables sont surévalués de 9,7 millions d'euros en 2019 et 10,0 millions d'euros en 2020. Les résultats budgétaires le sont également, à concurrence de 8,8 millions d'euros en 2019 et de 9,2 millions d'euros en 2020.

5 Procédures internes

5.1 Acteurs financiers

Contrairement aux principes du contrôle interne, les fonctions d'approbation, d'enregistrement et de paiement ne sont pas suffisamment séparées. En effet, cinq agents habilités à signer les paiements disposent d'un accès étendu au logiciel comptable et peuvent modifier la signalétique des tiers sans supervision. De même, un agent du service financier cumule la fonction d'approbation des dépenses et celle de caissier. En outre, un agent exerce toujours son pouvoir de signature sur onze comptes bancaires, alors qu'il a été retiré de la liste des délégations de pouvoirs.

Certes, le risque de fraude sur les comptes bancaires est atténué par l'obligation d'une double signature sur la principale plate-forme de paiement utilisée. Une telle obligation n'est cependant pas imposée pour les autres plates-formes.

5.2 Cycle de la trésorerie

En raison de leur configuration, les applications bancaires en ligne offrent la possibilité, pour le deuxième signataire d'un paiement, d'en modifier seul le contenu sans limites de montant et de l'exécuter sans validation par le premier signataire. Dès lors, le risque de fraude n'est pas correctement maîtrisé.

De plus, l'Onem n'a pas procédé au comptage de la caisse de l'administration centrale en fin d'exercice 2020 (2.292,61 euros). En outre, l'encaissement d'espèces a été réalisé par plusieurs agents des services opérationnels qui n'y sont pas formellement habilités lors de la vente d'actifs en 2019 (10.159 euros).

5.3 Procédures d'inventaire

La Cour des comptes constate qu'aucun inventaire physique des biens n'a été établi en 2019 ni en 2020. Or, cette procédure est prévue par la réglementation et est une mesure de contrôle interne indispensable pour s'assurer de l'existence et de la valorisation comptable correcte des actifs immobilisés lors de l'établissement des comptes annuels.

De plus, les délégations de pouvoir en vigueur au sein de l'Onem ne désignent pas formellement les agents habilités à approuver le déclassement d'actifs. La personne chargée de la gestion journalière (administrateur général) demeure donc la seule compétente pour valider ces opérations. En pratique, les déclassements ne sont pas visés par celle-ci, mais par le service de contrôle de gestion, sauf pour les biens informatiques qui ne font l'objet d'aucune approbation.

5.4 Réconciliation salariale

L'Onem ne procède pas, dans le cadre de ses travaux de clôture, à la réconciliation entre les relevés récapitulatifs 325, reprenant de manière synthétique les fiches fiscales individuelles et les données de gestion. Par ailleurs, la réconciliation entre ces données de gestion et les comptes de charges (177,3 millions d'euros en 2019 et 183,1 millions d'euros en 2020) n'est pas non plus réalisée à cette occasion.

L'Onem ne procède pas non plus à la réconciliation entre le solde du compte de dettes sociales concerné et les documents de l'ONSS. À ce titre, sur la base des calculs de la Cour des comptes, la différence entre le relevé ONSS établi au 31 janvier 2021 pour le quatrième trimestre 2020 (7,0 millions d'euros) et le solde du compte au 31 décembre 2020 (10,5 millions d'euros) s'élève à 3,5 millions d'euros. Cette différence n'a pas pu être expliquée par l'Office.

5.5 Réconciliation des positions comptables et budgétaires entre IPSS

La réconciliation des positions comptables et budgétaires avec les autres IPSS n'est pas effectuée. Cette mesure de contrôle interne est destinée à assurer l'exhaustivité et l'exactitude des soldes de dettes et créances de fin d'exercice ainsi que des charges/dépenses et des produits/recettes de l'exercice. Par ailleurs, elle vise à garantir la concordance entre les IPSS.

5.6 Comptabilisation des opérations décentralisées

L'Onem fournit un ensemble de services²⁴¹ aux membres de son personnel. Ceux-ci sont gérés de manière décentralisée par les bureaux de chômage et l'administration centrale au moyen de comptes bancaires et caisses dédiés²⁴².

L'Onem enregistre les décaissements (soit l'alimentation des comptes) en charges/dépenses au lieu des frais réellement encourus pour l'exécution des services. Cette procédure ne suit donc pas le processus d'approbation générale des dépenses (montants identifiés : 452.625 euros en 2019 et 657.588 euros en 2020). Par ailleurs, les comptes bancaires, les caisses et les contributions du personnel ne sont pas enregistrés dans la comptabilité de l'Office.

Ces opérations relèvent pourtant directement de l'Onem et doivent être enregistrées de manière adéquate²⁴³, notamment en vertu du principe d'universalité prévu à l'article 7 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En outre, malgré les documents déjà communiqués à la suite des demandes de la Cour des comptes, l'Onem poursuit les diligences pour lui fournir les informations résiduelles suivantes :

- le nombre de comptes bancaires et de caisses gérés de manière décentralisée et non repris dans la comptabilité ;
- l'identité des titulaires légaux des comptes bancaires ;
- l'identité des titulaires de cartes de débit et de crédit éventuellement liés à ces comptes bancaires ;
- l'ensemble des soldes des comptes bancaires et de caisses en fin d'exercice 2019 et 2020 ;
- les pouvoirs de signatures sur ces comptes ;
- la preuve du suivi/validation des dépenses et recettes pour les exercices 2019 et 2020.

En conclusion, l'absence de validation, de suivi et de comptabilisation des frais réellement encourus et de solde des valeurs disponibles (comptes bancaires et caisses) utilisées à cette fin accroît le risque de fraude, surtout si les comptes bancaires sont ouverts au nom de personnes physiques.

6 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que l'Onem a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents et qui portaient, notamment, sur les règles d'évaluation relatives à l'activation des charges, le schéma de comptabilisation relatif aux immobilisations corporelles en cours d'exécution, l'usage de la caisse pour le paiement de dépenses récurrentes et importantes, ainsi que la concordance entre les soldes bancaires et la situation comptable de fin d'exercice.

²⁴¹ Ces activités incluent notamment la gestion du catering pour les agents, la gestion de frais de représentation ainsi que l'organisation d'activités de teambuilding, des journées de familles, d'activités pour les agents pensionnés et des repas de fin d'année.

²⁴² L'identité des titulaires légaux des comptes bancaires, à savoir l'Onem ou des personnes physiques, n'a pas pu être confirmée à la Cour des comptes.

²⁴³ Charges/dépenses et dettes sur la base des frais encourus préalablement validés, produits et créances pour les contributions des membres du personnel ainsi que les comptes bancaires et caisses en tant que valeurs disponibles.

À la suite du contrôle des comptes 2019 et 2020, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- enregistrer les excédents ou les déficits de financement de l'exercice en dettes ou en créances en application du principe du droit constaté ;
- enregistrer les charges/dépenses de transferts vers les organismes de paiement (et le financement y relatif) conformément au principe du droit constaté ;
- établir un compte annuel unique relatif aux activités fédérales statutaires et comptabiliser les dettes, créances et liquidités relatives aux opérations pour compte de tiers dans les comptes annuels propres de l'Onem ;
- procéder aux adaptations réglementaires nécessaires afin d'intégrer les activités extrastatutaires liées au secteur du textile aux activités fédérales statutaires de l'Onem ;
- corriger les immobilisations, reclasser les immobilisations corporelles en cours et enregistrer les amortissements de rattrapage nécessaires ;
- revoir les schémas de comptabilisation des projets informatiques et en assurer le suivi afin qu'ils figurent parmi les immobilisations incorporelles ;
- revoir les schémas de comptabilisation des créances douteuses afin que les comptes annuels renseignent toute créance dont le processus de recouvrement est en cours ;
- distinguer pour chaque IPSS les créances relatives aux récupérations d'allocations provisionnelles ;
- appliquer le principe du droit constaté aux dotations et reprises de réductions de valeur et donc ne pas les imputer budgétairement ;
- comptabiliser les provisions nécessaires à la couverture des risques prévisibles ou des pertes éventuelles à la date de clôture ;
- adapter l'annexe relative aux règles d'évaluation dans les comptes annuels, afin d'y intégrer les règles de calcul et de comptabilisation des provisions pour risques et charges ;
- enregistrer la dette de pécule de vacances de son personnel dans l'exercice de référence et veiller à rattacher les charges à l'exercice comptable auquel elles se rapportent ;
- mettre en œuvre les mesures de contrôle interne destinées à garantir la séparation et l'incompatibilité des fonctions d'approbation, d'enregistrement et de paiement ;
- attribuer les pouvoirs de signature sur les comptes bancaires aux agents officiellement désignés ;
- prendre les mesures de contrôle interne pour limiter les risques de fraude liés au système de paiement et organiser annuellement un inventaire physique complet et documenté des caisses ;
- établir un inventaire physique complet des actifs immobilisés dans une forme permettant leur réconciliation avec l'inventaire comptable ;
- faire valider les déclassements d'actifs par les personnes officiellement habilitées ;
- procéder à la réconciliation complète et documentée des charges salariales avec les données de gestion et les relevés récapitulatifs 325 ;
- procéder à la réconciliation documentée des dettes sociales avec les récapitulatifs externes ;
- mettre en œuvre une procédure de réconciliation avec les autres IPSS dans le cadre de la clôture de l'exercice ;
- identifier les comptes bancaires et les caisses décentralisées et intégrer les soldes des valeurs disponibles dans les comptes annuels ;
- valider les charges/dépenses et les produits/recettes relatives aux comptes bancaires et les caisses décentralisées et enregistrer toutes les opérations dans la comptabilité propre.

L'Onem s'est rallié globalement aux recommandations de la Cour des comptes et s'engage à poursuivre ses efforts en 2022.

FFE : contrôle des comptes annuels 2020

Le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) est institué auprès de l'Office national de l'emploi (Onem) par la loi du 26 juin 2002. Il est principalement chargé d'indemniser les travailleurs qui sont touchés par la fermeture de leur entreprise, de payer le complément d'entreprise aux travailleurs remis au travail et de payer des indemnités contractuelles dans certaines situations spécifiques.

Les dépenses ont progressé de 459,7 millions d'euros en 2019 à 491,7 millions d'euros en 2020 (soit +7 %). Les ressources principales du FFE proviennent des cotisations patronales recouvrées par l'ONSS pour le compte du Fonds (258,7 millions d'euros en 2020) et de la récupération auprès de l'employeur, du curateur, du liquidateur ou du cédant, en tout ou en partie, des indemnités payées par le Fonds aux travailleurs (242,5 millions d'euros en 2020).

La Cour des comptes a audité les comptes 2020 du FFE. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'application du principe du droit constaté, la présentation des comptes annuels, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, le respect de la césure comptable et budgétaire, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives dans les comptabilités générale et budgétaire. Le FFE s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

Le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises (FFE) est institué auprès de l'Office national de l'emploi (Onem) par la loi du 26 juin 2002²⁴⁴. Il a les missions suivantes :

- indemniser les travailleurs qui sont touchés par la fermeture de leur entreprise ;
- intervenir dans certaines situations spécifiques, telles les reprises après faillite, les transferts conventionnels suivis d'une fermeture, ou simplement lorsque l'employeur ne s'acquitte pas de ses obligations pécuniaires vis-à-vis de ses travailleurs ;
- intervenir lors d'une fermeture d'entreprise qui résulte d'un cas de force majeure ;
- payer le complément d'entreprise aux travailleurs remis au travail ;
- financer une partie des allocations de chômage temporaire au profit de l'Onem ;
- payer les indemnités contractuelles et le complément d'entreprise pour les entreprises n'ayant pas une finalité industrielle ou commerciale, et les titulaires de professions libérales.

Pour les entreprises du secteur non marchand, les missions du Fonds se limitent aux seuls paiements des indemnités contractuelles et du complément d'entreprise. Le FFE remplit également des missions en dehors du cadre de ses activités légales (ci-après les « missions extrastatutaires »), moyennant l'autorisation formelle de son comité de gestion.

²⁴⁴ Loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises.

1.2 Présentation des comptes annuels 2019 et 2020

Tableau 36 – Présentation synthétique des comptes annuels 2019 et 2020 du FFE¹ (montants en millions d'euros)

	Rubriques	2020	2019
Comptabilité générale	Bilan	439,5	429,7
	Produits	510,0	488,6
	Charges	491,4	461,0
	Résultat comptable	18,6	27,6
Comptabilité budgétaire²	Recettes des missions	509,9	490,9
	Dépenses des missions	485,4	452,8
	Solde budgétaire des missions	24,5	38,1
	Recettes de gestion	0	0
	Dépenses de gestion	6,3	6,9
	Solde budgétaire de gestion	-6,3	-6,9

(1) Le tableau présente les données financières relatives aux activités statutaires des secteurs marchand et non marchand ainsi que des activités extrastatutaires.

(2) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2019 et 2020 établis par les comités de gestion, relatifs aux activités des secteurs marchand et non marchand et des activités extrastatutaires

Au moment du contrôle de la Cour, le réviseur n'avait pas remis son rapport relatif aux comptes 2019 et 2020.

Conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁴⁵, les comptes du FFE doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Les comptes doivent être adressés à la Cour des comptes, en vue de leur contrôle, par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre de la même année.

Au 15 septembre 2022, la Cour des comptes n'a pas reçu officiellement les comptes des exercices 2019 et 2020. En conséquence, le contrôle a été réalisé sur les comptes établis par le comité de gestion.

²⁴⁵ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

2 Application du principe des droits constatés

2.1 Produits de la sécurité sociale

Le FFE enregistre les produits/recettes relatifs aux cotisations patronales sur la base des avances trimestrielles perçues de l'ONSS au cours de l'exercice (258,7 millions d'euros). L'ONSS procède à une régularisation des avances versées au cours du trimestre suivant, afin de tenir compte des données réelles du trimestre écoulé. À ce titre, les corrections de l'ONSS relatives au quatrième trimestre de l'exercice sont connues au 31 mars N+1.

Cependant, le FFE n'effectue aucun enregistrement en fin d'exercice pour tenir compte des cotisations réellement calculées (255,0 millions d'euros). En conséquence, les corrections de l'ONSS relatives au quatrième trimestre de l'exercice N ne sont enregistrées qu'au cours de l'exercice N+1.

Ce mode de comptabilisation contrevient au principe du droit constaté prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. L'identification des cotisations calculées par l'ONSS au 31 mars N+1 permet la réunion des quatre conditions (montant, identité du créancier, obligation de payer et pièce justificative) nécessaires pour enregistrer les recettes/produits de l'exercice.

En conséquence, sur la base des analyses de la Cour des comptes, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués de 3,7 millions d'euros.

2.2 Prestations sociales

En 2020, les dépenses relatives aux indemnités des travailleurs s'élèvent à 220,9 millions d'euros. Le FFE enregistre ces charges/dépenses sur la base des paiements effectués, quelle que soit la période de référence (c'est-à-dire la période à laquelle la prestation se rapporte). En conséquence, les indemnités versées entre le 1^{er} janvier et le 31 mars de l'exercice N+1 sont enregistrées sur l'exercice N+1, même si elles sont relatives à l'exercice N (ou antérieur).

Ce mode d'enregistrement est en contradiction avec l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En effet, non seulement les quatre conditions du droit constaté sont réunies, mais l'article 2 précise également qu'un droit constaté doit être enregistré sur l'exercice comptable auquel il se rapporte si la pièce justificative est disponible au 31 mars N+1.

Dès lors, toutes les indemnités afférentes à l'exercice N calculées jusqu'au 31 mars de l'exercice N+1 doivent être enregistrées en charges/dépenses de transferts (et en dettes) sur l'exercice N. Parallèlement, le FFE doit enregistrer un produit/recette (et une créance vis-à-vis de l'employeur) correspondant à la récupération de ces indemnités auprès des employeurs et des curateurs.

En conséquence, sur la base des calculs de l'IPSS, les charges/dépenses et les produits/recettes sont sous-évalués d'un montant égal de 27,5 millions d'euros.

3 Établissement et présentation des comptes annuels

Le FFE répartit ses activités en trois catégories :

- les activités statutaires marchandes ;
- les activités statutaires non marchandes ;
- les activités extrastatutaires.

3.1 Pluralité des états financiers

Les activités du FFE sont réparties dans deux comptes annuels distincts (qui comportent trois situations financières). Le premier compte contient les situations financières complètes des activités marchandes, d'une part, et extrastatutaires, d'autre part (présentées distinctement en deux bilans, comptes de résultats, comptes d'exécution budgétaire et annexes). Ce compte est approuvé par le comité de gestion du FFE. Le second compte présente la situation financière complète des activités non marchandes approuvée par un comité particulier de l'IPSS. Les deux comptes annuels sont remis à la Cour des comptes en vue de leur contrôle.

L'établissement de trois situations financières distinctes est contraire au cadre réglementaire²⁴⁶ qui prévoit l'unicité des comptes annuels pour chaque IPSS. Le FFE doit donc établir un seul compte annuel en reprenant les opérations pour compte propre liées à ses missions légales et le remettre à la Cour des comptes en vue de son contrôle.

3.2 Rapport sur les activités pour compte de tiers

Les activités extrastatutaires du FFE²⁴⁷ constituent des activités réalisées pour le compte de tiers. En effet, toutes les charges (indemnités et frais de gestion) sont financées par des tiers au moyen d'une déclaration de créance périodique établie par le FFE. Celui-ci agit donc en tant qu'intermédiaire dans la réalisation de ces activités. Cette situation ne justifie toutefois pas l'établissement de comptes annuels spécifiques. En effet, le compte annuel unique du FFE devrait reprendre les informations suivantes :

- les charges/dépenses liées aux frais administratifs supportés par le FFE et les produits/recettes correspondants ;
- les dettes, créances et comptes bancaires correspondant aux avances reçues par le Fonds et aux paiements réalisés.

En 2020, la situation patrimoniale propre du FFE est sous-évaluée à hauteur de 1,8 million d'euros.

²⁴⁶ Notamment l'article 11 de l'arrêté royal du 3 avril 1997, l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 et l'article 17 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014.

²⁴⁷ Le FFE peut être chargé du paiement d'une ou de plusieurs indemnités lorsqu'aucune convention collective de travail ne peut lui être rendue opposable ou que l'employeur n'a pas la possibilité d'organiser les paiements nécessaires.

4 Comptabilités générale et budgétaire

4.1 Immobilisations incorporelles et corporelles

Les charges liées aux projets informatiques développés sur plusieurs années, essentiels sur le long terme au bon déroulement des activités du FFE, ne sont pas comptabilisées en immobilisations incorporelles en cours. En conséquence, sur la base des conventions conclues avec l'ASBL Smals, la Cour des comptes estime que les immobilisations incorporelles en cours auraient dû augmenter de 0,27 million d'euros en 2020 et que les charges auraient dû diminuer du même montant. Cela implique également que le résultat comptable est sous-évalué de 0,27 million d'euros.

4.2 Réductions de valeur sur créances douteuses

Le FFE enregistre en comptabilité économique et budgétaire les dotations et reprises de réductions de valeur sur créances douteuses. Or, ces réductions de valeur (dotations ou reprises) n'affectent ni la valeur nominale des créances ni leur exigibilité. En effet, c'est la constatation de l'irrecouvrabilité des créances qui entraînera l'annulation des droits constatés et qui générera l'imputation budgétaire de la dépense. De plus, les réductions de valeur (dotations et reprises) sont des mouvements internes qui ne répondent pas à la définition du droit constaté et ne constituent donc ni des recettes ni des dépenses budgétaires.

En conséquence :

- les réductions de valeur indûment imputées en dépenses budgétaires s'élèvent à 201,7 millions d'euros ;
- les reprises de réductions de valeur indûment imputées en recettes budgétaires s'élèvent à 21,7 millions d'euros ;
- le résultat budgétaire est donc sous-évalué de 180,0 millions d'euros.

4.3 Créances irrécouvrables vis-à-vis des employeurs

Le FFE enregistre les corrections sur ses réductions de valeur et les mises en irrécouvrables sur la base des montants réellement encaissés lors de la clôture de la faillite et non sur la base des informations disponibles²⁴⁸.

Ce mode d'enregistrement contrevient à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 et à l'article 7 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 précités relatifs au droit constaté ainsi qu'au principe comptable d'enregistrement des opérations sans retard, de manière fidèle et complète.

4.4 Provision pour risque et charges

En 2020, le FFE a comptabilisé une provision pour litiges de 0,6 million d'euros, afin de couvrir les risques financiers liés à ses créances litigieuses auprès des tribunaux.

Ce mode d'évaluation contrevient à l'article 10 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014. En effet, cette provision consiste à corriger la valeur d'éléments de l'actif et non pas à tenir compte des

²⁴⁸ Notamment via le registre central de la solvabilité (Regsol) par l'intermédiaire duquel le Fonds est systématiquement informé des modifications apportées aux dossiers de faillite, ainsi que des montants qui lui seront versés dans le cadre du plan de répartition proposé par le curateur et adopté par le tribunal de l'entreprise.

risques prévisibles ou des pertes éventuelles à la date de clôture. Par ailleurs, des créances ne sont en aucun cas une charge future. En revanche, si les créances pendantes devant les tribunaux représentent un risque de non-récupération, elles doivent faire l'objet de réductions de valeurs et non de provisions.

4.5 Césure comptable et budgétaire

Le FFE n'enregistre pas la dette relative au pécule de vacances de ses agents²⁴⁹ relatifs aux prestations de l'année écoulée lors de la clôture de l'exercice, en contravention avec l'article 2, relatif aux droits constatés, de l'arrêté royal du 22 juin 2001.

En conséquence, les résultats comptable et budgétaire de l'exercice 2020 sont surévalués de 0,21 million d'euros.

4.6 Classification

La Cour des comptes a relevé des erreurs de classification comptable et budgétaire portant sur plusieurs rubriques : les garanties bancaires constituées par les faillis et destinées au paiement d'indemnités aux travailleurs licenciés, les réductions de valeur sur créances, les cotisations sociales versées par l'ONSS et les éléments accessoires²⁵⁰ au financement versé par l'ONSS.

5 Procédures internes

5.1 Acteurs financiers

Contrairement aux principes généraux de contrôle interne, les fonctions d'approbation, d'enregistrement et de paiement ne sont pas systématiquement séparées. En effet, dix agents, désignés comme ordonnateurs, disposent d'un pouvoir de signature sur les comptes bancaires du FFE. Deux d'entre eux disposent également d'un accès en modification au logiciel comptable. Pour la gestion de la caisse, les fonctions de comptabilisation des dépenses et de gestion des fonds sont assurées par un seul agent (caissier-comptable).

Bien que le FFE ait mis en place une procédure de double signature électronique sur les comptes bancaires, les séparations entre les catégories d'acteurs financiers sont insuffisantes pour maîtriser complètement le risque de fraude.

Enfin, l'approbation des factures relatives aux frais de fonctionnement par l'ordonnateur est insuffisamment matérialisée sur les pièces justificatives contrôlées.

5.2 Cycle de la trésorerie

Le cycle de la trésorerie n'a pas fait l'objet d'une description de processus et d'une analyse de risques. De plus, les coordonnées bancaires des bénéficiaires sont exportées du logiciel de gestion des bénéficiaires vers l'application bancaire, par l'intermédiaire d'un fichier de type xml accessible en modification aux agents qui préparent les paiements. Elles peuvent donc être modifiées avant la validation de ces paiements.

²⁴⁹ La majorité du personnel du FFE est constituée d'agents détachés de l'Onem.

²⁵⁰ Réductions de valeur sur créances, majorations et intérêts de retard ainsi que frais administratifs.

5.3 Réconciliation des positions comptables et budgétaires entre IPSS

La réconciliation des positions comptables et budgétaires avec les autres IPSS n'est pas effectuée. Cette mesure de contrôle interne est destinée à assurer l'exhaustivité et l'exactitude des soldes de dettes et créances de fin d'exercice, ainsi que des charges/dépenses et des produits/recettes de l'exercice. Par ailleurs, elle vise à garantir la concordance entre les IPSS.

6 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que le FFE a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents et qui portaient, notamment, sur l'élaboration de son inventaire de fin d'exercice, le processus de vérification de ses créances, la césure des dépenses de gestion, l'amélioration de l'établissement de son compte de gestion, la mise à disposition des informations budgétaires et l'adaptation des délégations de pouvoir.

À la suite du contrôle des comptes 2020, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- enregistrer les produits/recettes des cotisations patronales conformément aux principes du droit constaté ;
- veiller au respect du principe du droit constaté en enregistrant les prestations sociales sur l'exercice adéquat ;
- établir des comptes annuels uniques intégrant les opérations des secteurs marchand et non marchand, et y reprendre les dettes, créances et liquidités relatives aux opérations pour compte de tiers ;
- revoir les schémas de comptabilisations des projets informatiques et en assurer le suivi ;
- respecter le principe du droit constaté et ne pas imputer budgétairement les réductions de valeur ;
- procéder à l'enregistrement des produits/recettes dès la constatation du droit pour les récupérations effectives en cas de faillite ;
- revoir la méthode de calcul des provisions afin qu'elles couvrent les risques prévisibles ou les pertes éventuelles à la date de clôture ;
- comptabiliser la dette pour pécule de vacances résultant des prestations effectuées au cours de l'exercice, dans la comptabilité économique et budgétaire du même exercice ;
- revoir certains schémas de comptabilisation afin de respecter la classification comptable et budgétaire ;
- mettre en œuvre les mesures de contrôle interne destinées à garantir la séparation et l'incompatibilité des fonctions d'approbation, d'enregistrement et de paiement ;
- matérialiser l'approbation des pièces justificatives, par voie informatique ou par l'intermédiaire de marques physiques identifiables ;
- formaliser une procédure qui documente les contrôles applicables dans les différentes phases du processus de paiement ;
- réduire les risques de modification des coordonnées bancaires avant leur importation dans l'application de paiement ;
- mettre en œuvre une procédure de réconciliation avec les IPSS dans le cadre de la clôture de l'exercice.

Le FFE s'est rallié globalement aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

ONSS : contrôle des comptes annuels 2020

Créé en 1944, l'Office national de sécurité sociale (ONSS) est principalement chargé de percevoir les cotisations sociales et d'assurer le financement du système de la sécurité sociale du régime des travailleurs salariés. L'ONSS a trois sources principales de financement : les cotisations sociales, le financement alternatif et la dotation d'équilibre.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2020 de l'ONSS. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'enregistrement des opérations pour le compte de tiers, l'application du principe des droits constatés et les immobilisations. Dans ces domaines, elle a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. En réponse, l'ONSS s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes et à analyser la pertinence du traitement comptable actuel des opérations pour le compte de tiers, notamment celles hors Gestion globale.

1 Introduction

1.1 Missions

L'Office national de sécurité sociale (ONSS) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS) créée par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944²⁵¹.

L'ONSS a les missions suivantes :

- percevoir correctement et rapidement les cotisations sociales du régime des travailleurs salariés ;
- collecter et contrôler les données salariales et relatives au temps de travail ;
- accompagner les employeurs et les prestataires de services sociaux dans leurs déclarations ;
- financer le système de la sécurité sociale ;
- soutenir les politiques régionales des groupes cibles ;
- gérer la sécurité sociale pour les marins, les expatriés et le fonds social Maribel.

²⁵¹ Arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs.

1.2 Présentation des comptes annuels 2020

Tableau 37 – Présentation synthétique des comptes annuels 2020 de l'ONSS (en millions d'euros)

	Rubriques	Montants
Comptabilité générale	Bilan	17.734,8
	Produits	94.493,8
	Charges	93.573,1
	Résultat comptable (bénéfice)	920,7
Comptabilité budgétaire*	Recettes de missions	95.536,2
	Dépenses de missions	94.257,4
	Solde budgétaire des missions	1.278,8
	Recettes de gestion	17,3
	Dépenses de gestion	228,9
	Solde budgétaire de gestion	-211,6

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2020 établis par le comité de gestion

Conformément aux dispositions réglementaires²⁵², le réviseur d'entreprises a déclaré la tenue de la comptabilité de l'ONSS « conforme aux normes spécifiques imposées aux institutions publiques de sécurité sociale par les arrêtés royaux du 22 juin 2001, du 28 août 2002 et du 26 janvier 2014 ».

En application de l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁵³, les comptes de l'ONSS doivent être établis par le comité de gestion pour le 30 septembre de l'année qui suit l'exercice comptable. Il appartient ensuite au ministre du Budget de les adresser à la Cour des comptes en vue de leur contrôle au plus tard le 15 mars de la deuxième année qui suit l'exercice.

Les comptes de l'exercice 2020 ont été établis le 3 septembre 2021 par le comité de gestion. Au 15 septembre 2022, la Cour des comptes ne les a pas reçus officiellement. En conséquence, elle a réalisé son contrôle sur la base des comptes établis par le comité de gestion.

²⁵² L'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale confie à ceux-ci la mission de certifier le caractère exact et conforme des enregistrements.

²⁵³ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale (ci-après l'« arrêté royal du 22 juin 2001 »).

2 Opérations pour compte de tiers

2.1 Réductions groupe cible régionales

Les réductions groupe cible régionales sont des réductions de cotisations octroyées aux employeurs, pour les salariés répondant à certaines conditions déterminées par les régions²⁵⁴ depuis le 1^{er} janvier 2015 dans le cadre des compétences transférées lors de la sixième réforme de l'État.

Conformément au protocole conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées²⁵⁵, l'ONSS est l'unique opérateur administratif et technique pour la déclaration et l'exécution des réductions groupe cible régionales, mais seules les régions peuvent supprimer, modifier ou créer de nouvelles réductions groupe cible. L'autorité fédérale ne peut plus modifier les réductions groupe cible régionales existantes.

Toutes les charges/dépenses sont remboursées à l'ONSS par le SPF Finances qui les récupère ensuite auprès des entités fédérées. Les remboursements mensuels effectués sous la forme d'avances par le SPF Finances sont calculés sur la base du budget annuel. Le solde est régularisé en juin N+1 (excédent/déficit d'avances).

En 2020, les interventions pour les réductions groupe cible se sont élevées à 1.330,1 millions d'euros. Ce montant est intégralement enregistré en charges/dépenses et produits/recettes.

En tant qu'opérateur administratif et technique, l'ONSS ne doit pas reprendre les opérations relatives aux réductions groupe cible dans ses comptes de résultats et d'exécution du budget²⁵⁶. En effet, les charges/dépenses et les produits/recettes ne doivent avoir d'impact que dans les comptes des entités fédérées.

Dès lors, bien que les résultats comptable et budgétaire ne soient pas impactés, les charges/dépenses et les produits/recettes sont surévalués de 1.330,1 millions d'euros en 2020.

2.2 Maribel fiscal

Outre le financement via les réductions de cotisations, les fonds Maribel reçoivent des moyens complémentaires via le régime du Maribel fiscal, soit une partie du précompte professionnel²⁵⁷. Ce montant est transféré par le SPF Finances à l'ONSS, qui le rétrocède aux fonds Maribel sur la base d'une clé de répartition fixée par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (ETCS)²⁵⁸.

²⁵⁴ Arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale.

²⁵⁵ Protocole d'accord du 4 juin 2014.

²⁵⁶ Excepté l'intervention du SPF Finances nécessaire pour obtenir le montant des cotisations avant réduction.

²⁵⁷ Il ne s'applique ni aux entreprises de travail adapté, ni au fonds Maribel social du secteur public, pour lequel un montant compensatoire annuel de 38,7 millions d'euros est prévu.

²⁵⁸ Cette clé de répartition est fixée par le SPF sur la base de données salariales fournies par l'ONSS pour l'exercice N-2.

En 2020, les montants versés par le SPF Finances et ceux transférés aux fonds Maribel sont intégralement enregistrés en charges/dépenses pour 114,5 millions d'euros et produits/recettes pour 114,8 millions d'euros²⁵⁹.

L'ONSS n'a qu'un rôle d'intermédiaire dans le cadre du Maribel fiscal entre le SPF Finances et les fonds Maribel social sectoriels. En effet, il transfère uniquement les montants perçus mensuellement du SPF Finances.

En tant qu'opérateur administratif et technique, l'ONSS ne doit pas reprendre les subventions octroyées dans le cadre du Maribel fiscal aux fonds privés dans ses comptes de résultats et d'exécution du budget. En effet, les charges/dépenses et les produits/recettes ne doivent avoir d'impact que dans les comptes du SPF Finances et des fonds Maribel privés.

Dès lors, les charges/dépenses et les produits/recettes sont surévalués de respectivement 114.528.976 euros et 114.844.527 euros. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire s'en trouvent surévalués de 315.551 euros en 2020.

2.3 Opérations hors Gestion globale

L'ONSS est chargé de la perception et du recouvrement de plusieurs cotisations spécifiques, majorations et intérêts de retard pour le compte d'autres entités (organismes et fonds²⁶⁰) sur la base d'une réglementation spécifique à chaque tiers. Ces cotisations sont enregistrées en produits/recettes par l'ONSS.

Ces montants sont reversés, après retraitement, aux tiers concernés. Le retraitement opéré consiste à déterminer les transferts nets en ajoutant aux cotisations enregistrées sur la base des déclarations DMFA²⁶¹ les majorations, intérêts et frais judiciaires et en déduisant les irrécouvrables, frais de gestion de l'ONSS, certains frais de missions²⁶², les encours²⁶³. Des avances sont versées mensuellement et régularisées lors de la répartition du trimestre. Ces transferts sont enregistrés en charges/dépenses par l'ONSS.

En 2020, le montant des cotisations enregistrées, hors pouvoirs locaux, s'élève à 9.157,2 millions d'euros et celui des transferts nets à 9.167,1 millions d'euros.

Le rôle tenu par l'ONSS pour ces opérations se distingue de celui attribué au niveau de la gestion financière globale mise en place au 1^{er} janvier 1995²⁶⁴. En effet, dans le cadre de cette dernière, il est chargé de globaliser les moyens financiers alloués à la sécurité sociale des travailleurs (cotisations, subventions de l'État, financement alternatif) en promouvant leurs transparence et efficacité ainsi

²⁵⁹ La différence entre les charges/dépenses et produits/recettes provient du fait que l'ONSS comptabilise ses dépenses Maribel fiscal sur une base de trésorerie. Ainsi, le produit/recette du mois M est déterminé et versé à l'ONSS en M+1 par le SPF Finances. L'ONSS distribue le montant reçu vers les fonds en M+2, diminué des frais de gestion.

²⁶⁰ Notamment l'ONVA, le SFP (SDPSP), les Fonds de sécurité d'existence, le FFE et les Fonds sectoriels de pension.

²⁶¹ Déclaration multifonctionnelle contenant les données de rémunération et de temps de travail de tous les travailleurs occupés chez un employeur au cours d'un trimestre donné.

²⁶² Les frais de missions pris en considération sont des frais directement relatifs à la bonne collecte des cotisations, tels que les amendes, frais judiciaires, frais d'huissier, interventions pour la BCSS, Sigedis et secrétariats sociaux. Les éventuelles recettes de missions y relatives en sont déduites.

²⁶³ Il s'agit de la différence entre les cotisations reçues et les cotisations déclarées.

²⁶⁴ Article 1^{er} de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

que de les répartir entre les différents organismes ayants droit, en fonction de leurs besoins en trésorerie²⁶⁵.

En ce qui concerne les opérations hors Gestion globale, l'ONSS perçoit, recouvre et rétrocède des cotisations pour le compte de tiers qui leurs sont destinées. À ce titre, l'ONSS agit en tant qu'opérateur administratif et technique au service du tiers, en contrepartie de la couverture de certains frais.

Considérant les conclusions portant sur les réductions groupe cible régionales et le Maribel fiscal²⁶⁶, ces opérations doivent faire l'objet d'une analyse destinée à examiner la pertinence du traitement comptable et budgétaire actuel (prise en produits/recettes et en charges/dépenses) dans les comptes de l'ONSS et des entités tierces qui enregistrent également des produits/recettes et des charges/dépenses pour ces opérations.

3 Application du principe des droits constatés

3.1 Subvention sécurité sociale d'outre-mer

L'ONSS reçoit annuellement une subvention de l'État afin de couvrir la différence entre les charges/dépenses et les produits/recettes des opérations de sécurité sociale d'outre-mer²⁶⁷ gérées au sein de l'ONSS.

Des avances sont versées par le SPF sécurité sociale au cours de l'exercice et comptabilisées en produits/recettes (261,1 millions d'euros en 2020). Un solde de subvention est attribué ou récupéré en N+1 sur la base des résultats de fin d'exercice du régime. Les excédents ou déficits de financement de l'exercice N sont enregistrés lors du paiement de la subvention en N+1.

Ce mode de comptabilisation contrevient au principe du droit constaté prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En effet, l'identification des excédents/déficits de financement permet la réunion des quatre conditions nécessaires (montant, identité du créancier, obligation de payer et pièce justificative) pour enregistrer une dette/créance. De plus, cette information est disponible au 31 mars N+1 et en permet donc l'enregistrement à la clôture de l'exercice.

Ainsi, les charges/dépenses de sécurité sociale d'outre-mer qui ne sont pas couvertes par les produits/recettes propres sont à charge du SPF Sécurité sociale. Tout déficit de financement de l'exercice constitue une créance dans le chef de l'ONSS ainsi qu'un produit/une recette complémentaire. Par analogie, tout excédent de financement de l'exercice constitue une dette dans le chef de l'ONSS ainsi qu'un moindre produit/recette.

Sur la base des calculs de la Cour des comptes, la situation des opérations de sécurité sociale d'outre-mer présente, en 2020, un excédent de financement de 4,5 millions d'euros. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués du même montant en 2020.

²⁶⁵ Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

²⁶⁶ Voir les points [points 2.1](#) et [2.2](#) de cet article.

²⁶⁷ La sécurité sociale d'outre-mer (SSOM) est un régime facultatif proposant des assurances sociales aux personnes travaillant en dehors de l'Espace économique européen (EEE) et de la Suisse. Par ce biais, les Belges travaillant à l'étranger peuvent continuer à bénéficier de la couverture sociale.

3.2 Cotisation spéciale de sécurité sociale

La cotisation spéciale de sécurité sociale est une cotisation mise à charge du travailleur destinée au financement de la Gestion globale. En attendant la fixation annuelle de la cotisation définitive par le SPF Finances sur la base de la déclaration fiscale en N+1, un montant mensuel provisoire est perçu par l'ONSS, d'une part, par le biais des retenues de cotisation de sécurité sociale et, d'autre part, par un versement mensuel du SPF Finances. Ces versements mensuels du SPF Finances font l'objet d'un décalage de deux mois (par exemple, décembre N est versé en février N+1).

L'ONSS enregistre les versements du SPF Finances sur la base d'encaissement et pas sur la base des droits constatés. Cependant, au 31 mars N+1, l'ONSS dispose des informations lui permettant de rattacher les versements sur l'exercice adéquat.

En 2020, les montants enregistrés ne tiennent pas compte des versements opérés en janvier et février 2021 relatifs à 2020 d'un total de 53,8 millions d'euros. Dès lors, les résultats comptable et budgétaire sont sous-évalués de ce montant en 2020.

3.3 Besoins à financer par la gestion financière globale

En application de la loi du 29 juin 1981²⁶⁸, la Gestion globale assure le financement journalier des institutions de sécurité sociale pour les branches ayants droit²⁶⁹. En 2020, les charges/dépenses y afférentes s'élèvent à 75.905,1 millions d'euros.

L'ONSS comptabilise les charges/dépenses de la Gestion globale sur la base des demandes de financement qui lui sont formulées au cours de l'exercice²⁷⁰. Il n'effectue, cependant, aucun enregistrement en fin d'exercice pour tenir compte des charges/dépenses réellement supportées par les organismes. À ce titre, les excédents ou déficits de financement de l'exercice N sont donc pris en considération au cours de l'exercice N+1.

²⁶⁸ Article 21, § 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés : « La Gestion globale concerne les régimes et les branches suivants [...] les allocations de chômage, en ce compris les allocations pour le régime du chômage avec complément d'entreprise, les allocations d'interruption pour le régime général du crédit-temps et les allocations d'interruption pour les congés thématiques des travailleurs du secteur privé. »

²⁶⁹ Inami (soins de santé, indemnités et indemnités des mineurs), Onem (allocations de chômage, interruption de carrière et crédit-temps), SFP (pensions de retraite et de survie), Fedris (accidents du travail et maladies professionnelles) et Caami (indemnités de maladie et d'invalidité). Le régime des marins, institué auprès de l'ONSS, est également financé par la Gestion globale.

²⁷⁰ Article 24 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés : « Le produit des moyens financiers globalisés [...] est réparti entre les régimes et les branches de la Gestion globale [...] Cette répartition s'opère sur base des besoins de trésorerie à financer des régimes et branches [...] Le montant des besoins de trésorerie à financer de ces régimes et de ces branches est égal à la différence sur base de trésorerie entre les dépenses [...] et les recettes propres. »

Bien que le financement par la Gestion globale soit prévu sur la base des besoins de trésorerie, le référentiel comptable et budgétaire est fondé sur les principes du droit constaté²⁷¹ et d'exercice²⁷². Dès lors, les excédents/déficits de financement des missions par la Gestion globale constituent des créances/dettes dans le chef de l'ONSS qui doivent être enregistrées à la clôture de l'exercice. Parallèlement, l'ONSS doit enregistrer une dette/une créance vis-à-vis du SPF Sécurité sociale correspondant à ces transferts.

Cependant, l'ONSS ne dispose pas actuellement des informations permettant d'identifier les charges/dépenses des autres IPSS, déterminées sur la base des droits constatés, pour l'exercice contrôlé. Il doit dès lors obtenir, pour le 31 mars au plus tard, les résultats comptables et budgétaires des IPSS financées par la Gestion globale et enregistrer les excédents/déficits de financement en créances/dettes.

3.4 Pécules de vacances

L'ONSS n'enregistre pas la dette pour pécules de vacances relatifs aux prestations de l'année écoulée lors de la clôture de l'exercice, en contravention avec l'article 2, relatif aux droits constatés, de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En conséquence, les résultats comptable et budgétaire sont surévalués de 5,9 millions d'euros en 2020.

3.5 Réductions de valeur

L'ONSS enregistre en comptabilité économique et budgétaire les dotations et reprises de réductions de valeur sur créances douteuses. Or, les réductions de valeur (dotations et reprises) sont des mouvements internes qui ne répondent pas à la définition du droit constaté et ne constituent donc ni des recettes ni des dépenses budgétaires. De plus, les réductions de valeur (dotations ou reprises) sur créances douteuses ne modifient ni la valeur nominale des créances ni leur exigibilité. En effet, c'est seulement lors de la constatation de l'irrecouvrabilité des créances que les droits constatés seront annulés et qu'une dépense doit être imputée en comptabilité budgétaire.

En conséquence :

- Les réductions de valeur indûment imputées, en dépenses, s'élèvent à 30,4 millions d'euros en 2020.
- Les reprises de réductions de valeur indûment imputées, en recettes, s'élèvent à 115,2 millions d'euros en 2020.
- Le résultat budgétaire est donc surévalué de 84,8 millions d'euros en 2020.

En vue de la continuité des processus comptables, l'ONSS propose de ne pas changer la méthodologie, car le projet de l'adaptation du cadre réglementaire est en cours.

²⁷¹ Article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001, précité, fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale.

²⁷² Articles 7 et 13 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 fixant le plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et attribuant de nouvelles compétences à la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale : « *L'exercice comptable commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant* » et « *L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant.* »

3.6 Maribel social – Fonds Maribel social sectoriels (secteur privé)

L'ONSS comptabilise les charges/dépenses relatives aux montants octroyés par la Gestion globale aux fonds Maribel social sectoriels sur une base de trésorerie, en l'occurrence sur la base des réductions de cotisations forfaitaires calculées par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (ETCS) et reversées aux fonds (756,2 millions d'euros en 2020).

Ce mode d'enregistrement ne respecte pas le principe du droit constaté. En effet, la publication de l'arrêté royal²⁷³ de subvention permet la réunion des quatre conditions nécessaires pour enregistrer une dette et la charge/dépense correspondante. En 2020, le montant effectivement octroyé aux fonds Maribel social sectoriels s'élève à 760,1 millions d'euros.

Les résultats comptable et budgétaire sont dès lors surévalués de 3,9 millions d'euros en 2020.

L'ONSS va soumettre cette problématique à la Commission de la normalisation vu l'existence dans la loi d'un article budgétaire spécifique pour des opérations pour compte des tiers.

4 Comptabilités générale et budgétaire

4.1 Immobilisations incorporelles et corporelles

L'ONSS n'a pas réalisé d'inventaire physique de ses actifs immobilisés en 2020. Cette absence contrevient à l'article 10 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁷⁴ et à l'article 18 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014²⁷⁵ précité. Un tel inventaire constitue une des mesures de contrôle interne indispensables pour s'assurer de l'existence et de la valorisation comptable correcte de ces rubriques du bilan lors de l'établissement des comptes annuels. De plus, la qualité du listing d'immobilisations communiqué n'est pas assurée. En effet, il contient plusieurs actifs incorporels²⁷⁶ datant des années 1990 et du début des années 2000 et des actifs corporels²⁷⁷ (fax, imprimantes, photocopieuses, GSM, petits outillages, mobilier de bureau, mobilier du mess, etc.) immobilisés depuis les années 1970.

L'ONSS réalise certains aménagements dans des biens immobiliers pris en location²⁷⁸. Il comptabilise ces aménagements en immobilisations corporelles et les amortit sur une durée de 50 ans (selon ses règles d'évaluation pour les bâtiments). Cependant, dans les cas où la durée du bail est inférieure à 50 ans, la vie économique de ces aménagements est inférieure à cette durée. Lors de leur activation, ceux-ci doivent donc être amortis en tenant compte de la durée résiduelle

²⁷³ Arrêté royal du 6 juillet 2020 fixant, pour l'année 2020, les dotations visées au titre IV et au titre VII de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

²⁷⁴ Article 10 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 : « Chaque année, les institutions publiques de sécurité sociale procèdent aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaire pour établir, à la date du 31 décembre, un inventaire complet de leurs avoirs et droits, de leurs dettes, obligations et engagements, ainsi que leur patrimoine net. Les données de l'inventaire doivent être transcrites dans un livre des inventaires. L'inventaire est ordonné de la même manière que le plan comptable normalisé. Les comptes sont mis en concordance avec les données de l'inventaire. Il est ainsi procédé au récolement des actifs et des passifs du bilan avec l'inventaire. Après passation des écritures de rectification, la balance définitive des comptes est dressée. »

²⁷⁵ Article 18 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 : « En fin d'année, les organismes doivent effectuer les opérations suivantes : a) élaboration de la balance de vérification par soldes ; b) après élaboration de l'inventaire, adaptation des éléments du patrimoine aux données de l'inventaire ; c) après l'élaboration du compte de résultats, faire l'affectation du résultat ; d) après l'élaboration de la balance définitive des comptes, faire la clôture de la balance des comptes et l'élaboration de la balance finale. »

²⁷⁶ 51 immobilisations incorporelles identifiées antérieures à 2005.

²⁷⁷ 13.123 immobilisations corporelles identifiées antérieures à 2005.

²⁷⁸ En 2020, l'ONSS dispose de treize antennes décentralisées.

du bail en cours. Selon les calculs de la Cour des comptes, les amortissements actés sont sous-évalués de 50.722 euros en 2020.

Par ailleurs, l'ONSS conserve en immobilisations corporelles des aménagements qu'il continue à amortir, alors qu'il n'est plus locataire des immeubles concernés par ces aménagements. Au 31 décembre 2020, ces immobilisations ont une valeur nette comptable de 76.694 euros²⁷⁹.

4.2 Dotation d'équilibre

Le montant de la dotation d'équilibre²⁸⁰ fixé provisoirement est adapté par un arrêté royal, délibéré en conseil des ministres sur la base des résultats provisoires de l'année N établis lors du contrôle budgétaire de l'année N+1 et n'est plus modifié par la suite.

Contrairement aux normes réglementaires, le montant définitif de la dotation d'équilibre 2019 n'a été fixé que le 14 janvier 2021 à 2.473,6 millions d'euros, faisant apparaître une différence de 581,8 millions d'euros par rapport au montant provisoire et qui devait être déduite de la dotation d'équilibre 2020.

Pour 2020, le montant de la dotation d'équilibre a été fixé à 10.604,1 millions d'euros²⁸¹, ce montant tenant compte de la récupération de 581,8 millions d'euros de 2019.

La dotation d'équilibre 2020 a été enregistrée sur une base nette en ne distinguant pas la dotation de l'exercice (11.185,8 millions d'euros), du trop-perçu de l'année antérieure²⁸² (581,8 millions d'euros). Ce mode d'enregistrement contrevient à l'article 9 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 qui prévoit qu'« aucune compensation ne peut être opérée entre des éléments d'actif et de passif, entre des charges et des produits et entre des droits et des engagements ».

En conséquence, bien que les résultats comptable et budgétaire ne soient pas impactés, les charges/dépenses et les produits/recettes sont sous-évalués de 581,8 millions d'euros en 2020.

4.3 Réconciliation des positions comptables et budgétaires entre IPSS

L'ONSS ne procède pas à la réconciliation de toutes ses positions comptables et budgétaires avec les autres IPSS et SPF. Cette mesure de contrôle interne est destinée à assurer l'exhaustivité et l'exactitude des soldes de dettes et créances de fin d'exercice ainsi que des charges/dépenses et des produits/recettes de l'exercice. Par ailleurs, elle vise à garantir la concordance entre les IPSS et les SPF.

²⁷⁹ Valeur brute comptable de 89.157 euros et amortissements actés de 12.463 euros au 31 décembre 2020.

²⁸⁰ Conformément à l'article 23 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, la dotation d'équilibre versée à l'ONSS – Gestion globale par le SPF Sécurité sociale a pour objectif de conserver l'équilibre budgétaire et de garantir la continuité des paiements des prestations sociales. L'ONSS – Gestion globale ne doit présenter ni un surplus ni un déficit sur ses comptes budgétaires, à l'exclusion de la variation des placements effectués pour son propre compte.

²⁸¹ La dotation d'équilibre a été revue à 9.753,0 millions d'euros par arrêté royal du 19 octobre 2021 fixant les montants définitifs de la dotation d'équilibre. La différence de 851,0 millions d'euros sera déduite de la dotation d'équilibre 2021.

²⁸² Ce trop-perçu devrait être enregistré en charge dans le compte 6081 – Remboursements d'interventions inscrites au budget du SPF Sécurité sociale.

5 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que l'ONSS a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents et qui portaient, notamment, sur les délais d'élaboration des comptes et le processus de répartition des réductions groupe cible.

À la suite du contrôle des comptes 2020, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- ne pas enregistrer les opérations relatives aux réductions groupe cible régionales et au Maribel fiscal dans les comptes de résultats et d'exécution du budget ;
- analyser en détail les opérations hors Gestion globale et la pertinence de leur traitement comptable et budgétaire actuel en concertation avec les entités tierces ;
- appliquer systématiquement le principe des droits constatés, notamment pour les subventions de la sécurité sociale d'outre-mer, la cotisation spéciale de sécurité sociale, les besoins à financer par la Gestion globale, les pécules de vacances de ses agents, les réductions de valeur sur créances douteuses, le Maribel social (fonds Maribel social sectoriels) ;
- compléter les règles d'évaluation concernant les aménagements de biens pris en location, et corriger les actifs immobilisés y relatifs ;
- établir un inventaire physique complet des actifs immobilisés, et aligner, si nécessaire, les soldes de la balance des comptes généraux ;
- adapter le schéma de comptabilisation relatif à la dotation d'équilibre afin de ne pas compenser d'opérations entre elles ;
- mettre en œuvre une procédure de réconciliation systématique avec les autres IPSS dans le cadre de la clôture de l'exercice.

L'ONSS s'est rallié à la plupart des recommandations de la Cour des comptes. Il souhaite cependant examiner, en concertation avec les entités tierces et la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, le traitement comptable et budgétaire des opérations pour le compte de tiers.

ONVA : contrôle des comptes annuels 2019

Créé en 1971, l'Office national des vacances annuelles (ONVA) est principalement chargé de répartir les données salariales des ouvriers et les cotisations de vacances annuelles entre les caisses de vacances et de payer le pécule de vacances aux bénéficiaires. Ses comptes 2019 totalisent 5.622,2 millions d'euros de dépenses de missions. L'ONVA est financé principalement par les cotisations patronales, calculées sur la rémunération brute à 108 % des ouvriers. Ces cotisations se sont élevées à 5.283,2 millions d'euros en 2019.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2019 de l'ONVA. Ses principaux constats et recommandations portent sur l'enregistrement des pécules de vacances (droits constatés et justification de provision), le respect de la césure comptable et budgétaire ainsi que sur la compensation entre certaines opérations, des points pour lesquels la Cour des comptes a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. L'ONVA s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

L'Office national des vacances annuelles (ONVA) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS). Il a été créé par les lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés. Ses missions sont :

- d'exécuter toute mission qui lui serait confiée par le ministre de tutelle en matière de vacances annuelles ;
- de faire office de point de répartition des données relatives aux salaires et au temps de travail de tous les ouvriers ainsi que des cotisations sociales de vacances annuelles entre les caisses de vacances, proportionnellement aux pécules de vacances à payer par celles-ci ;
- d'assurer l'équilibre financier du secteur des vacances annuelles ;
- d'exercer une autorité de tutelle sur les caisses spéciales de vacances ;
- de payer le pécule de vacances aux bénéficiaires ;
- d'octroyer des prêts aux centres de vacances axés sur le tourisme social.

1.2 Présentation des comptes annuels 2019

Tableau 38 – Présentation synthétique des comptes annuels 2019 de l'ONVA (en millions d'euros)

	Rubriques	Montants
Comptabilité générale	Bilan	2.099,9
	Produits	5.765,8
	Charges	5.713,0
	Résultat comptable (bénéfice)	52,8
Comptabilité budgétaire*	Recettes de missions	5.696,7
	Dépenses de missions	5.622,2
	Solde budgétaire des missions	74,5
	Recettes de gestion	0,1
	Dépenses de gestion	19,8
	Solde budgétaire de gestion	-19,7

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2019

Conformément aux dispositions réglementaires²⁸³, le réviseur d'entreprises a déclaré les comptes, les situations périodiques et les autres documents y relatifs « établis conformément aux normes spécifiques imposées par les arrêtés royaux du 22 juin 2001, du 28 août 2002 et du 26 janvier 2014 ».

En application de l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁸⁴, les comptes de l'ONVA doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Les comptes doivent être adressés à la Cour des comptes en vue de leur contrôle par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre de la même année.

Les comptes de l'exercice 2019 ont été établis le 3 juin 2020 par le comité de gestion. Ils ont été officiellement transmis le 12 octobre 2021 à la Cour des comptes, soit avec plus d'un an de retard.

2 Pécules de vacances (budget des missions)

2.1 Dépenses : pécules

L'ONVA a pour mission de calculer le montant du pécule de vacances des ouvriers et assimilés, puis de le payer directement ou via les caisses spéciales de vacances. Le paiement relatif aux prestations d'une année est effectué entre le 2 mai et le 30 juin de l'année suivante.

²⁸³ L'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale confie à ceux-ci la mission de certifier le caractère exact et conforme des enregistrements.

²⁸⁴ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

Pour les prestations relatives à l'année N, l'ONVA enregistre la charge/dépense des pécules de vacances lors de leur paiement en N+1. Les charges et les dépenses enregistrées au cours de l'exercice N sont donc relatives aux pécules de vacances liés aux prestations des ouvriers et assimilés de l'exercice N-1.

L'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 prévoit cependant qu'« un droit constaté est enregistré (en comptabilité économique et patrimoniale) et imputé (en comptabilité budgétaire) dans l'exercice comptable auquel il se rapporte, pour autant que la pièce justificative permettant de constater ce droit soit en possession du service concerné avant une date limite fixée :

1. au 31 janvier de l'année X+1 pour les opérations relevant du budget de gestion ;
2. au 31 mars de l'année X+1 pour les opérations relevant du budget des missions [...] ».

Or, l'ONVA dispose au 31 mars N+1 des informations nécessaires au calcul du pécule de vacances et le droit au pécule de vacances naît au cours de l'année des prestations. Dès lors, le mode d'enregistrement actuel, basé sur les paiements, contrevient au principe du droit constaté. Enfin, les charges doivent être rattachées à l'exercice auquel elles se rapportent, et le principe de rapprochement entre les charges et les produits doit être respecté.

Dès lors, la Cour des comptes est d'avis que l'ONVA doit enregistrer au 31 décembre N, en tant qu'opération de clôture, une dette pour l'ensemble des pécules de vacances relatifs aux prestations de l'année N, qui sont majoritairement payés au deuxième trimestre N+1.

Au 31 décembre 2019, la prise en compte des droits constatés de la dette de pécules de vacances a un impact négatif de 5.429,5 millions d'euros sur les résultats comptable et budgétaire.

2.2 Recettes : financement et provision

Le pécule de vacances des ouvriers et assimilés est financé principalement par les cotisations patronales calculées sur 108 % de la rémunération brute des ouvriers. Les cotisations destinées au régime des vacances annuelles des ouvriers et assimilés s'élèvent à 15,84 % de la rémunération brute portée à 108 %. Une cotisation trimestrielle de 5,57 % est perçue par l'ONSS en même temps que les autres cotisations sociales. Le solde de 10,27 % fait l'objet d'un avis annuel de débit établi avant le 31 mars par l'ONSS et envoyé aux employeurs, sur la base des déclarations de l'année précédente. Cet avis de débit doit être payé au plus tard le 30 avril.

Pour les cotisations trimestrielles (5,57 %), l'ONVA enregistre en produits/recettes sur l'exercice N :

- les trois premiers trimestres de l'exercice N ;
- les deux premières provisions du quatrième trimestre de l'exercice N ;
- la troisième provision et le solde du quatrième trimestre de l'année N-1.

Pour la cotisation annuelle (10,27 %), l'ONVA enregistre l'avis de débit relatif à l'année N-1 en produits/recettes sur l'exercice N.

Enfin, l'ONVA comptabilise une provision pour risques et charges (sans contrepartie budgétaire), afin de reporter les recettes de cotisations trimestrielles déjà perçues concernant le pécule de vacances qui sera payé l'année suivante.

Or, enregistrer des produits/recettes de cotisations seulement lorsqu'ils sont échus contrevient à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001. En effet, le droit constaté doit être enregistré dès que l'obligation de payer existe, en vertu de la créance en faveur de l'ONVA, quelle qu'en soit la date d'échéance. En outre, l'ONVA dispose au 31 mars N+1 des informations nécessaires pour le calcul des cotisations à percevoir et le droit au financement de cotisations patronales naît au cours de l'année des prestations.

Enfin, les charges doivent être rattachées à l'exercice auquel elles se rapportent et le principe de rapprochement entre les charges et les produits doit être respecté. Dès lors, la Cour des comptes est d'avis que l'ONVA doit enregistrer au 31 décembre N, en tant qu'opération de clôture, une créance pour l'ensemble des cotisations à percevoir, liées au financement des pécules de vacances relatifs aux prestations de l'année N.

Au 31 décembre 2019, la prise en compte des droits constatés découlant de la créance de recettes de cotisation a un impact positif de 3.858,2 millions d'euros sur les résultats comptable et budgétaire.

Enfin, la constitution d'une provision « technique », relative aux cotisations perçues (présentes en valeurs disponibles) à la date de clôture, contrevient à l'article 10 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014. En effet, cette provision consiste à corriger la valeur d'éléments de l'actif et non pas à tenir compte des risques prévisibles ou des pertes éventuelles à la clôture. Par ailleurs, ces cotisations ne sont en aucun cas une charge future. Elles sont perçues au cours de l'exercice afin de financer un paiement ultérieur du pécule de vacances.

Dès lors, la provision présente au 31 décembre 2019 n'est pas justifiée et doit être extournée. Le résultat comptable est sous-évalué de 1.539,2 millions d'euros.

3 Comptabilités générale et budgétaire

3.1 Immobilisations incorporelles

L'ensemble des immobilisations ne sont pas reprises dans l'annexe aux comptes annuels relative au compte de modification du patrimoine.

La classification comptable des charges d'amortissements sur les immobilisations incorporelles est incorrecte.

3.2 Créances à plus d'un an (prêts hypothécaires aux centres de vacances)

Dans le cadre des dispositions de l'arrêté royal du 10 juillet 1990²⁸⁵, l'ONVA octroie des prêts hypothécaires à des centres de vacances sociales afin de promouvoir les vacances annuelles des ouvriers²⁸⁶. Au 31 décembre 2019, les prêts actifs s'élevaient à 46, pour un montant nominal de 50.130.115 euros, dont le solde restant dû était de 26.359.089 euros.

²⁸⁵ Arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les modalités de fonctionnement du fonds spécial pour la promotion des vacances annuelles des travailleurs salariés, institué par l'article 22bis des lois coordonnées.

²⁸⁶ Ces fonds sont prêtés, d'une part, pour l'acquisition, la construction et/ou l'extension d'immeubles ou de terrains de camping et caravanning et, d'autre part, pour la modernisation, l'adaptation et/ou la rénovation d'immeubles ou de terrains de camping et caravanning.

L'ONVA ne respecte pas strictement son règlement²⁸⁷, non seulement concernant l'octroi des fonds dans les deux ans de la première libération (86.398 euros libérés hors délai en 2019), mais également quant au calcul et au recouvrement des intérêts liés aux retards de paiement (3.386 euros).

Par ailleurs, certaines hypothèques reçues en garantie ne sont pas reprises dans l'annexe aux comptes annuels relative aux droits et engagements hors bilan. Celle-ci est dès lors sous-évaluée de 1.024.515 euros.

3.3 Retenue de cotisations sociales

L'ONVA et les caisses spéciales de vacances retiennent des cotisations sociales sur les pécules de vacances attribués. Cette retenue est à la charge des ouvriers et revient à l'ONSS-Gestion globale.

L'ONVA enregistre la retenue en provenance des caisses spéciales de vacances sur la base des transferts financiers effectués un mois après l'attribution des pécules. À la clôture de l'exercice, l'ONVA n'enregistre ni de dette envers l'ONSS ni de créance envers les caisses spéciales pour les pécules attribués en décembre 2019. Le bilan est donc sous-évalué de 89.940 euros en 2019.

Par ailleurs, bien que la retenue de cotisations sociales et les transferts périodiques à l'ONSS constituent une opération pour compte de tiers, l'ONVA les enregistre en produits/recettes et en charges/dépenses au lieu d'utiliser uniquement des comptes de dettes/créances. Le compte de résultat et le compte d'exécution du budget sont surévalués de 304.622.945 euros en 2019²⁸⁸.

3.4 Pécules de vacances prescrits

Les pécules de vacances non liquidés aux bénéficiaires sont prescrits à la fin de la troisième année à compter de la fin de l'année de l'exercice de vacances à laquelle ils se rapportent²⁸⁹. Ainsi, les pécules de vacances attribués en 2017 (prestations 2016) non liquidés sont prescrits au 31 décembre 2019. Cependant, l'ONVA n'a procédé aux enregistrements nécessaires qu'en 2020. Les résultats comptable et budgétaire sont sous-évalués de 6.777.736 euros en 2019.

3.5 Recettes de cotisations sociales

Outre les cotisations patronales, le financement que l'ONSS verse à l'ONVA inclut des éléments accessoires (cotisations irrécouvrables, majorations et intérêts, frais de gestion de l'ONSS).

L'ONVA l'enregistre cependant sur une base nette, sans distinguer les éléments accessoires des cotisations patronales. L'Office contrevient ainsi à l'article 9 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 interdisant la compensation entre des éléments d'actif et de passif, entre des charges et des produits et entre des droits et des engagements.

²⁸⁷ Règlement interne validé par le comité de gestion le 5 novembre 1997.

²⁸⁸ Sans impact sur les résultats comptables et budgétaires.

²⁸⁹ Article 46bis des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés.

3.6 Contribution à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles

L'ONVA procède à un calcul annuel d'un transfert de solidarité entre l'ONVA et les caisses spéciales de vacances²⁹⁰. Ce transfert peut être positif ou négatif et donc conduire à un transfert des caisses spéciales vers l'ONVA ou inversement.

Pour 2019, le calcul a abouti à un transfert des caisses spéciales vers l'ONVA de 7.102.451 euros qui n'a été enregistré qu'en 2020, ce qui est contraire à l'arrêté royal du 22 juin 2001. Les résultats comptable et budgétaire sont donc sous-évalués de ce montant en 2019.

3.7 Pécules de vacances (budget de gestion)

À la clôture de l'exercice, l'ONVA n'enregistre pas la dette pour pécules de vacances de son personnel pour les prestations de l'année écoulée, ce qui est contraire au principe du droit constaté. Les résultats comptable et budgétaire sont donc surévalués de 600.749 euros en 2019.

4 Procédures internes

La Cour des comptes constate qu'aucune règle d'évaluation concernant les créances douteuses ou les réductions de valeur n'est établie. Par ailleurs, l'ONVA n'a pas de procédure écrite et validée désignant la personne habilitée à approuver les notes de frais des fonctionnaires dirigeants (206,76 euros en 2019).

En outre, l'ONVA ne procède pas à la réconciliation salariale entre les relevés annuels récapitulatifs 325 et les données de gestion. Par ailleurs, la réconciliation entre ces données de gestion et les comptes de charges salariales n'est pas non plus réalisée. Enfin, l'Office ne réconcilie pas non plus ses dettes sociales avec les récapitulatifs ONSS et SPF Finances en fin d'exercice.

5 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que l'ONVA a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents. Ils portaient, notamment, sur le déclassement d'actifs, la comptabilisation des garanties/cautionnements envers l'ASBL Smals, le reclassement des fournisseurs débiteurs, l'affectation aux réserves, la distinction des opérations relevant du budget des missions ou de gestion et la classification comptable des dettes sociales.

À la suite de son contrôle des comptes 2019, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- enregistrer la dette relative au pécule de vacances des bénéficiaires et la créance relative à son financement sur l'exercice adéquat selon le principe des droits constatés ;
- extourner la provision injustifiée pour risques et charges relative aux recettes de cotisations trimestrielles déjà perçues ;
- assurer l'exhaustivité et l'exactitude des informations reprises dans les annexes aux comptes annuels Compte de modification du patrimoine et Droits et engagements hors bilan ;

²⁹⁰ Arrêté royal du 20 janvier 2017 concernant la contribution à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles. Il existe neuf caisses spéciales de vacances ; elles sont chargées de payer aux travailleurs qui en relèvent le pécule de vacances auquel ils peuvent prétendre.

- comptabiliser les amortissements sur immobilisations incorporelles dans la classe comptable adéquate ;
- respecter le règlement interne relatif à l'octroi de prêts hypothécaires (délai de libération et intérêts de retard) ;
- enregistrer, sur l'exercice adéquat et hors du compte de résultat et du compte d'exécution du budget, les retenues de cotisations sociales et les transferts à l'ONSS y relatifs (opération pour compte de tiers) ;
- appliquer strictement le principe de césure comptable et budgétaire pour les opérations relatives à la prescription des pécules de vacances et au transfert de solidarité ;
- adapter le schéma de comptabilisation relatif au financement provenant de l'ONSS afin de ne pas compenser les opérations entre elles et de respecter la classification comptable et budgétaire des éléments constitutifs ;
- enregistrer la dette de pécule de vacances de son personnel sur l'exercice de référence ;
- établir les règles d'évaluation relatives aux créances douteuses et aux réductions de valeur, reclasser toute créance douteuse dans la rubrique adéquate après leur analyse et enregistrer les réductions de valeur éventuelles nécessaires ;
- élaborer une procédure désignant le responsable de la validation des notes de frais des mandataires, tout en veillant à éviter un lien de subordination ;
- mettre en place les activités de contrôle garantissant le lien entre les données de gestion, les comptes de charges salariales et les fiches fiscales récapitulatives 325 ainsi qu'assurer la concordance en fin d'exercice de ses comptes de dettes sociales avec les tiers concernés.

L'ONVA se rallie globalement aux recommandations de la Cour des comptes et s'engage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité de ses comptes, en particulier l'enregistrement de ses opérations de missions (pécules de vacances) en raison de leur importance comptable et budgétaire.

SFP : contrôle des comptes annuels 2018 et 2019

Le Service fédéral des pensions (SFP) est chargé, en vertu de la loi du 18 mars 2016, de calculer et de payer les pensions des salariés, des fonctionnaires, des agents de HR-Rail, des administrations locales et provinciales ainsi que la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) et de payer les pensions des indépendants. Le total des prestations sociales en 2019 s'est élevé à 50.462,3 millions d'euros.

La Cour des comptes a audité les comptes annuels 2018 et 2019 du SFP. Ses principaux constats et recommandations portent sur la gestion des créances, les plus-values de réévaluation, les provisions pour risques et charges, le financement du fonds de la police, l'imputation budgétaire des réductions de valeur, le respect de la césure comptable et budgétaire, les opérations pour comptes de tiers, la réconciliation salariale et la complétude de l'inventaire des avoirs, dettes, droits et engagements, pour lesquels la Cour a identifié des erreurs significatives en comptabilités générale et budgétaire. Le SFP s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

1 Introduction

1.1 Missions

Le Service fédéral des pensions (SFP) est une institution publique de sécurité sociale (IPSS) issue de l'intégration, au 1^{er} avril 2016²⁹¹, de l'Office national des pensions (ONP) et du Service des pensions du secteur public (SDPSP). En outre, le SFP a repris, au 1^{er} janvier 2017, les compétences et missions liées aux pensions de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS)²⁹² et HR-Rail. À la suite des opérations d'intégration, le SFP intervient au titre d'organisme attributeur, payeur et percepteur. Ses missions sont les suivantes :

- conseiller et informer de manière claire en matière de pension, via différents canaux de communication adaptés aux besoins et aux groupes cibles ;
- calculer les pensions des salariés, des fonctionnaires, des agents de HR-Rail, des administrations locales et provinciales ainsi que la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa), et notifier ensuite leurs droits aux (futurs) pensionnés ;
- payer les pensions des salariés, des fonctionnaires, des indépendants, des agents de HR-Rail, des administrations locales et provinciales ainsi que la Grapa ;
- soutenir la prise de décision politique, en faisant bénéficier les décideurs politiques de ses données, de ses analyses et de son expertise en matière stratégique, juridique, financière et actuarielle.

²⁹¹ Loi du 18 mars 2016 portant modification de la dénomination de l'Office national des pensions en Service fédéral des pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des pensions du secteur public, des missions Pensions des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR-Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

²⁹² Office des régimes particuliers de sécurité sociale.

1.2 Présentation des comptes annuels 2018 et 2019

Tableau 39 – Présentation synthétique des comptes annuels 2018 et 2019 du SFP (en millions d'euros)

	Rubriques	2019	2018
Comptabilité générale	Bilan	1.666,6	1.764,5
	Produits	50.673,5	50.581,2
	Charges	50.740,1	50.464,3
	Résultat comptable	-66,6	116,9
Comptabilité budgétaire*	Recettes des missions	51.369,2	49.803,9
	Dépenses des missions	51.285,0	49.534,7
	Solde budgétaire des missions	84,2	269,2
	Recettes de gestion	60,0	54,7
	Dépenses de gestion	205,7	198,3
	Solde budgétaire de gestion	-145,7	-143,6

(*) Le budget des IPSS est constitué : 1° d'un budget des missions comprenant les recettes et les dépenses relatives aux missions légales de l'institution et 2° d'un budget de gestion comprenant les recettes et les dépenses relatives à la gestion de l'institution. Ce dernier distingue notamment les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Source : comptes annuels 2018 et 2019

Les comptes 2018 et 2019 ont été soumis au contrôle révisoral. Le rapport du réviseur a été remis en octobre 2021. Conformément aux dispositions réglementaires²⁹³, il a déclaré les comptes, les situations périodiques et les autres documents y relatifs « *exacts et conformes aux écritures* ».

Selon l'article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001²⁹⁴, les comptes du SFP doivent être établis par le comité de gestion pour le 15 juin de l'année qui suit l'exercice comptable. Ils doivent ensuite être adressés à la Cour des comptes en vue de leur contrôle par le ministre du Budget au plus tard le 30 novembre qui suit l'exercice. Les comptes de l'exercice 2018 et 2019 ont été établis respectivement le 27 août 2019 et le 24 juin 2020 par le comité de gestion. Ils ont été officiellement transmis à la Cour des comptes le 12 octobre 2021 et le 28 avril 2022, soit avec 23 et 17 mois de retard.

²⁹³ En application de l'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale, la certification du caractère exact et conforme des enregistrements a été confiée à un réviseur d'entreprises.

²⁹⁴ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

2 Comptabilité générale

2.1 Bilan

2.1.1 Immobilisations incorporelles et corporelles

La classification d'un immeuble, actif majeur du parc immobilier du SFP²⁹⁵, dans un compte de « placements » est incorrecte. Le SFP envisage la vente de ce bâtiment en 2022.

2.1.2 Créances à un an au plus

La Cour formule les remarques suivantes concernant le traitement comptable et budgétaire des créances à un an au plus :

- Des créances concernant des récupérations de traitements payés avant 2013 (235.117 euros) ont été annulées sans décision formelle de l'administratrice générale, contrairement à ce que prévoient les règles d'évaluation du SFP.
- Le solde d'une dotation à recevoir (1,3 million d'euros) n'évolue plus depuis plusieurs années. Le SFP n'a pas pu démontrer les diligences mises en œuvre pour en assurer le suivi et le recouvrement.
- Le SDPSP n'enregistre pas de créances relatives aux quotes-parts liées à la récupération d'une partie des pensions publiques auprès d'autres organismes pour les années de carrière ne relevant pas du SDPSP. Le SFP a dû réaliser un travail d'identification de ces montants à recouvrer (50,1 millions d'euros fin 2019²⁹⁶), qui est toujours en cours. Toutefois, le SFP n'a pas évalué le montant non encore identifié à la clôture de l'exercice 2019.
- Le SFP peut, sous certaines conditions, décider de renoncer à recouvrer des prestations indûment payées (régimes salariés et fonctionnaires). En 2019, le total de ces renoncations s'élève à 1,2 million d'euros (1,3 million d'euros en 2018). Cependant, ces renoncations ne sont enregistrées ni comptablement ni budgétairement en charges/dépenses, ce qui surévalue les résultats comptable et budgétaire.
- Le SFP exclut explicitement de ses règles d'évaluation la comptabilisation de créances douteuses et de réductions de valeurs concernant les prestations payées indûment, en contravention avec l'article 11 de l'arrêté royal du 24 janvier 2014.

2.1.3 Placements de trésorerie et valeurs disponibles

Titre à revenu fixe

Le SFP ne respecte pas le schéma de comptabilisation²⁹⁷ relatif aux portefeuilles-titres. En effet, des différences entre les comptes d'actif et de passif qui y sont liés n'ont pas pu être justifiées.

Par ailleurs, en 2019, un montant de 60 millions d'euros a été désinvesti du portefeuille-titres sans imputation budgétaire en recettes, ce qui sous-évalue le résultat budgétaire. De plus, cette opération a été réalisée sans décision préalable du comité de gestion et en l'absence de délégation au service financier.

²⁹⁵ Valeur nette comptable de l'immeuble au 31 décembre 2019 : 26,1 millions d'euros sur un total de 51 millions d'euros.

²⁹⁶ Le solde encore à recouvrer fin 2021 s'élevait à 27 millions d'euros.

²⁹⁷ Circulaire n° 6 de la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale, 2019.

Comptes de virements internes

La Cour des comptes a identifié deux comptes de virements internes²⁹⁸ utilisés comme des comptes d'attente. Toutefois, ces comptes n'ont pas été soldés ou reclassés en fin d'exercice. Cette pratique incorrecte du SDPSP a perduré au SFP.

Compte bancaire

Le justificatif du solde de fin d'exercice d'un compte bancaire²⁹⁹ n'a pas été fourni à la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle.

2.1.4 Fonds de plus-value de réévaluation immobilière

Les principes généraux de la comptabilité et les commentaires de la Commission de normalisation privilégient un transfert des plus-values de réévaluation vers les réserves à concurrence du montant des amortissements actés sur la plus-value. Toutefois, le SFP diminue ses plus-values de réévaluation via un produit exceptionnel.

En raison de ce schéma de comptabilisation erroné, le résultat comptable est surévalué, en 2018 et 2019, de respectivement 1,7 million d'euros et 0,6 million d'euros.

2.1.5 Fonds de réserve et bénéfice/perte reporté(e)

Fonds de réserve

Le fonds de réserve des salariés comporte principalement un montant prêté à l'ONSS de 513 millions d'euros en 1998. Cet enregistrement découle du régime de financement antérieur à la Gestion globale qui permettait la constitution de réserves par les organismes. Parallèlement, une perte reportée de 650 millions d'euros provient en grande partie du non-remboursement comptabilisé en 2014 du prêt sans intérêt accordé à l'ONSS.

Vu le mode de financement principal du SFP (Gestion globale) et l'abandon du montant prêté à l'ONSS, le maintien d'une réserve et d'une perte à reporter ne correspond pas à la réalité économique du SFP.

Bénéfice reporté-perte reportée

Le SFP enregistre les bénéfices et les pertes à reporter par régime de pension. Cependant, le SFP utilise simultanément des comptes de bénéfice à reporter et des comptes de perte reportée plutôt qu'un seul compte synthétique de résultat reporté par régime.

Par ailleurs, vu le mode de financement principal du SFP (Gestion globale) pour le régime des salariés basé sur les besoins de trésorerie, l'enregistrement de bénéfice ou de perte en fin d'exercice n'est pas adéquat. En effet, les excédents ou les déficits de financement des missions par la gestion globale constituent des dettes ou des créances du SFP, qui doivent être enregistrées à la clôture de l'exercice. La Cour des comptes estime que la situation comptable des missions de ce régime présente un excédent de 3,6 millions d'euros en 2018 et de 22,6 millions d'euros en 2019.

²⁹⁸ Soldes au 31 décembre 2019 : 1.002.653,68 euros et 261.380 euros.

²⁹⁹ Solde d'ouverture : 67.487.402,61 euros et solde de clôture : 0 euro, en 2018.

En conséquence, les résultats comptables et budgétaires 2018 et 2019 sont surévalués des mêmes montants.

2.1.6 Provisions

Hormis la provision relative aux pensions des fonctionnaires (645.372 euros) qui n'a pas pu être justifiée, le SFP ne comptabilise pas les provisions pour risques et charges nécessaires. En outre, le service juridique ne dispose pas d'un fichier de gestion relatif aux litiges en cours et le service Patrimoine d'un récapitulatif des grosses réparations et gros entretiens. Ces lacunes empêchent de comptabiliser les provisions pertinentes.

2.1.7 Dettes à plus d'un an

Un compte de dettes à plus d'un an (10,1 millions d'euros au 31 décembre 2019) n'a pas pu être intégralement justifié. En effet, le fichier de gestion qui l'appuie ne reprend qu'une dette de 4,1 millions d'euros. La différence (6,0 millions d'euros) n'a pas pu être justifiée par le SFP, ce qui contrevient à l'article 10 de l'arrêté royal du 22 juin 2001, prévoyant notamment un inventaire complet des avoirs et droits, des dettes, obligations et engagements lors de la clôture.

2.2 Compte de résultats

2.2.1 Cotisations sociales

Classifications comptable et budgétaire

Les cotisations de l'ancien SDPSP (2,2 milliards en 2019) et les cotisations des pouvoirs locaux (2,4 milliards en 2019) sont retenues et versées par l'ONSS et enregistrées en produits/recettes, sur une base nette en ne distinguant pas les éléments accessoires³⁰⁰ des cotisations. Ce mode d'enregistrement contrevient à l'article 9 de l'arrêté royal du 26 janvier 2014 qui prévoit qu'« aucune compensation ne peut être opérée entre des éléments d'actif et de passif, entre des charges et des produits et entre des droits et des engagements ».

Cotisation de solidarité

Le SFP est habilité³⁰¹ à retenir une cotisation de solidarité sur les pensions légales payées pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers. Il est également habilité à la percevoir sur les pensions complémentaires dues aux travailleurs indépendants et à la transférer à l'Inasti.

L'analyse de ces cotisations par la Cour des comptes appelle les commentaires suivants :

- Le SFP affecte la recette de la cotisation de solidarité prélevée sur les pensions légales des indépendants au régime des pensions salariés, en l'absence de dispositions légales³⁰².

³⁰⁰ Réductions de valeur sur créances, majorations et intérêts de retard ainsi que les frais administratifs de l'ONSS (environ 12 millions d'euros par exercice).

³⁰¹ Loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

³⁰² 6,2 millions d'euros en 2018 et 6,0 millions d'euros en 2019. Le SFP précise qu'il n'est pas tenu légalement d'en effectuer le transfert à l'Inasti.

- Le SFP ne transfère pas le produit de la cotisation de solidarité sur les pensions complémentaires à l'Inasti, bien que ce soit prévu par la loi³⁰³.
- Le SFP ne distingue pas la cotisation de solidarité sur les pensions complémentaires attribuées à un indépendant ou à un salarié.

2.2.2 Locations de bâtiments administratifs

La Cour des comptes n'a pas été en mesure, tant pour les bâtiments administratifs que pour les immeubles de rapport du SFP, de réconcilier entièrement le nombre de locataires et le montant des loyers repris dans le fichier de gestion, d'une part, et les produits comptabilisés, d'autre part. En effet, des montants de 4,3 millions d'euros et de 4,2 millions d'euros sont comptabilisés en 2018 et 2019, alors que le fichier de gestion ne justifie des loyers qu'à hauteur de 3,3 millions d'euros. En outre, le SFP perçoit un loyer (301.164 euros) et le rétrocède à un tiers, sans être à même de justifier cette rétrocession.

2.2.3 Prestations sociales et transferts de revenus

Transferts internes liés au financement du fonds des pensions de la police fédérale

En 2018 et 2019, le régime des pensions du secteur public à charge du Trésor a transféré au régime du fonds des pensions de la police fédérale 224,3 millions d'euros et 218,1 millions d'euros afin de combler le déficit du fonds.

Le fonds des pensions de la police fédérale est financé par des cotisations sociales prélevées sur le traitement des agents et transférées par l'ONSS. En revanche, le régime des pensions du secteur public est principalement financé par une dotation du SPF Sécurité sociale. Tout excédent de financement constitue donc une dette dans le chef du SFP et ne peut être réalloué à d'autres régimes en l'absence de dispositions spécifiques prévues par l'arrêté de subvention.

En outre, la loi sur le fonds des pensions de la police fédérale³⁰⁴ prévoit uniquement un financement au moyen de cotisations prélevées sur le traitement des membres du personnel.

Transferts vers les institutions de prévoyance

Concernant les avances versées aux institutions de prévoyance dans le cadre du fonds de pension solidarisé des administrations locales (905,8 millions d'euros en 2019), le SFP ne réconcilie pas les décomptes annuels communiqués par les institutions de prévoyance avec ses données comptables. À ce titre, le total des avances reçues par la principale institution de prévoyance pour les prestations sociales est inférieur de 1,7 million d'euros au total des avances versées par le SFP. Cette différence découle de l'enregistrement de l'avance relative aux pensions de janvier 2020 sur l'exercice 2019. Par ailleurs, le décompte annuel établi par l'institution de prévoyance reconnaît une dette de 10,8 millions d'euros en faveur du SFP à la clôture de l'exercice 2019. Or, cette créance n'a pas été enregistrée par le SFP en 2019.

³⁰³ Le SFP indique qu'il ne dispose pas de l'information par régime (salariés ou indépendants) pour la cotisation de solidarité prélevée sur les pensions complémentaires et n'est donc pas en mesure de la transférer à l'Inasti.

³⁰⁴ Article 5 de la loi du 6 mai 2002 relative au fonds des pensions de la police fédérale et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale : « *Le Fonds des pensions de la police fédérale est alimenté par le produit d'une cotisation globale comportant une cotisation personnelle et une cotisation patronale.* »

Les résultats comptable et budgétaire 2019 sont dès lors sous-estimés de 9,1 millions d'euros.

2.2.4 Opération pour compte de tiers

Pensions des indépendants

Le SFP agit comme intermédiaire en payant les pensions des indépendants pour le compte de l'Inasti, qui reste chargé de l'octroi et du calcul des prestations. Ces pensions sont enregistrées dans le compte de résultats et le compte d'exécution budgétaire du SFP (3.813,6 millions d'euros en 2018 et 3.927,1 millions d'euros en 2019). Cependant, l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 prévoit que « *par recettes ou dépenses budgétaires, on entend les droits constatés par l'institution du chef de ses relations avec des tiers.* » Il ne prévoit pas les opérations pour compte de tiers.

Cotisations assurance maladie-invalidité

Le SFP, agissant en tant qu'intermédiaire pour l'Inami, est également chargé de percevoir la cotisation assurance maladie-invalidité de 3,55 % prévue par la loi du 14 juillet 1994³⁰⁵. Ces retenues sont enregistrées en produits/recettes et les transferts à l'Inami en charges/dépenses pour respectivement 1.286,8 millions d'euros et 1.295,6 millions d'euros en 2018 ainsi que 1.325,3 millions d'euros et 1.327,0 millions d'euros en 2019, alors qu'il s'agit d'opérations pour compte de tiers.

Recommandation

La Cour des comptes recommande au SFP d'analyser, en concertation avec les entités tierces, le traitement comptable et budgétaire actuel (prise en produits/recettes et en charges/dépenses) des opérations pour compte de tiers.

3 Procédures internes

3.1 Acteurs financiers

Contrairement aux principes généraux de contrôle interne, les fonctions d'approbation, d'enregistrement et de paiement ne sont pas suffisamment séparées. En effet, l'administratrice générale dispose seule d'un accès en signature aux comptes bancaires³⁰⁶.

En outre, la liste récapitulative des pouvoirs de signature sur les comptes bancaires n'est ni exacte ni exhaustive. En effet, certains comptes ne sont pas renseignés³⁰⁷, les accès à certains logiciels de paiement ne sont pas repris et un agent absent de la liste dispose toujours d'un accès au 31 décembre 2020.

³⁰⁵ Article 191, 7°, de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité : « *Le Service fédéral des pensions perçoit la retenue visée à l'alinéa 1^{er} et en verse mensuellement le produit à l'Institut, après déduction des frais d'administration exposés en la matière par le Service fédéral des pensions, à l'exclusion des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement informatique.* »

³⁰⁶ Le SFP précise que l'administratrice générale n'utilise pas le logiciel de paiement.

³⁰⁷ Compte titre du fonds de pension solidarisé (299,4 millions d'euros au 31 décembre 2019) et compte bancaire pour le régime des victimes d'attentats.

Enfin, le SFP ne dispose pas d'une base de données reprenant la liste complète de tous les agents pouvant engager l'institution avec les limites (administratives, temporelles et de seuils) de leurs délégations. Cette situation induit le risque que des personnes approuvent des opérations sans avoir été formellement désignées ou au-delà des limites de leurs délégations.

3.2 Cycle de la trésorerie

La note formalisant la gestion et l'organisation de la caisse centrale, utilisées pour les menues dépenses au siège du SFP (Tour du midi), présente certains manquements :

- Les tâches des caissiers ne sont pas reprises dans leur description de fonction.
- Le montant maximum du fonds de la caisse centrale n'est pas fixé.
- La nature des encaissements et des décaissements admis n'est pas déterminée.
- Les avances récurrentes faites à plusieurs services opérationnels ne sont pas formalisées (désignation des agents, entreposage et accès aux espèces, montant maximum, justification des dépenses).

3.3 Cycle des achats

Il n'existe pas de description formalisée de la procédure d'achat. La gestion du processus des achats appelle les remarques suivantes :

- Les cahiers des charges ne sont pas soumis systématiquement pour avis au service juridique.
- La procédure de rapprochement entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture et celle relative à la réception des commandes ne sont pas formalisées.
- Les bons de livraison de certaines pièces examinées ne comportent pas toujours de signature d'approbation par les personnes désignées.

3.4 Cycle des rémunérations

Le SFP ne procède pas, dans le cadre de ses travaux de clôture, à la réconciliation entre les relevés récapitulatifs 325, reprenant de manière synthétique les fiches fiscales individuelles établies, et les données de gestion. Par ailleurs, la réconciliation entre ces données de gestion et les comptes de charges (146,1 millions d'euros au 31 décembre 2019) n'est pas non plus réalisée.

3.5 Cycle des immobilisés

Tenue de l'inventaire

Aucune procédure d'inventaire n'est formalisée (entrées, sorties, contrôle physique annuel, responsables des fonctions de décision, d'enregistrement, de conservation et de surveillance). De plus, aucun inventaire physique n'a été effectué en 2018 et 2019, en contravention avec l'article 10 de l'arrêté royal du 22 juin 2001.

La gestion des immobilisations révèle plusieurs lacunes. Ainsi, des biens mis au rebut figurent dans l'inventaire, des numéros identiques peuvent être attribués à des actifs distincts, la liaison automatique entre les bases de données de gestion et le système comptable n'est pas assurée et le système de gestion permet d'attribuer une date de début d'amortissement qui ne correspond pas à la date d'acquisition (date postérieure ou antérieure).

Par ailleurs, selon le fichier de gestion du SFP, 1.777 biens ont été mis au rebut en 2019, dont 137 avaient une valeur comptable nette positive (108.291 euros). Le SFP n'a pas été en mesure de fournir les pièces justificatives relatives à ces mises au rebut (approbation, destination, etc.).

En contradiction avec les règles d'évaluation, des actifs corporels pour une valeur d'acquisition inférieure à 500 euros sont comptabilisés au lieu d'être enregistrés en charges. Ainsi, au 31 décembre 2019, 32.747 actifs pour une valeur brute comptable totale de 6,7 millions d'euros³⁰⁸ sont repris dans le fichier de gestion et la balance générale.

Immobilisations incorporelles en cours

Le SFP n'enregistre aucune immobilisation incorporelle en cours malgré l'existence de projets informatiques d'une durée de développement supérieure à un an. Il active chaque année des immobilisations incorporelles sur la base de ses règles d'évaluation, mais sans tenir compte de la finalisation du projet sous-jacent. En effet, les projets ne font pas systématiquement l'objet d'une fiche individuelle permettant de déterminer s'ils sont clôturés. Dès lors, les immobilisations activées peuvent être amorties, alors que les développements ne sont pas finalisés.

4 Conclusion et recommandations

La Cour des comptes constate que le SFP a remédié à des manquements relevés lors de ses contrôles précédents. Ils portaient, notamment, sur l'absence de réconciliation entre le résultat budgétaire et économique, l'absence de justification de plusieurs soldes, la présence d'actifs incorporels désaffectés repris à l'inventaire, l'imputation erronée au budget de missions d'une partie des frais liés à la Tour du midi et la non-intégration de tous les comptes bancaires dans la comptabilité.

À la suite du contrôle de ses comptes 2018 et 2019, la Cour des comptes formule les nouvelles recommandations suivantes :

- comptabiliser l'immeuble de placement dans les comptes d'actifs adéquats ;
- respecter les règles de délégation de pouvoir en matière d'annulation de créances ;
- mettre en œuvre les procédures de recouvrement et de suivi des créances ;
- comptabiliser l'ensemble des créances qui ont été émises avant l'intégration du SDPSP ;
- enregistrer en charges/dépenses les annulations de droits constatés issues des renonciations et corriger le solde des créances déjà annulées ;
- comptabiliser des créances douteuses et des réductions de valeurs et mettre les règles d'évaluation y relatives en conformité avec le cadre réglementaire ;
- réconcilier les comptes à l'actif et au passif relatifs au portefeuille-titres et justifier les discordances éventuelles ;
- veiller à ce que les opérations sur le portefeuille-titres résultent de décisions prises par les organes ou personnes habilités et les imputer budgétairement ;
- identifier les mouvements ou opérations à l'origine du solde des comptes de virements internes et procéder aux écritures de reclassement ou corrections nécessaires ;
- justifier l'ensemble des soldes des comptes bancaires ;
- modifier le schéma de comptabilisation afférent aux plus-values de réévaluation ;
- corriger les comptes de fonds propres (fonds de réserve et perte reportée) relatifs au prêt à l'ONSS ;

³⁰⁸ Valeur nette comptable au 31 décembre 2019 : 376.692 euros.

- solder les différents comptes de bénéfice et perte reportés pour aboutir à un seul compte de résultat reporté par régime ;
- enregistrer les excédents ou déficits de financement de l'exercice en dettes ou créances en application du principe du droit constaté ;
- comptabiliser les provisions nécessaires pour couvrir les risques prévisibles ou les pertes éventuelles à la date de clôture (litiges, grosses réparations et anomalies) ;
- justifier l'ensemble des dettes à long terme et procéder aux écritures de correction nécessaires ;
- revoir le schéma de comptabilisation des cotisations retenues et versées par l'ONSS afin de respecter la classification comptable et budgétaire ;
- respecter la distinction entre les régimes et transférer à l'Inasti le montant des cotisations de solidarité prélevé sur les pensions complémentaires payées aux travailleurs indépendants ;
- réconcilier périodiquement le fichier de gestion des locataires avec les enregistrements comptables et disposer des éléments justificatifs de la rétrocession de loyer ;
- garantir le financement des pensions du fonds de la police fédérale conformément aux dispositions légales ;
- réconcilier les flux et les soldes avec les décomptes des assureurs dans le cadre de la clôture de l'exercice afin de rattacher les opérations à l'exercice de référence ;
- en concertation avec les entités tierces, analyser le traitement comptable et budgétaire (prise en produits/recettes et en charges/dépenses) des opérations pour compte de tiers ;
- garantir la séparation et l'incompatibilité des fonctions d'enregistrement, d'approbation et de paiement des opérations de recettes et dépenses ;
- compléter et faire approuver la liste récapitulative des pouvoirs de signature sur les comptes bancaires ;
- établir une liste de référence de tous les agents pouvant engager l'institution en dépenses et en recettes ;
- compléter et faire approuver le règlement relatif à la caisse centrale ;
- formaliser et renforcer le contrôle interne du cycle des achats ;
- procéder à la réconciliation complète et documentée des charges salariales avec les données de gestion et les relevés récapitulatifs 325 ;
- revoir le cycle des immobilisations notamment en procédant à une analyse de risques, mettant en œuvre les mesures de contrôle nécessaires, vérifiant la consistance des fichiers de gestion et formalisant le cycle par des procédures ;
- appliquer les règles d'évaluation relatives au seuil d'activation des actifs corporels ;
- revoir les schémas de comptabilisation des projets informatiques et en assurer le suivi.

Le SFP s'est rallié globalement aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'engage à poursuivre ses efforts en 2022 afin d'améliorer la qualité de ses comptes.

Incidence budgétaire 2021 des modifications des normes d'agrément des hôpitaux

Depuis le 1^{er} juillet 2014, les communautés et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale fixent les normes auxquelles les hôpitaux, les services hospitaliers, les programmes de soins hospitaliers et les fonctions hospitalières doivent répondre. L'exercice de ces compétences peut toutefois avoir une incidence sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale. La Cour des comptes a examiné l'incidence des modifications apportées aux normes d'agrément des hôpitaux qui sont entrées en vigueur entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021. Elle conclut qu'elles n'ont pas eu d'incidence financière sur le budget fédéral ni sur celui de la sécurité sociale en 2021.

1 Introduction

À la suite de la sixième réforme de l'État, les entités fédérées (les communautés³⁰⁹ et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale) sont compétentes, depuis le 1^{er} juillet 2014, pour organiser la politique des soins de santé dans les établissements de soins³¹⁰ et en dehors de ceux-ci. Elles peuvent dès lors fixer les normes auxquelles les hôpitaux, les services hospitaliers, les programmes de soins hospitaliers et les fonctions hospitalières doivent répondre pour être agréés. L'État fédéral reste toutefois compétent pour la législation organique, les règles de base relatives à la programmation³¹¹ et le financement de l'exploitation.

En raison de cette répartition des compétences, une modification des normes d'agrément par une communauté peut avoir une incidence sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale. Cette incidence se marquera dans le financement des frais de fonctionnement des hôpitaux et dans les dépenses de soins de santé. Le législateur a dès lors confié une double mission à la Cour des comptes :

- La Cour des comptes doit évaluer les conséquences sur le budget de l'État fédéral et sur celui de la sécurité sociale, à court et long terme, de tout projet ou toute proposition de décret, tout amendement à un projet ou une proposition de décret ainsi que tout projet d'arrêté modifiant les normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins hospitaliers et des fonctions hospitalières³¹².
- Au terme de l'exercice budgétaire, la Cour des comptes doit rédiger un rapport circonstancié sur l'incidence, au cours de l'exercice budgétaire précédent, des normes d'agrément en vigueur dans les entités fédérées³¹³.

³⁰⁹ La Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone. La Communauté française a transféré, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la compétence relative à l'ensemble des hôpitaux, à l'exception des hôpitaux universitaires.

³¹⁰ Article 5, § 1^{er}, l, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié par l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État.

³¹¹ Il s'agit d'une planification, par l'État fédéral, de l'offre d'hôpitaux et de services hospitaliers basée sur les besoins généraux et spécifiques en matière de soins de santé pour l'ensemble du territoire et pour chaque communauté.

³¹² Article 5, § 1^{er}, l, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

³¹³ Article 5, § 1^{er}, l, alinéa 8, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ce rapport porte sur l'ensemble des modifications des normes d'agrément pour lesquelles les arrêtés sont entrés en vigueur entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021.

2 Procédure

Dans le cadre de la préparation de son rapport, la Cour des comptes a demandé, le 10 août 2022, l'avis des administrations suivantes sur l'incidence des arrêtés entrés en vigueur sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale :

- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (Inami) ;
- le département Bien-être, Santé publique et Famille de la Communauté flamande ;
- l'Agence flamande des soins et de la santé ;
- l'Agence pour une vie de qualité (Aviq – pour les arrêtés de la Communauté française et de la Région wallonne) ;
- le département Santé et Personnes âgées du ministère de la Communauté germanophone ;
- les services du collège réuni de la Commission communautaire commune.

L'Inami a répondu le 12 août 2022, les services du collège réuni de la Commission communautaire commune le 18 août 2022, l'Aviq le 19 août 2022, l'Agence flamande des soins et de la santé le 29 août 2022 et le département Santé et Personnes âgées du ministère de la Communauté germanophone le 6 septembre 2022 et le département Bien-être, Santé publique et Famille de la Communauté flamande le 21 septembre.

3 Aperçu des arrêtés

Quinze arrêtés modifiant les normes d'agrément des hôpitaux sont entrés en vigueur entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021. Ils ont fait l'objet de dix dossiers soumis à la Cour des comptes³¹⁴. Il ressort de l'analyse des dossiers et des réponses de l'Inami et des administrations compétentes que ces arrêtés n'ont eu, en 2021, aucune incidence sur le budget de l'État fédéral ni sur celui de la sécurité sociale.

3.1 Arrêtés entrés en vigueur en 2020³¹⁵

- a) *Arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 16 juillet 2020 modifiant l'arrêté du gouvernement du 19 avril 1995 fixant la procédure d'agrément et de fermeture des hôpitaux et des services hospitaliers*

L'arrêté aligne sa législation sur la modification de la loi fédérale introduite par la loi du 28 février 2019³¹⁶. Il établit le cadre de création d'un maximum de 25 réseaux hospitaliers cliniques loco-régionaux³¹⁷.

³¹⁴ Cinq demandes d'avis concernaient chaque fois deux arrêtés.

³¹⁵ Les arrêtés déjà entrés en vigueur en 2020 sont présentés succinctement ci-après. Pour une présentation détaillée, voir : Cour des comptes, « Inami : incidence des modifications des normes d'agrément des hôpitaux sur le budget de l'État fédéral et de la sécurité sociale en 2020 », 178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, p. 89 et suiv., www.courdescomptes.be.

³¹⁶ Loi du 28 février 2019 modifiant la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, en ce qui concerne le réseautage clinique entre hôpitaux.

³¹⁷ Un réseau hospitalier clinique loco-régional est un lien de collaboration durable dans lequel les hôpitaux harmonisent l'offre médicale générale, en tenant compte des besoins du patient.

- b) *Arrêté du gouvernement flamand du 9 octobre 2020 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 14 juillet 2017 portant subventionnement des infrastructures hospitalières, l'arrêté du gouvernement flamand du 14 juillet 2017 portant procédure de subvention des infrastructures hospitalières et l'arrêté du gouvernement flamand du 26 avril 2019 relatif au planning en matière de la stratégie des soins*

L'arrêté permet de rendre éligible à un forfait stratégique³¹⁸ une association dotée d'une personnalité juridique regroupant deux ou plusieurs hôpitaux et/ou hôpitaux de revalidation.

- c) *Ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 octobre 2020 modifiant l'article 79 et le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et ordonnance du 22 octobre 2020 modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 relative à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières, afin de permettre la collaboration entre hôpitaux impliquant une personne morale de droit public visée au chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale*

L'ordonnance modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 adapte la loi aux réformes législatives opérées dans le paysage hospitalier et aux évolutions de l'offre des hôpitaux.

L'ordonnance modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 définit le cadre juridique de la participation des personnes morales de droit public créées sur la base des chapitres XII et XIIbis de la loi organique du 8 juillet 1976 à un réseau hospitalier clinique loco-régional entre hôpitaux publics et privés. La collaboration vise à organiser l'offre de soins et à la rationaliser.

3.2 Arrêtés entrés en vigueur en 2021

- a) *Arrêté du gouvernement flamand du 26 avril 2019 relatif au planning en matière de la stratégie des soins*

L'arrêté définit le cadre juridique pour l'élaboration d'un plan de soins stratégique³¹⁹. Il transforme ce plan, qui constituait un instrument de construction ou de rénovation des hôpitaux ou de parties d'hôpitaux, en un instrument de base pour apprécier l'opportunité de demandes de planification et d'agrément d'un hôpital, d'un service hospitalier, d'une partie d'hôpital ou d'une forme de coopération. L'arrêté définit les aspects à retrouver dans un plan de soins stratégique et les exigences spécifiques de chaque type de plan (régional, thématique ou individuel). Le ministre compétent peut également décider qu'il convient de motiver le respect du plan de soins stratégique pour obtenir le permis ou l'agrément souhaité.

- b) *Arrêtés modifiant l'article 13 de l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction « soins urgents spécialisés » doit répondre pour être agréée et modifiant l'article 18 de l'arrêté royal du 10 août 1998 fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction « service mobile d'urgence et de réanimation » (Smur) pour être agréée*

³¹⁸ À savoir un forfait pour financer des investissements dans la nouvelle construction, une extension ou une adaptation importante d'un hôpital ou d'un service hospitalier.

³¹⁹ L'arrêté définit le plan de soins stratégique comme « un plan pour la future offre de soins qui se base sur les besoins réels en matière de soins et accorde une attention aux accords et aux réseaux entre les établissements et prestataires de soins tout en respectant la liberté de choix du patient » [traduction].

La Communauté flamande, la Commission communautaire commune, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Région wallonne ont promulgué³²⁰ des arrêtés afin de prolonger du 31 décembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2024 les dispositions transitoires des articles suivants :

- article 13 de l'arrêté royal du 27 avril 1998 fixant les normes auxquelles une fonction « soins urgents spécialisés » doit répondre pour être agréée ;
- article 18 de l'arrêté royal du 10 août 1998 fixant les normes auxquelles doit répondre une fonction « service mobile d'urgence » (Smur) pour être agréée.

Ces dispositions transitoires portent sur les qualifications professionnelles du personnel qui exécute les tâches liées à ces fonctions.

- c) *Arrêté du gouvernement flamand du 18 juin 2021 déterminant les dérogations aux procédures et délais administratifs dans la réglementation du domaine politique du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille à la suite de la propagation du covid-19 et modifiant divers arrêtés du gouvernement flamand dans ce domaine politique*

Le gouvernement flamand a demandé l'avis de la Cour des comptes quant aux articles 5, 16, 17, 18, 19 et 20 de cet arrêté relatif à l'attestation de sécurité incendie des hôpitaux. En vertu des modifications définies dans l'arrêté, l'absence de l'attestation³²¹ ou de la déclaration du bourgmestre de la commune où l'établissement de soins est situé n'entrave pas l'agrément ou la prolongation de celui-ci pour les demandes introduites entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2021. Les délais de délivrance des attestations et la durée de validité de celles menacées d'expiration seront prolongés jusqu'au 31 décembre 2021. Pour les hôpitaux ayant obtenu un agrément pour une durée indéterminée³²², la durée de validité des attestations de sécurité incendie expirant avant le 1^{er} janvier 2022 sera prolongée jusqu'au 31 mars 2022.

4 Incidence des modifications des normes d'agrément sur le budget fédéral et sur celui de la sécurité sociale

La Cour des comptes a examiné les modifications apportées aux normes d'agrément des hôpitaux entrées en vigueur. Elle a pris en considération les avis de l'Agence pour une vie de qualité (Aviq), des services du collège réuni de la Commission communautaire commune, de l'Inami, du département Santé et Personnes âgées du ministère de la Communauté germanophone, de l'Agence flamande des soins et de la santé et du département Bien-être, Santé publique et Famille de la Communauté flamande. Sur cette base, la Cour conclut que les arrêtés entrés en vigueur entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021 n'ont pas eu d'incidence financière sur le budget fédéral ni celui de la sécurité sociale en 2021.

³²⁰ Communauté flamande : 2 avril 2021 ; Commission communautaire commune : 11 février 2021 ; Communauté germanophone : 3 juin 2021 ; Communauté française : 28 octobre 2021 ; Région wallonne : 12 novembre 2021.

³²¹ Les mesures prises dans le cadre de la crise de la covid-19 ont empêché les services d'incendie territorialement compétents d'effectuer des visites d'inspection sur place. Aucune nouvelle attestation de sécurité incendie n'a donc pu être établie, ce qui a une incidence sur l'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des hôpitaux psychiatriques, des services psychiatriques hospitaliers et des parties d'hôpitaux psychiatriques ainsi que sur les partenariats d'instituts psychiatriques et les maisons de soins psychiatriques.

³²² En application de l'article 55, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement flamand du 25 avril 2014 fixant les procédures pour les structures de soins de santé.

IPSS : audit interne

Avec le soutien du comité d'audit commun (CAC), les services d'audit interne des IPSS ont réalisé en 2021 la seconde partie d'un examen par les pairs (peer review) commencé en 2020. Les résultats de cet examen sont importants pour continuer à améliorer le fonctionnement, la qualité et la maturité des services d'audit interne. Le CAC relève une évolution positive, même s'il constate à nouveau que le contrôle interne et la gestion des risques varient d'une IPSS à l'autre. Des points d'attention subsistent en ce qui concerne les analyses de risques et le lien entre celles-ci et le plan d'audit, l'absence de couverture de domaines plus spécialisés, tels que les TIC, la nécessité d'adapter les plans d'audit pluriannuels et la mise en œuvre incomplète des recommandations de l'audit interne.

Il appartiendra aux auditeurs internes d'exécuter dans les prochaines années le protocole de collaboration concernant les audits thématiques avec la Cour des comptes ainsi que de préparer la déclaration d'assurance et la certification des comptes annuels.

1 Introduction

La Cour des comptes a consacré un article à la mise en œuvre d'une fonction d'audit interne au sein des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) dans son Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale³²³. Le développement de l'audit interne en était alors à ses débuts. À la suite des recommandations de la Cour des comptes, le collège des IPSS (ci-après le « collège ») a élaboré une charte commune pour la fonction d'audit interne et une charte commune pour un comité d'audit³²⁴.

La charte relative à la fonction d'audit interne a été acceptée par toutes les IPSS, qui disposent entre-temps d'une fonction d'audit interne³²⁵.

En ce qui concerne le comité d'audit, les IPSS pouvaient opter pour un comité d'audit spécifique à l'institution (CAS), créé au sein même de l'institution, ou pour le modèle dans lequel le comité d'audit commun aux IPSS (CAC)³²⁶ et la direction générale de l'institution (l'administrateur général et son adjoint) exercent ensemble les missions du comité d'audit (il en va ainsi dans les autres IPSS, à l'exception de la BCSS et d'eHealth, où le comité de gestion assume le rôle du comité d'audit).

Les services d'audit interne des IPSS ont par ailleurs créé leur propre organe de concertation, le réseau Platina, composé des responsables des services d'audit interne auprès des IPSS. Des méthodes d'audit et des bonnes pratiques sont notamment étudiées et échangées au sein de ce réseau.

³²³ Cour des comptes, « Mise en œuvre d'une fonction d'audit interne au sein des IPSS », *Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2010, p. 108-114, www.courdescomptes.be.

³²⁴ La charte reprend également les tâches du comité d'audit. Elles vont de l'approbation du plan d'audit à l'évaluation de l'audit interne.

³²⁵ Auprès de la BCSS et d'eHealth, le service de sécurité de l'information assume le rôle de service d'audit interne.

³²⁶ Le CAC est composé de quatre experts et de quatre représentants des partenaires sociaux dans les organes de gestion des IPSS. Il est opérationnel depuis 2016.

Des étapes importantes ont été franchies ces dernières années dans le déploiement des fonctions d'audit interne au sein des IPSS. La Cour des comptes a suivi cette évolution de manière systématique³²⁷. En 2018, elle a également examiné dans quelle mesure les services d'audit interne appliquent les normes internationales³²⁸.

La Cour des comptes présente ci-après un état des lieux de la situation actuelle, à la lumière des rapports du CAC et de Platina.

2 Comité d'audit commun

Le CAC veille à l'indépendance, à l'objectivité, à la qualité et à la méthodologie des services d'audit interne concernés. Il entend en outre contribuer à structurer les relations avec d'autres acteurs du contrôle dans le cadre du *single audit* (voir ci-après). Lors de ses réunions en 2021, le CAC a donc consacré une attention permanente aux évolutions des IPSS dans ce domaine.

D'après son rapport d'activité 2021³²⁹, le CAC s'est réuni à cinq reprises au cours de cette année. Tout comme les années précédentes, le CAC a mis l'accent sur le soutien méthodologique. Il a ainsi analysé en 2021 les plans d'audit de 2021, les rapports d'activité de 2020 et la façon dont les fonctions d'audit interne donnent suite à ses recommandations.

L'analyse des plans d'audit et des rapports d'activité des IPSS indique une évolution positive, mais le CAC signale également quelques points d'attention : ainsi, « *les plans d'audit ne se basent pas tous sur une analyse de risques* » [traduction]. En outre, le CAC attend des fonctions d'audit interne qui établissent un plan d'audit pluriannuel qu'elles « *actualisent ce plan chaque année en tenant compte d'éventuels nouveaux risques. Dans le monde actuel en constante évolution, il est nécessaire de rédiger un plan d'audit qui réponde à temps aux changements de circonstances* » [traduction]. Le CAC constate également « *des disparités entre les IPSS en matière de contrôle interne et de gestion des risques* » [traduction]. Il indique que, dans certaines institutions, « *il ne constate que des progrès limités par rapport à l'année passée en ce qui concerne l'analyse de risques* » [traduction]. Enfin, le CAC signale l'absence de couverture de domaines plus spécialisés, tels que les TIC, et l'application imparfaite des recommandations de l'audit interne.

Alors que le CAC relevait précédemment les moyens limités dont disposaient les fonctions d'audit interne (entre un et trois agents)³³⁰, il signale à présent que des efforts ont été fournis afin d'atteindre un effectif suffisant. Plusieurs institutions indiquent toutefois qu'il est très difficile d'attirer suffisamment de personnel pour cette fonction. Une autre préoccupation, exprimée par le CAC dans son rapport d'activité 2020, subsiste en 2021 : le service de contrôle interne³³¹ est peu ou pas actif dans certaines institutions, parce qu'il ne compte pas assez de collaborateurs.

³²⁷ Pour plus de détails, voir les Cahiers précédents relatifs à la sécurité sociale, www.courdescomptes.be.

³²⁸ Voir Cour des comptes, « IPSS : suivi de la fonction d'audit interne », *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, août 2018, p. 83-94, www.courdescomptes.be. Un audit similaire a été mené à l'échelon de l'administration générale, voir Cour des comptes, « Organisation d'un audit interne dans l'administration fédérale », *175^e Cahier*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2018, p. 197-203, www.courdescomptes.be.

³²⁹ Comité d'audit commun aux IPSS, rapport d'activité 2021 (non publié).

³³⁰ Comité d'audit commun aux IPSS, rapport d'activité 2021 (non publié). Dans son Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes constatait également que certains services d'audit interne manquaient de personnel par rapport à la complexité de leurs missions. Voir Cour des comptes, « IPSS : suivi de la fonction d'audit interne », *Cahier 2018 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, août 2018, p. 83-94, www.courdescomptes.be.

³³¹ Plusieurs IPSS ont un service (ou un collaborateur) affecté au contrôle interne qui élabore et décrit les processus et contrôles qui doivent y être incorporés.

En 2021, la pandémie de la covid-19 a continué d'avoir des répercussions sur le fonctionnement des fonctions d'audit interne et l'exécution de leur plan d'audit. La crise sanitaire a également impacté le fonctionnement opérationnel des IPSS et leurs missions. Les mesures gouvernementales³³² ont ainsi permis d'adapter une série de processus et la réglementation sous-jacente. Le CAC considère qu'au vu « *du caractère exceptionnel, de l'augmentation rapide et exponentielle du nombre de bénéficiaires, des mesures sanitaires, de l'urgence de l'exécution et de la nécessité de donner au citoyen l'accès aux systèmes le plus simplement possible* » [traduction], il se peut que « *de nouveaux risques apparaissent, sans que des mesures de gestion adaptées aient été prévues* » [traduction].

En 2021, le CAC a également organisé des rencontres bilatérales avec chaque IPSS ayant opté pour le modèle d'un comité d'audit commun.

Comme les années précédentes, le CAC a demandé en 2021 aux institutions de lui transmettre les derniers rapports des réviseurs d'entreprises et a suivi l'évolution du *single audit*.

Dans son rapport d'activité 2020, le CAC a constaté qu'au vu « *d'un niveau de maturité encore très variable des institutions* » [traduction], plusieurs d'entre elles devaient encore fournir des efforts pour développer et structurer le contrôle interne et la gestion des risques. Pour aider les fonctions d'audit interne à évaluer l'évolution du contrôle interne et de la gestion des risques de leur institution, il a donc élaboré un modèle de déclaration d'assurance (*assurance statement*). L'objectif de cette déclaration est de pouvoir démontrer de manière objective la maturité de la gestion des risques. Il s'agit également d'un outil permettant de transmettre les informations nécessaires aux différentes parties prenantes concernées (direction générale, organes de gestion, comités d'audit, contrôle externe). En février 2021, le collège a pris acte de ce modèle méthodologique et il a mandaté le groupe de travail Audit interne pour le développer avec l'aide du réseau Platina. Cette démarche s'inscrit également dans un des objectifs des nouveaux contrats d'administration 2022-2024, prévoyant que les IPSS s'engagent à poursuivre et à optimiser le développement de la gestion de leur organisation afin d'évoluer vers une plus grande maturité. Les institutions indiquent que l'évolution vers la déclaration d'assurance proposée par le CAC constituera un défi de taille et exigera le temps et le soutien nécessaires.

Tous les deux ans, les membres du CAC effectuent une auto-évaluation afin d'examiner leur propre fonctionnement et d'identifier des points d'amélioration. Cette évaluation a eu lieu fin 2021 comme prévu et a fait l'objet d'une discussion lors de la réunion de début 2022.

³³² Pour un aperçu des mesures prises dans le cadre de la crise de la covid-19, voir Cour des comptes, *Mesures de soutien aux entreprises et aux particuliers dans le cadre de la crise de la covid-19 - Mesures de soutien du pouvoir fédéral*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2021, 128 p., www.courdescomptes.be. Pour un aperçu actualisé de l'incidence financière sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale, voir le [chapitre 3](#) de la partie I de ce Cahier.

3 Concertation entre services d'audit

Les membres du réseau Platina ont entamé en 2020 la première partie³³³ d'un examen par les pairs s'intéressant à la qualité de leurs services d'audit interne respectifs. Il s'agissait de vérifier leur conformité aux normes applicables et d'analyser les méthodes et structures en vue d'élaborer un plan d'amélioration permanente de la qualité des services d'audit interne. L'examen par les pairs répond à la recommandation du CAC de mettre en place un système de contrôle de la qualité. Début 2021, les résultats de cette première partie ont été transmis au CAC.

En 2021, les membres du réseau Platina ont réalisé la seconde partie de l'examen par les pairs. Celle-ci abordait les normes de fonctionnement³³⁴. À cet effet, un échantillon de dossiers d'audit a fait l'objet d'une analyse détaillée. Celle-ci a permis d'élaborer des propositions d'amélioration concrètes et de partager des bonnes pratiques. Les fonctions d'audit interne ont également encore été interrogées sur leurs actions, notamment en matière de politique d'intégrité, de développement de la gestion des risques, d'examen des risques de fraude et de suivi des recommandations d'audit. Enfin, les fonctionnaires dirigeants ont été interrogés au second semestre 2021 quant à leur perception du rôle, du fonctionnement et de la valeur ajoutée des services d'audit interne.

En 2022, le réseau Platina a transmis un rapport final sur l'examen par les pairs au collègue et au CAC.

4 Single audit et certification des comptes

Pour limiter au maximum la charge de travail induite par le contrôle, les IPSS s'efforcent de mettre en place le principe du *single audit*, dans le cadre duquel les différents acteurs du contrôle s'accordent sur leurs activités au sein de la même institution. Les contrats d'administration des IPSS prévoient que ces dernières prennent, par l'intermédiaire du collègue, des initiatives pour harmoniser le calendrier et les méthodes des services d'audit interne avec les activités des autres acteurs du contrôle au sein des IPSS, dont la Cour des comptes³³⁵.

Une délégation du collègue a ainsi rencontré des représentants de la Cour des comptes pour examiner les possibilités d'une meilleure coopération lors de la réalisation d'audits du bon emploi des deniers publics. En septembre 2021, cette concertation a débouché sur un protocole de collaboration concernant les audits thématiques³³⁶ entre la Cour des comptes, les fonctionnaires dirigeants des IPSS et les présidents des comités d'audit. Les audits financiers font pour leur part l'objet d'un cadre normatif spécifique, qui prévoit notamment que l'auditeur examine dans quelle mesure les activités des services d'audit interne peuvent servir de base.

La loi du 28 février 2022³³⁷ a défini la base légale de la certification des comptes des IPSS par la Cour des comptes. Les arrêtés d'exécution de cette loi sont en préparation. De plus amples informations

³³³ Cette partie se penchait principalement sur les normes de qualification qui désignent les caractéristiques structurelles telles que le rôle, les responsabilités et les compétences de l'audit interne, l'indépendance, l'objectivité et les compétences de l'auditeur interne, l'accès à l'information et la disponibilité des moyens ainsi que l'évaluation et le développement de la qualité de l'audit interne.

³³⁴ Les normes de fonctionnement relatives à l'exécution d'un audit interne examinent entre autres la façon dont les missions d'audit sont planifiées, réalisées et communiquées.

³³⁵ Cet engagement figurait déjà dans les contrats d'administration 2013-2015 et est repris dans les contrats 2016-2018 (arrêtés royaux du 21 avril 2016, publiés le 13 décembre 2016), qui ont été prolongés pour les années 2019, 2020 et 2021.

³³⁶ Audits concernant des aspects de régularité ou des aspects de bonne gestion.

³³⁷ Loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière sociale, articles 2 à 4.

à ce sujet figurent au **point 2.3** de l'article relatif à la transmission des comptes (voir plus haut dans cette partie II du Cahier)³³⁸. Conformément aux décisions du collège, de nouvelles mesures seront prises en vue de la mise en place de la certification.

5 Actions futures

Dans les années à venir, les membres du réseau Platina travailleront aux points d'amélioration identifiés à l'occasion de l'examen par les pairs, en particulier en ce qui concerne les méthodes d'analyse de risques, l'objectivation des besoins en ressources et en compétences ainsi que la planification des activités.

Les auditeurs internes participeront aussi dans les prochaines années à l'exécution du protocole de collaboration concernant les audits thématiques avec la Cour des comptes, à la préparation de la certification des comptes annuels et au lancement du réseau de gestion de l'organisation pour la rédaction d'une déclaration d'assurance, dont le modèle a été présenté comme ambition à long terme par le CAC.

En 2022, le CAC poursuivra son monitoring du contrôle interne et de la gestion des risques dans les IPSS. Il entend notamment examiner comment les IPSS doivent gérer à long terme l'incidence de la pandémie de coronavirus qui les a touchées en 2020 et 2021. Le CAC évaluera à cet effet les rapports d'activité et les plans d'audit des fonctions d'audit en accordant une attention particulière aux risques de pandémie ainsi qu'aux autres risques (au niveau opérationnel, de la conformité, mais aussi du climat, de la sécurité informatique, etc.).

Les rencontres bilatérales seront réitérées. En outre, compte tenu de sa mission de soutien méthodologique, le CAC promouvra l'utilisation de techniques d'audit basées sur la technologie.

Enfin, le CAC suivra également quelques points des nouveaux contrats de gestion 2022-2024, comme les ressources disponibles pour l'audit interne et le contrôle interne, l'approche de la gestion des risques et l'élaboration de la déclaration d'assurance.

6 Conclusions

Dans son Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale, la Cour des comptes a conclu que l'organisation et le développement de l'audit interne auprès des IPSS étaient un processus qui prendrait plusieurs années. Entre-temps, toutes les institutions disposent d'un service d'audit interne qui fonctionne suivant la charte d'audit adoptée par le collège. La création du CAC résulte aussi des efforts visant à professionnaliser davantage la fonction d'audit interne.

³³⁸ À titre d'information : dans son rapport d'activité (p. 4), le CAC a fourni l'explication suivante : « En 2021, trois institutions pilotes (l'ONSS, l'ONVA et l'Onem) ont vérifié ce qui devait être fait en préparation de la certification des comptes des institutions par la Cour des comptes. De janvier à mai 2021, ce groupe pilote a élaboré l'inventaire pour la transition du statut 'as is' au statut 'to be'. Il en a fait rapport au collège en juin 2021. Avant que la Cour ne puisse commencer la certification des comptes, une série de conditions doivent être remplies (élaboration d'un système de contrôle interne, constitution d'un dossier de documentation d'audit, etc.). Au vu des différences de maturité et de possibilités des IPSS, le rapport prévoit un déploiement progressif en deux groupes d'IPSS. La certification des comptes annuels commencera à partir de l'exercice 2024 pour le premier groupe (ONSS, ONVA, Onem et FFE, BCSS et eHealth, Inasti). Le second groupe (Inami, SFP, Fedris, Capac, Caami) introduira la nouvelle procédure de certification à compter de l'exercice 2027. » [traduction]

Dans ses rapports d'activité, le CAC constate des progrès de la maturité des fonctions d'audit interne des IPSS. Dans le même temps, il observe encore des disparités entre les IPSS en matière de contrôle interne et de gestion des risques. Les analyses de risques et le lien entre celles-ci et le plan d'audit, l'absence de couverture de domaines plus spécialisés, tels que les TIC, la nécessité d'adapter les plans d'audit pluriannuels et l'application imparfaite des recommandations de l'audit interne restent des points d'attention. En outre, les moyens affectés à l'audit interne sont parfois insuffisants.

Les résultats de l'examen par les pairs finalisé en 2021 devraient permettre de poursuivre l'amélioration du fonctionnement, de la qualité et de la maturité des services d'audit interne.

Les auditeurs internes participeront dans les prochaines années à l'exécution du protocole de collaboration concernant les audits thématiques avec la Cour des comptes, à l'élaboration d'une déclaration d'assurance et à la préparation de la certification des comptes annuels.

Autres thèmes de sécurité sociale

PARTIE



Caami : frais de gestion

À l'issue de son examen du financement et de la maîtrise des frais de gestion de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami), la Cour des comptes a formulé trois observations principales. Tout d'abord, la Cour n'est pas en mesure d'avoir une assurance raisonnable que les financements des frais de gestion versés par le SPF Sécurité sociale, l'Inami et l'ONSS-Gestion globale soient entièrement utilisés aux fins pour lesquelles ils sont octroyés. Ensuite, la Cour constate des lacunes dans les outils de gestion de la Caami et recommande plusieurs améliorations. Enfin, pour l'assurance maladie-invalidité, la Cour relève que les frais de gestion sont supérieurs à ceux des autres organismes assureurs. La taille de la Caami, le profil socio-économique de ses affiliés, ses missions d'intérêt général et son caractère public expliquent en partie cette différence. Faute de données objectives, la Cour ne peut cependant pas juger si le financement de ces missions est adéquat.

1 Introduction

1.1 La Caami, un organisme assureur et une institution publique de sécurité sociale

Créée en 1955, la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (Caami) est un organisme assureur³³⁹ au même titre que les cinq unions nationales de mutualités³⁴⁰ et la caisse des soins de santé HR-Rail du groupe SNCB. Sa première mission est de garantir le droit à l'assurance maladie-invalidité (AMI) obligatoire à toute personne qui ne souhaite pas s'affilier à un autre organisme assureur (OA), et ce, sans distinction de race ou de nationalité, de conceptions religieuses ou idéologiques, de sexe ou d'âge, de moyen financier ou de statut social³⁴¹.

La Caami est une institution publique de sécurité sociale (IPSS)³⁴². Dans ce cadre et en raison de la recherche d'optimisation de l'administration fédérale et de synergies entre les institutions de sécurité sociale, elle exerce, outre son rôle d'OA, plusieurs missions qui lui ont été progressivement confiées par la loi :

- les enquêtes d'assurabilité à l'étranger pour les CPAS (depuis 2010) ;
- le contrôle et le paiement des factures dans le cadre d'une aide médicale et pharmaceutique octroyée aux personnes ne bénéficiant pas de l'AMI – projet Mediprima (depuis 2013) ;
- l'octroi de compléments d'intervention en matière de soins de santé aux victimes de guerre et d'actes de terreur (depuis 2017) ;
- la gestion de l'assurance maladie-invalidité spécifique en faveur des marins (depuis 2018) ;
- le versement de la compensation de permanence pour les pharmaciens de garde (depuis 2019) ;

³³⁹ Article 2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

³⁴⁰ Les cinq unions nationales sont les suivantes :

- Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC) ;
- Union nationale des mutualités neutres (UNMN) ;
- Union nationale des mutualités socialistes (UNMS) ;
- Union des mutualités libérales (UNML) ;
- Mutualités libres (MLOZ).

³⁴¹ Article 1^{er} du cinquième contrat d'administration de la Caami (2016-2018).

³⁴² Article 3 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

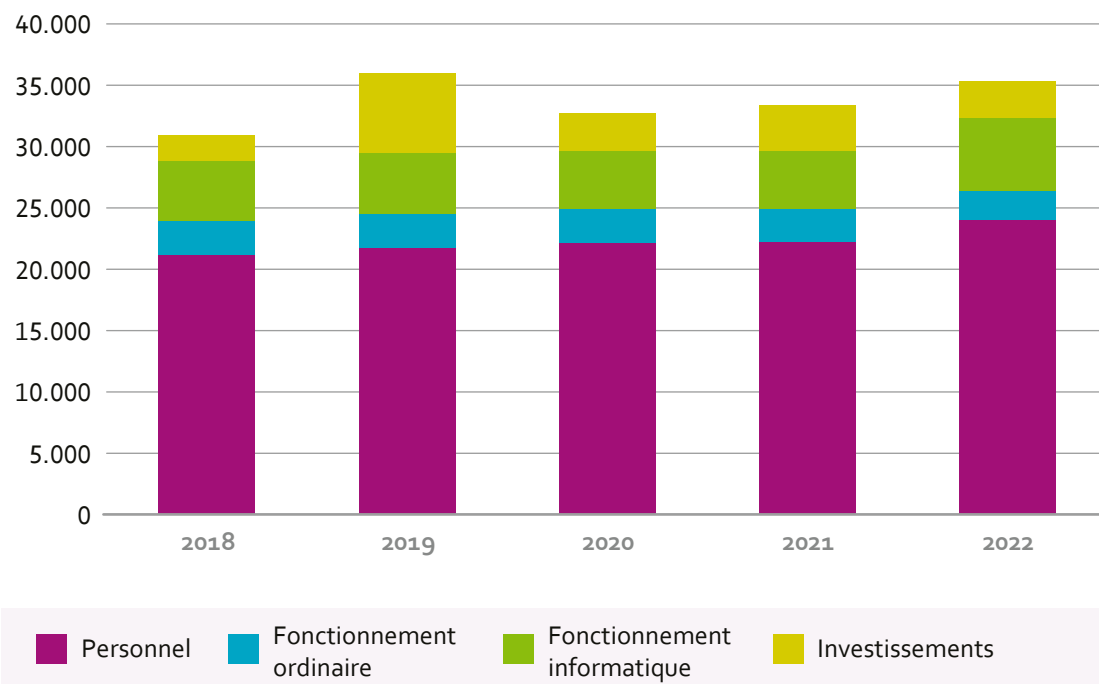
- certaines missions ponctuelles, comme le remboursement du matériel de protection contre la covid-19 aux pharmaciens ou l'aide financière aux victimes de la thalidomide ;
- depuis la sixième réforme de l'État, des missions pour le compte des entités fédérées³⁴³.

1.2 Audit de la Cour des comptes

En février 2020, la Cour des comptes a observé que les frais de gestion 2018 de la Caami pour les soins de santé étaient supérieurs à ceux des autres organismes assureurs³⁴⁴.

Partant de ce constat, elle a vérifié si la Caisse disposait d'outils de gestion lui permettant de maîtriser les frais de gestion des missions confiées par l'État fédéral, à l'exception de celles exécutées pour le compte des entités fédérées.

Graphique 4 – Évolution du budget de gestion initial de la Caami (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes à partir des données de la Caami

La Cour des comptes a articulé son audit autour des questions suivantes :

³⁴³ Les missions transférées sont notamment l'aide aux personnes handicapées, les soins aux personnes âgées et les soins de santé mentale. Les communautés germanophone et flamande ont décidé de gérer elles-mêmes ces compétences par le biais de leur administration ou d'une agence. La Caami continue toutefois d'exécuter pour ces deux entités les missions transférées durant une phase transitoire. La Région wallonne a choisi de poursuivre selon le modèle fédéral au sein duquel la Caami est considérée comme un organisme assureur. En Région de Bruxelles-Capitale, dans l'attente de la création d'une caisse de soins bruxelloise, la Caami intervient aussi comme organisme assureur. La Caami reçoit un budget de gestion de la Flandre, de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région de Bruxelles-Capitale, pour un total de 350.000 euros.

³⁴⁴ Chambre, 25 février 2020, [DOC 55 0216/002](#), Proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne la suppression de la Caisse des soins de santé de HR Rail. Avis de la Cour des comptes, 16 p., www.lachambre.be.

1. La justification donnée par la Caami du niveau de ses frais de gestion (dans le cadre de l'AMI) peut-elle être objectivée ? (voir le [point 3](#) de cet article)
2. La Caami possède-t-elle les outils et procédures pour garantir de maîtriser ses frais de gestion ? (voir le [point 4](#))

Par ailleurs, elle a aussi examiné la conformité de l'utilisation des sources de financement (voir le [point 2](#)).

Les travaux d'audit se sont déroulés de janvier à juin 2022. Les résultats d'audit ont été communiqués le 6 juillet 2022 au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et à l'administratrice générale de la Caami.

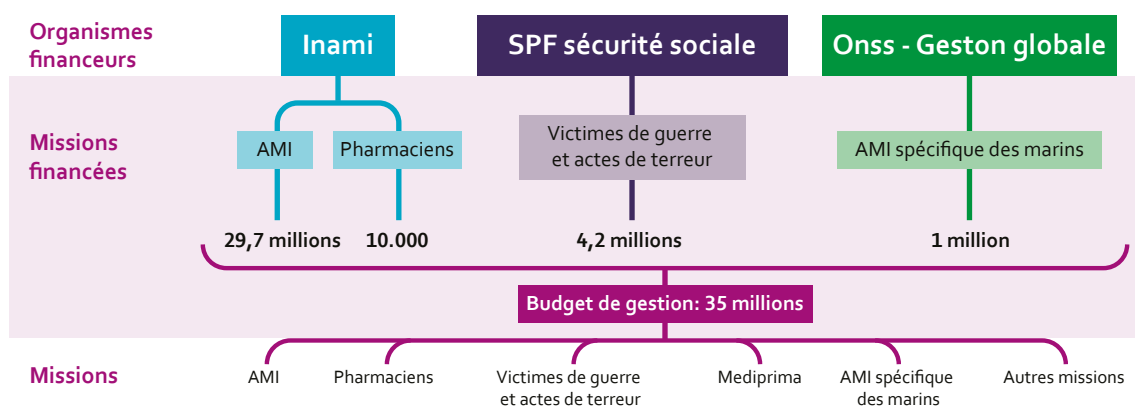
La Caami a répondu par lettre du 29 juillet 2022 et ses remarques ont été intégrées dans cet article. Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique n'a pas répondu.

2 Sources de financement de la Caami

La Caami perçoit plusieurs financements pour couvrir ses frais de gestion :

1. L'Inami verse une intervention correspondant aux frais de gestion réels pour la mission AMI³⁴⁵. Ce financement doit donc être utilisé exclusivement dans ce cadre.
2. L'Inami verse 10.000 euros pour gérer la mission au bénéfice des pharmaciens³⁴⁶.
3. Une subvention du SPF Sécurité sociale finance les frais de gestion relatifs à l'aide aux victimes de guerre et d'actes de terreur³⁴⁷. Le contrôle de l'emploi de cette subvention est soumis à la loi du 22 mai 2003³⁴⁸. Elle doit donc être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et son utilisation doit être justifiée auprès du SPF.
4. L'ONSS-Gestion globale verse une intervention correspondant aux frais de gestion de l'assurance maladie-invalidité du régime des marins³⁴⁹.

Graphique 5 – Sources de financement du budget de gestion et missions exécutées en 2022 (en euros)



³⁴⁵ Article 195 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

³⁴⁶ Article 11 de l'arrêté royal du 26 octobre 2019 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités paie des honoraires de garde et honoraires de disponibilité aux pharmaciens titulaires d'une pharmacie ouverte au public qui participent à des services de garde organisée.

³⁴⁷ Allocation de base 24.48.58.74.42.20.35 du budget initial 2022. Le montant couvre à la fois les frais de gestion et de mission.

³⁴⁸ Articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

³⁴⁹ Article 24 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Source : Cour des comptes sur la base du budget initial 2022 de la Caami

La Cour des comptes formule trois constats à propos du financement des frais de gestion de la Caami :

- Aucun financement n'est prévu par la réglementation ou par une convention pour l'exécution de la mission récurrente relative à l'aide médicale urgente (Mediprima) exécutée pour le compte du SPP Intégration sociale. En pratique, l'Inami en assume le coût en versant chaque année un montant supplémentaire (entre 375.000 euros et 500.000 euros) à son intervention prévue dans le cadre de l'AMI.

Dans sa réponse, la Caami précise que le financement des frais de gestion liés à cette mission est spécifié dans le contrat d'administration sous la forme d'équivalents temps plein supplémentaires. La Cour des comptes estime toutefois que les sources de financement devraient faire l'objet d'une convention distincte, afin de mieux assurer la transparence.

En outre, la Caami relève qu'elle sera chargée d'une nouvelle mission à partir du 1^{er} janvier 2023 : l'affiliation d'office des détenus en séjour illégal en Belgique (population estimée à 4.000 personnes). Elle évoque également le projet de collaboration avec Fedasil concernant le remboursement des soins de santé des demandeurs d'asile, pour lequel aucune date n'est avancée. La Caami ne mentionne pas si un financement complémentaire est prévu pour ces missions nouvelles.

- La Caami ne dispose pas d'une comptabilité analytique permettant de justifier ses dépenses de gestion par mission auprès de ses financeurs et de respecter ainsi les dispositions légales auxquelles sont soumis ses financements.

Dans sa réponse, la Caami soutient qu'elle dispose d'une telle comptabilité, puisqu'elle utilise une clé analytique depuis janvier 2019. La Cour des comptes estime toutefois que cette clé appliquée a posteriori ne répond pas aux exigences d'une véritable comptabilité analytique. Elle considère que les résultats de l'application de la clé de répartition des frais démontrent la nécessité d'une comptabilité analytique concordante avec la comptabilité générale. En effet, les montants répartis selon la clé analytique diffèrent des enregistrements en comptabilité générale (voir le [tableau 40](#)).

- La clé de répartition utilisée par la Caami³⁵⁰ ne permet pas de garantir que les financements sont totalement utilisés conformément à leur objet.

³⁵⁰ Cette clé repose sur l'estimation par les responsables de service du temps consacré par chaque agent aux différentes missions citées au [point 1.1](#). Cette clé a été appliquée pour la première fois en 2020 aux dépenses de gestion de 2019. La Caami prévoit de la mettre à jour tous les trois ans.

Tableau 40 – Application de la clé de répartition aux dépenses en personnel et en fonctionnement en 2019 (en euros)*

Mission	Estimation des frais de gestion par mission selon la clé (A)	Dépenses enregistrées en comptabilité générale (B)	Écart (A-B)	Écart (%)
Assurance maladie-invalidité (AMI)	23.670.964	22.015.647	1.655.317	7 %
Victimes de guerre et de terreur	3.107.593	4.374.052	-1.266.459	-41 %
Marins	740.900	1.157.495	-416.595	-56 %
Total	27.519.457	27.547.194	27.737	

(*) Document interne relatif à l'estimation réalisée par la Caami.

Source : Cour des comptes à partir des données de la Caami

Tout d'abord, la clé de répartition des frais ne prend pas en compte toutes les missions (pharmaciens, Mediprima, etc.), mais uniquement les principales.

Ensuite, une partie des frais de gestion de l'AMI (1.655.317 euros) est financée via les moyens octroyés pour les victimes de guerre et de terreur (1.266.459 euros) et du régime des marins (416.595 euros). Enfin, en l'absence d'une véritable comptabilité analytique, la Caami enregistre les dépenses en comptabilité générale de manière forfaitaire, en faisant correspondre ces montants aux financements perçus. À cet égard, le financement perçu en 2019 correspond, en grande partie, aux montants historiques octroyés lors de la reprise des missions Victimes de guerre (2017) et Régime des marins (2018). Cette situation perdure en 2022.

Bien que cette estimation ait été réalisée dans un but informatif par la Caami, la Cour des comptes remarque que cet exercice constitue une première approche³⁵¹ visant à s'assurer de l'adéquation entre le financement et le coût réel de la gestion de ses différentes missions.

3 Frais de gestion dans le cadre de l'AMI

3.1 Financement sur la base des frais réels

Dans le cadre de l'AMI, la Caami est le seul organisme assureur financé sur la base de ses frais réels. Les autres organismes assureurs privés se partagent un montant forfaitaire réparti via deux clés distinctes : 80 % du montant en fonction du profil et du nombre d'affiliés³⁵² et 20 % en fonction des performances de gestion (pourcentages appliqués à partir de 2022). Cette exception est justifiée dans les travaux parlementaires relatifs à l'élaboration des premières clés de répartition, car celles-ci étaient désavantageuses pour la Caami³⁵³.

³⁵¹ L'estimation ne tient pas compte de toutes les missions exécutées (par exemple, Mediprima).

³⁵² Arrêté royal du 11 juin 2019 fixant le mode de répartition des frais d'administration entre les unions nationales.

³⁵³ Chambre, 1^{er} octobre 1997, *DOC 1184/2-96/97-1185/2-96/97, Exposé des motifs du projet de loi portant des dispositions sociales*, p. 29, www.lachambre.be.

Ce mode de financement différencie la responsabilisation des performances de gestion : la Caami est responsabilisée via son contrat d'administration, qui définit des indicateurs de performance, alors que les unions nationales le sont par un incitant financier. Cependant, la Caami s'est soumise sur base volontaire à une évaluation de ses performances de gestion à partir des critères utilisés pour mesurer celles des autres organismes assureurs dans le cadre de la responsabilisation financière.

Les frais de gestion de l'AMI font l'objet de rapports par l'Office de contrôle des mutualités (OCM) depuis 2018. Cette pratique suit la recommandation de l'audit de la Cour des comptes sur l'indemnisation des frais d'administration des mutualités en 2017³⁵⁴ : « *L'Inami et l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités doivent cartographier la structure des coûts des mutualités en tenant compte de la nécessité d'une attribution analytique correcte des coûts relatifs à l'exécution des missions légales et complémentaires des mutualités.* » Toutefois, ces rapports analytiques n'offrent qu'une transparence limitée sur la structure des coûts des OA. En effet, il existe des disparités dans les informations communiquées, notamment dans la manière dont les unions nationales et la Caami déclarent leurs investissements ou encore les frais informatiques³⁵⁵. La Cour des comptes utilise néanmoins ces rapports comme base de comparaison, tout en soulignant leurs limites.

En 2020, les frais de gestion d'un affilié dans les autres organismes assureurs sont en moyenne de 99 euros, contre 248 euros pour la Caami.

Tableau 41 – Comparaison des frais de gestion des organismes assureurs dans le cadre de l'AMI par affilié en 2020 (en euros)

Organisme assureur	Nombre d'affiliés	Frais de gestion	Frais par affilié
Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)	4.593.032	454.921.166	99
Union nationale des mutualités neutres (UNMN)	564.803	58.359.748	103
Union nationale des mutualités socialistes (UNMS)	3.239.909	307.916.512	95
Union des mutualités libérales (UNML)	540.599	66.625.430	123
Mutualités libres (MLOZ)	2.207.814	212.409.616	96
Caami	113.720	28.208.635	248
HR-Rail	100.962	16.374.353	162
Total	11.360.839	1.144.815.459	

Source : Cour des comptes à partir des données de l'OCM et de l'Inami (2021)

³⁵⁴ Cour des comptes, *Indemnisation des frais d'administration des mutualités : fixation et répartition*, rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 22 octobre 2015, Bruxelles, janvier 2017, 46 p., www.courdescomptes.be.

³⁵⁵ La Caami est le seul OA à déclarer explicitement ses investissements. Les autres OA déclarent le montant de leurs amortissements. Concernant les frais informatiques, l'Inami constate que ceux-ci sont éparpillés dans plusieurs rubriques (frais de personnel, frais de consultance, frais d'investissement).

Les frais de gestion par affilié varient d'une union nationale de mutualités à l'autre. Cette variation résulte de l'application des clés de répartition prenant en compte le profil, le nombre de leurs affiliés et les performances de gestion. La Caami justifie la différence significative avec les unions nationales de mutualités par plusieurs caractéristiques expliquées au point suivant.

Dans sa réponse, la Caami souligne que son budget de gestion évolue peu d'année en année et qu'elle est soumise, comme les autres IPSS, à des économies linéaires depuis 2014. Elle ajoute que le nombre de ses affiliés a augmenté de manière significative (de 90.261 en 2015 à 130.000 au 30 juin 2022). En outre, ses missions ont été élargies ces dernières années. Enfin, de juin 2018 à juin 2021, elle a connu, en proportion, une augmentation des affiliés nettement plus importante que les autres organismes assureurs.

3.2 Objectivation des frais de gestion de la Caami

Économie d'échelle et missions d'intérêt général

La Caami est un petit organisme assureur, avec seulement 1 % des affiliés. Sa petite taille ne lui permet pas de bénéficier des mêmes économies d'échelle que les unions nationales, notamment pour les coûts fixes informatiques. Or, la Caami est soumise aux mêmes obligations que les unions nationales. Elle doit par exemple mettre en œuvre le plan d'action e-santé (voir le [point 4.1.2](#)). Sur la base d'un budget informatique limité, ce plan d'action consomme des ressources que la Caami ne peut pas consacrer à moderniser d'autres applications internes. De plus, en tant qu'institution publique, l'État lui confie des missions d'intérêt général connexes à l'AMI, sans toujours financer la gestion de celles-ci³⁵⁶. La clé de répartition des frais de gestion des unions nationales (80 % en fonction du profil et du nombre d'affiliés) accorde une importance à l'effet d'échelle. Les critères pour appliquer la clé de répartition ne sont toutefois pas adaptés à la Caami. Comme énoncé au [point 3.1](#), ces critères ne lui sont pas appliqués.

Profil des affiliés

La clé de répartition des frais de gestion des unions nationales accorde un plus grand poids à certains profils d'affiliés, dont les bénéficiaires du maximum à facturer³⁵⁷. Cette pondération suppose que la bonne gestion de leurs dossiers demande davantage de ressources. Appliqué à la Caami et compte tenu du profil socio-économique de ses affiliés (notamment 33,85 % bénéficiaires de l'intervention majorée en 2020³⁵⁸), ce critère indiquerait que la charge de travail par dossier y est plus élevée. De plus, la Caami a un grand nombre d'affiliés non belges inscrits avec la qualité

³⁵⁶ Par missions d'ordre public connexes à l'AMI, on entend entre autres les enquêtes d'assurabilité à l'étranger, l'aide financière aux victimes de la thalidomide, l'aide médicale et pharmaceutique octroyée aux personnes ne bénéficiant pas de l'AMI et aux demandeurs d'asile.

³⁵⁷ Le maximum à facturer (MAF) est une aide financière en matière de santé. Dès que les dépenses d'un ménage sont inférieures à un montant déterminé, certains frais de santé sont intégralement remboursés.

³⁵⁸ Les bénéficiaires de l'intervention majorée au sein des unions nationales s'élèvent à :

- Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC) : 15,15 % ;
- Union nationale des mutualités neutres (UNMN) : 17,37 % ;
- Union nationale des mutualités socialistes (UNMS) : 26,69 % ;
- Union des mutualités libérales (UNML) : 17,39 % ;
- Mutualités libres (MLOZ) : 12,46 %.

de résidents (17,55 % en 2020³⁵⁹). En l'absence d'une mesure de la charge de travail actualisée au sein de la Caami, il n'est toutefois pas possible de mesurer le surcoût de ressources correspondant.

Dans sa réponse, la Caami souligne qu'elle compte aussi parmi ses membres 4.000 assurés « législation étrangère », des marins dont le régime d'assurance maladie est spécifique, 50 % de titulaires isolés, 92 % des mineurs non accompagnés en Belgique et plus de 200 nationalités.

En outre, la Caami rappelle sa politique de proximité avec les affiliés. Des guichets et des locaux doivent être mis à leur disposition ainsi que des travailleurs sociaux qui sont fréquemment sollicités pour les aider dans leurs démarches.

Frais de personnel

La Caami emploie, en tant qu'institution publique, 75 % de personnel statutaire. Or, le coût d'un agent statutaire est presque 20 % supérieur à celui d'un contractuel en 2022 en raison, entre autres, des cotisations sociales prélevées pour le financement du régime de pension statutaire. Cet écart entre les deux régimes au sein de la Caami augmente les frais de gestion de la Caami par rapport aux unions nationales. La Cour des comptes estime le surcoût annuel à 2,7 millions d'euros en moyenne pour la Caami.

4 Maîtrise des dépenses de gestion

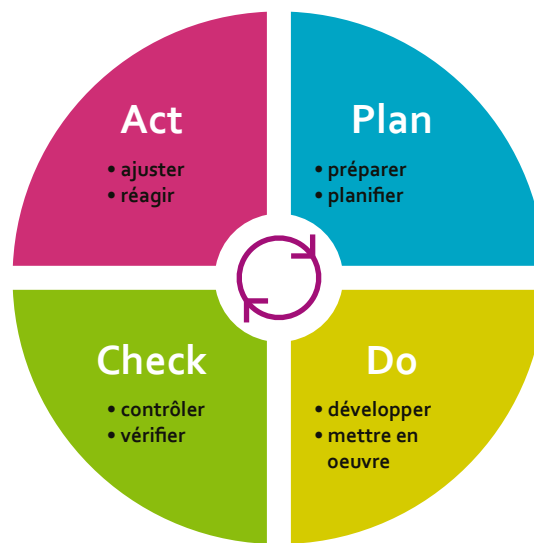
La Cour des comptes a évalué si la Caami utilise des outils et des procédures qui lui permettent de maîtriser ses frais de gestion. Cette évaluation a porté sur le fonctionnement des principaux services de support de la Caami : la direction financière, la direction ICT, la direction P&O, la direction logistique, la cellule Risk management, la cellule Contrôle de gestion ainsi que le service d'audit interne.

Les résultats de l'évaluation sont présentés selon le modèle d'amélioration continue du cycle PDCA (*plan, do, check, act*), appelé la roue de Deming. La première étape (*plan*) consiste à analyser et comprendre les problématiques pour prioriser et planifier les actions. Des indicateurs de résultat sont également fixés. Lors de la deuxième étape (*do*), les actions sont mises en œuvre. La troisième étape (*check*) consiste à vérifier les résultats obtenus et à mesurer et analyser les écarts entre ceux-ci et les objectifs. Cette vérification s'effectue au moyen des indicateurs de résultats. Enfin, des mesures correctrices (quatrième étape, *act*) doivent être appliquées pour recommencer un nouveau cycle.

³⁵⁹ Les affiliés inscrits avec la qualité de résidents au sein des unions nationales s'élèvent à :

- Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC) : 1,89 % ;
- Union nationale des mutualités neutres (UNMN) : 3,14 % ;
- Union nationale des mutualités socialistes (UNMS) : 3,78 % ;
- Union des mutualités libérales (UNML) : 1,68 % ;
- Mutualités libres (MLOZ) : 2,10 %.

Graphique 6 – Cycle PDCA



Source : Cour des comptes d'après les travaux de W.E. Deming³⁶⁰

4.1 Planification

4.1.1 Instruments de planification

En négociation avec l'État, la Caami élabore ses budgets de gestion et de mission, son plan de personnel et son contrat d'administration³⁶¹. Les objectifs du cinquième contrat (2016-2018, prolongé jusqu'à 2021) visaient notamment à améliorer l'efficacité des services de support. Le projet de sixième contrat (2022-2024), pas encore adopté par le gouvernement au moment des travaux d'audit, met l'accent sur les réformes nécessaires dans le domaine des ressources humaines et la modernisation des applications IT.

Le cinquième contrat d'administration contient la vision et la stratégie d'informatisation de la Caami selon quatre axes, dont principalement le renouvellement des applications internes et la participation loyale aux projets de modernisation au sein du secteur de l'assurance soins de santé-invalidité. Deux notes de vision établies en 2019 et 2020 complètent le cinquième contrat et préfigurent le contrat suivant. Le projet de sixième contrat contient, comme nouveaux projets, l'extension du service aux clients (par exemple, le dossier électronique des assurés), la numérisation des flux papier et la continuité de l'infrastructure et du support.

Par ailleurs, pour structurer son système de contrôle interne, la Caami a notamment adopté une charte de maîtrise de l'organisation. Le service d'audit interne élabore un plan d'audit annuel. En outre, pour respecter les engagements issus du contrat d'administration, la Caami rédige également chaque année un plan d'action de développement durable.

³⁶⁰ W. E. Deming, *The new economics*, 2^e édition, Boston, MIT CAES, 1994, 247 p.

³⁶¹ Arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

La Cour des comptes constate toutefois que, depuis 2019, la Caami n'utilise plus qu'un plan d'administration annuel simplifié listant seulement les actions par département et leur délai d'exécution. Cette présentation ne permet pas de faire facilement le lien avec les objectifs du contrat d'administration³⁶².

Le planning d'entretien des bâtiments n'était pas mis à jour.

Hormis les investissements immobiliers et les projets IT, les achats ne font pas l'objet d'une planification globale. Or, cette planification devrait s'appliquer à toutes les fournitures et tous les services nécessaires au fonctionnement de la Caami (matériel informatique, mobilier, fournitures de bureau, entretien, etc.). Il faudrait à tout le moins reprendre le service concerné, l'objet, le montant annuel estimé, l'existence d'un contrat, propre ou commun, l'échéancier pour la passation des nouveaux marchés et le ou les lieux d'exécution.

Dans sa réponse, la Caami explique que le contrat d'administration lui paraît déjà très détaillé. Le plan d'administration annuel simplifié a été adopté par souci d'efficacité. Cependant, la Caami s'engage à mieux articuler le contrat d'administration et son suivi via le plan annuel.

4.1.2 Évaluation des besoins

Si elle utilise une série d'outils de planification, la Caami évalue de manière peu objectivée ses besoins pour établir ses prévisions. Ainsi, elle n'utilise pas des indicateurs comme l'évolution du nombre de bénéficiaires.

Les actions du plan d'investissement immobilier contenu dans le contrat d'administration ne font pas l'objet d'une estimation financière. C'est également le cas du plan d'action pour le développement durable.

La mesure du travail³⁶³ au sein des offices régionaux n'a pas été actualisée depuis 2016. En outre, cette mesure n'a pas été généralisée à l'ensemble des services centralisés de la Caami. Faute d'exhaustivité, la démarche ne garantit pas l'allocation optimale des ressources humaines entre les différents départements de la Caami et ne permet pas d'élaborer un plan de personnel annuel sur cette base. En l'état, les plans de personnel découlent de la centralisation des demandes des directions et de la discussion de ces demandes au sein du conseil de direction. Étant donné que les dépenses de personnel forment les dépenses les plus importantes (68 % du budget de gestion en 2022), il faut mieux objectiver les besoins en personnel pour mieux les planifier.

La qualité des estimations des ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan de développement IT s'est avérée insuffisante ces dernières années (voir le [point 4.2.1](#)). Aucune analyse de risques détaillée n'est utilisée pour prioriser les projets retenus.

³⁶² L'article 10 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 prévoit que le plan indique la façon dont les tâches attribuées seront exécutées en vue de la réalisation des objectifs définis dans le contrat d'administration.

³⁶³ « La mesure du travail est une méthodologie visant à définir, objectivement et à l'aide de mesures de temps et de volume, les futurs besoins de personnel nécessaires à l'exécution des missions des services » (Mesure du travail au sein des IPSS, Synergie RH, septembre 2015, document interne, p. 7). Cette méthodologie a été développée par un groupe de travail mis sur pied par le Collège des IPSS puis soumise à des experts. Elle a été testée dans trois IPSS pilotes : l'Inasti, le Fonds des accidents du travail (devenu Fedris depuis la fusion avec le Fonds des maladies professionnelles) et la Caami.

Des améliorations ont toutefois été apportées récemment à la planification. Ainsi, depuis le premier avenant au cinquième contrat d'administration (période 2019-2020), les projets IT font l'objet d'estimations budgétaires. Les actions du plan e-santé³⁶⁴ constituent certes une contrainte externe difficile à maîtriser pour la Caami. Cette contrainte pèse sur sa planification et les projets de modernisation des applications informatiques. Le projet de sixième contrat d'administration contient néanmoins une enveloppe budgétaire globale distincte pour la réalisation des actions e-santé.

En ce qui concerne les autres achats, la Caami ne procède à l'évaluation de ses besoins qu'à la réception des demandes d'adhésion aux contrats-cadres fédéraux. Cependant, une évaluation systématique améliorerait la planification et le fonctionnement des services.

Enfin, le plan annuel d'audit interne repose sur une analyse de risques. Cette analyse est cependant très générale et doit être encore affinée selon la Caami.

Dans sa réponse, la Caami affirme qu'elle connaît l'évolution du volume du travail par mission et peut sur cette base élaborer des plans de personnel pertinents. La Cour des comptes estime toutefois qu'il est nécessaire de mieux objectiver les besoins en personnel, surtout au vu du budget disponible souvent insuffisant ces dernières années.

4.2 Mise en œuvre

4.2.1 Exécution des plans et des missions de support

Au 31 décembre 2021, 86 % des emplois du plan de personnel de la Caami étaient occupés. Au sein des services de support, ce taux était de 73 %. Au moment des travaux d'audit, le plan de personnel de la direction des ressources humaines était rempli à 50 %.

En l'absence de moyens financiers, plusieurs procédures de recrutement relatives à des emplois vacants ont été mises en attente de 2019 à 2021, notamment au sein des services de support³⁶⁵. En outre, certaines procédures de recrutement n'aboutissent pas, car elles ne permettent pas de retenir de candidats aptes. Cette situation implique que plusieurs fonctions de support ne sont plus occupées ou ne sont occupées que par une seule personne, sans possibilité de remplacement.

La Cour des comptes constate que cette situation fait courir un risque pour l'exécution de plusieurs activités des services de support : l'encadrement et la gestion des marchés publics, la gestion financière et comptable, le suivi et l'évaluation du contrat d'administration, la mesure du travail, la mise en œuvre du système de gestion des risques et l'exécution du plan d'audit interne.

³⁶⁴ Ce plan d'action a été approuvé par la Conférence interministérielle de la santé en janvier 2019. Il comporte 44 projets liés au développement d'e-santé rassemblés en 7 clusters. Le cluster E-santé et Mutualités propose des évolutions pour la plate-forme Mycarenet, qui concernent la mise à disposition des services existants pour les secteurs des dentistes, spécialistes, kinés, logopèdes et maisons médicales. Le plan d'action 2022-2024 n'était toujours pas approuvé au moment des travaux d'audit.

³⁶⁵ Ces emplois sont les suivants : un niveau B dans les ressources humaines en 2019 et un *Business Analyst*, un auditeur interne francophone et un conseiller en prévention en 2020. Fin 2021, les emplois suivants étaient toujours mis en attente : un expert en gestion des plaintes, un *Business Analyst*, un attaché pour le contrôle de gestion, un expert pour le centre de compétences, un conseiller et un attaché pour la direction logistique.

Les projets relatifs à la gestion des ressources humaines planifiés depuis le cinquième contrat d'administration, tels que la cartographie des compétences et la rationalisation des processus des offices régionaux, n'ont pas été entièrement réalisés dans les délais initialement prévus.

La planification des projets IT n'est pas respectée non plus. En effet, la réalisation de projets qui ne figuraient pas dans les plans entraîne des retards dans la mise à disposition des applications. Par exemple, le projet d'application Indemnités n'était pas prévu dans le cinquième contrat d'administration, mais a été entamé à la place des projets Soins de santé pourtant qualifiés de prioritaires dans ce contrat. Le projet Dossier électronique n'était pas prévu non plus dans les actions du contrat, mais a été lancé. Comme souligné ci-avant, la réalisation du plan e-santé explique également cette situation.

En outre, la Cour des comptes constate que la qualité des analyses et des estimations du plan d'investissement IT n'est pas suffisante, puisque des dépenses supérieures aux prévisions ont dû être effectuées. Ainsi, depuis 2015, il y a un dépassement cumulé de 66 %.

En l'absence de mise à jour du planning d'entretien des bâtiments, il existe un risque qu'il ne soit pas complètement effectué. Or, dans son audit de 2013 relatif à la gestion financière du parc immobilier des IPSS, la Cour des comptes recommandait de ne pas négliger l'entretien préventif des bâtiments³⁶⁶.

La majeure partie du plan d'investissement du cinquième contrat d'administration a été exécutée, à l'exception de deux projets. En effet, les marchés publics qui concernaient l'installation de la climatisation dans deux offices régionaux n'ont pas été attribués. Cela s'explique, entre autres, par la faible qualité de la prospection auprès des soumissionnaires potentiels. En outre, le marché public pour l'impression et la diffusion du journal des affiliés n'a pas été attribué non plus.

La Caami doit établir chaque année un compte consolidé. Depuis l'exercice 2018, la Caami établit ses comptes annuels consolidés en retard³⁶⁷. À la fin des travaux d'audit, les comptes annuels consolidés 2019 et 2020 n'ont toujours pas été établis par le comité de gestion.

Enfin, la cartographie des processus ne couvre pas les processus de support. De ce fait, la cartographie des risques est également incomplète.

Dans sa réponse, la Caami précise que les marges budgétaires de 2022 lui permettront de renforcer les services de support. Toutefois elle est touchée par des difficultés de recrutement, comme l'ensemble des secteurs public et privé.

La Caami souligne qu'elle a dû adapter sa stratégie IT en fonction des risques d'obsolescence détectés après l'élaboration du cinquième contrat d'administration. La refonte de l'application Indemnités permet à présent d'assurer un paiement efficace aux affiliés. Si elle ne remet pas en

³⁶⁶ Cour des comptes, *Gestion financière du parc immobilier des institutions publiques de sécurité sociale - BCSS, Caami, Capac, FMP, Inami, Onafits, Onem, ONSS et ONP*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2013, 56 p., www.courdescomptes.be.

³⁶⁷ Article 12 de l'arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 ; Cour des comptes, « Transmission des comptes des IPSS », *178^e Cahier – partie II : Cahier 2021 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2021, p. 83-88, www.courdescomptes.be.

question la nécessité d'effectuer ce développement, la Cour des comptes constate que l'absence d'anticipation a entraîné la consommation d'importantes ressources IT.

La Caami invoque plusieurs raisons pour expliquer le retard de la clôture des comptes. Tout d'abord, elle doit clôturer des comptes aussi bien en tant qu'IPSS qu'en tant qu'organisme assureur, ce qui engendre une charge de travail importante. Ensuite, elle souligne que les rapports des réviseurs lui parviennent avec beaucoup de retard (au moment du débat contradictoire, la Caami n'avait toujours pas reçu les rapports pour les exercices 2019 et 2020). Enfin, pour les exercices 2019-2024, le réviseur n'a été désigné qu'en avril 2021 par le SPF Sécurité sociale. La Cour des comptes invite la Caami à respecter les délais réglementaires.

Enfin, la Caami précise que la cartographie des processus opérationnels est en cours et devrait se terminer en 2027. La Caami dispose d'une carte des risques stratégiques pour l'ensemble de l'organisation. Les cartes de risques détaillées sont progressivement affinées. Le travail a été entamé pour les services opérationnels.

4.2.2 Recours à des synergies avec d'autres organisations partenaires

Le service des achats recourt souvent aux contrats communs fédéraux pour les marchés de fournitures et de services, ce qui permet de fonctionner avec un personnel limité. En effet, durant les travaux d'audit, une seule personne était en charge des achats, sans se consacrer à plein temps à cette tâche. Sur la base des données de la Caami, la Cour estime qu'en moyenne, sur la période 2018-2021, 67 % des dépenses ont été réalisées dans le cadre des marchés publics fédéraux.

Certains projets IT sont menés conjointement avec d'autres organismes assureurs. Par ailleurs, le Collège intermutualiste national (CIN)³⁶⁸ réalise des analyses pour le compte du secteur de l'assurance maladie obligatoire.

La Caami utilise l'outil de paiement des salaires de l'ONSS, comme d'autres IPSS. D'autres ressources communes aux IPSS sont employées en matière de gestion des ressources humaines : sélections communes de personnel, outil IT pour les agents en cours de développement et système d'évaluation du personnel. Deux agents de la direction des ressources humaines sont brevetés par Selor pour effectuer des entretiens de sélection.

Plusieurs bureaux décentralisés de la Caami se trouvent dans des locaux partagés avec d'autres IPSS. Ainsi, la Caami participe à un projet à l'initiative du Service fédéral des pensions visant à héberger plusieurs IPSS dans un même bâtiment à Anvers.

La Caami doit participer à un grand nombre de groupes de travail mis en place au sein du CIN et du collège des IPSS. La Caami a également souscrit au principe du comité d'audit commun. Le service d'audit interne participe aux travaux du réseau des auditeurs internes Platina (notamment le projet de *peer review* réalisé en 2020-2021) et utilise les outils méthodologiques communs.

³⁶⁸ Le CIN est l'association des mutualités composée des représentants des cinq unions nationales de mutualités ainsi que de la Caami et de la Caisse des soins de santé de la SNCB. Il a plusieurs missions, dont celle d'organiser la concertation entre les organismes assureurs et de susciter des actions communes ou des coopérations.

4.2.3 Formalisme et partage des responsabilités

La Cour des comptes constate que des procédures existent pour le service IT en ce qui concerne les demandes provenant des directions opérationnelles et pour la gestion des ressources humaines. Une procédure pour les demandes de fournitures existe également, mais elle n'est pas contraignante. En revanche, la Cour constate qu'il n'existe pas de procédure décrivant la passation et l'exécution des marchés publics ni l'approbation et la mise en paiement des factures.

Par ailleurs, l'organigramme de la Caami n'est ni clair ni stable. Ainsi, l'organigramme officiel communiqué à la Cour des comptes au début des travaux d'audit ne correspond pas au découpage des unités administratives du plan de personnel de 2022. L'organigramme évolue souvent : un nouvel organigramme, comportant une direction de plus et datant d'avril 2022, a été communiqué à la Cour des comptes à la fin des travaux d'audit.

La Cour constate que le système de délégations est imprécis en ce qui concerne la passation des marchés publics. En vertu du règlement d'ordre intérieur du 17 décembre 2020, le comité de gestion est compétent pour les marchés publics³⁶⁹, mais il peut déléguer une partie de ses compétences³⁷⁰ et définir, via une annexe au règlement, les actes de gestion journalière délégués à l'administrateur général³⁷¹. La Caami applique toujours l'annexe au précédent règlement d'ordre intérieur. Or celui-ci est caduc depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement d'ordre intérieur.

Cette annexe contient notamment des dispositions visant l'approbation et l'engagement de dépenses par l'administration. Ces dispositions sont imprécises, car elles concernent une liste de besoins extrêmement larges (le transport de marchandises, les entreprises de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, la surveillance et l'entretien des locaux, les assurances et l'achat de matériel, de mobilier, de machines et de tout autre matériel)³⁷². Pour les besoins qui ne sont pas couverts par l'annexe, le comité de gestion demeure seul compétent pour passer et attribuer ces marchés.

Pour la Cour des comptes, déléguer à l'administration les actes de gestion journalière est une mesure de bonne gestion. Cependant, la liste des tâches déléguées devrait être proportionnée, claire, précise et univoque. Le comité de gestion devrait aussi l'adopter en connaissant l'impact financier de cette délégation. La Cour recommande de fixer un système de délégation basé sur les grandes étapes des marchés, de la passation à la réception et articulé sur des seuils de délégation. Ce système devrait déterminer la compétence du comité de gestion, de l'administrateur général et du reste de l'administration.

Enfin, un système de sous-délégation est mis en place pour l'engagement et l'approbation des factures inférieures à 5.000 euros TVAC. Ces factures doivent faire l'objet d'une double signature : celle du responsable du service compétent et celle du responsable financier. Or, un seul responsable est désigné pour les directions financière et logistique. Celui-ci peut donc en théorie approuver seul les factures qui concernent son service, ce qui ne respecte pas la séparation de fonctions

³⁶⁹ Article 27 du règlement d'ordre intérieur du comité de gestion de la Caami du 17 décembre 2020 (*Moniteur belge* du 6 janvier 2021).

³⁷⁰ Article 19 du règlement d'ordre intérieur.

³⁷¹ Article 34 du règlement d'ordre intérieur.

³⁷² Par ailleurs, elles permettent de contracter toutes dépenses auprès de sociétés pour lesquelles un recours aux prestations nécessite une mise en concurrence. Elles renvoient notamment aux dépenses de Belgacom (Proximus) et de la Poste (bpost).

entre la personne qui passe la commande et celle qui approuve la dépense. La Cour des comptes recommande d'adapter la procédure pour garantir la séparation de fonctions dans tous les cas.

Dans sa réponse, la Caami affirme qu'elle possède un organigramme officiel récent ainsi qu'un organigramme en devenir comme exercice mental et que la création d'une nouvelle direction justifie la nouvelle version de l'organigramme en 2022. La Cour des comptes estime toutefois que les modifications fréquentes de l'organigramme constituent davantage un risque qu'une pratique de bonne gestion.

Par ailleurs, la Caami, bien qu'elle n'approuve pas de mettre à jour l'annexe et de la publier comme partie intégrante du règlement, annonce qu'elle suivra la recommandation à ce sujet.

Enfin, la Caami précise que les factures de la direction logistique d'un montant inférieur à 5.000 euros sont signées par un attaché de cette direction, ou un niveau B en son absence, et par le responsable de la direction financière, qui dirige également la direction logistique. Tant que les deux directions seront dirigées par la même personne, la Cour des comptes recommande que cette pratique qui fait exception à la règle établie par le comité de gestion soit approuvée par ce dernier et actée dans une décision.

4.3 Évaluation des écarts entre les objectifs et les réalisations

Outre l'évaluation annuelle prévue par la réglementation, la Caami évalue l'exécution de son contrat d'administration à la fin de chaque semestre. Un rapport présenté au comité de gestion comporte une synthèse des résultats et un exposé détaillé sur la réalisation des objectifs reliés aux indicateurs. L'évaluation des objectifs opérationnels est notamment réalisée au moyen du datawarehouse³⁷³ mis en place progressivement au sein de la Caami.

Chaque plan de personnel annuel est évalué au moment de l'adoption du plan suivant par le comité de gestion. L'analyse se limite à indiquer que la réalisation incomplète du plan s'explique par un budget insuffisant et des procédures de recrutement qui n'ont pas abouti. Selon la Cour des comptes, la Caami devrait évaluer les causes de ces difficultés de recrutement. La conservation du personnel constitue un point d'attention pour la Caami. À ce propos, la direction des ressources humaines mène des entretiens auprès du personnel quelques mois après l'entrée en fonction ainsi que lors du départ d'un collaborateur. Les résultats ont été présentés au comité de gestion en 2021 ainsi qu'une liste de pistes d'actions.

Le plan d'investissement immobilier, les actions liées au développement IT ou le plan d'action pour le développement durable sont évalués dans le cadre du contrat d'administration. Les projets IT sont systématiquement évalués pendant et après la phase de développement, selon une méthode éprouvée de gestion de projet.

³⁷³ Un *datawarehouse* est une base de données relationnelle. Au sein de la Caami, elle rassemble actuellement des données provenant de plusieurs applications utilisées par les directions opérationnelles dans cinq domaines : soins de santé, indemnités, cabinet médical, assurabilité et remboursements aux affiliés. L'intégration est progressive. Un des objectifs est d'intégrer des données RH et comptables afin notamment de pouvoir vérifier qu'une demande de paiement venant d'une direction opérationnelle concorde avec la comptabilité.

Enfin, un rapportage semestriel est réalisé à l'attention du comité de gestion au sujet de l'exécution du budget de gestion. Toutefois, en l'absence de comptabilité analytique, l'information reste générale et peu détaillée.

La Cour des comptes conclut que la Caami effectue des rapports liés aux évaluations. Ce processus pourrait toutefois être amélioré en proposant des analyses plus détaillées portant sur les raisons des retards et des réalisations incomplètes ainsi que des actions d'amélioration.

4.4 Adaptation de la stratégie

La Caami a été capable d'adapter sa stratégie. Ainsi, en raison de difficultés budgétaires, la direction ICT a présenté au comité de gestion d'autres solutions. Finalement, une augmentation des crédits de gestion de 2 millions d'euros a permis de maintenir la stratégie initiale en matière de développement IT.

Comme indiqué ci-avant, la Caami rencontre souvent des difficultés de recrutement. Pour mieux pourvoir aux emplois vacants, la Caami a obtenu l'autorisation d'engager du personnel sous un contrat de premier emploi et de comptabiliser ces emplois dans le plan de personnel.

Le prochain plan d'audit sera bisannuel pour améliorer son efficacité.

Toutefois, dans d'autres domaines, la Cour des comptes constate que la Caami ne prend pas d'actions correctrices ou qu'elle adapte ses actions sans étayer les changements par des éléments objectifs. Ainsi, sans partir d'une estimation de la charge de travail, la Caami continue à affecter le personnel en priorité aux services opérationnels au détriment des services de support.

En outre, le système de comptabilité analytique n'est pas utilisé pour étayer et adapter les demandes budgétaires.

La Caami dispose de données de gestion relatives à ses missions (*datawarehouse*) et les utilise pour l'évaluation du contrat d'administration. Vu les développements envisagés, le *datawarehouse* pourra être employé plus systématiquement pour soutenir l'analyse et améliorer les décisions relatives aux services de support.

La Cour des comptes recommande d'analyser plus finement les écarts entre les résultats attendus et les réalisations pour mieux adapter les stratégies.

La Cour des comptes conclut que, la qualité insuffisante de la planification a un impact sur la mise en œuvre des actions des services de support. L'évaluation des résultats pourrait être intensifiée pour permettre à la Caami de mettre en œuvre des améliorations et augmenter son efficacité et son efficacité.

Dans sa réponse, la Caami souligne que, ces dernières années, l'institution a été capable de flexibilité et d'adaptation, comme le montrent par exemple ses plans de personnel et l'évolution de l'organigramme. Elle ajoute que le budget supplémentaire de 2 millions obtenu en 2022 sera utilisé à hauteur de 1,2 million d'euros pour l'ICT et de 0,8 million d'euros pour le personnel, ce qui permettra de mieux exécuter le plan de personnel. La Cour des comptes considère toutefois que ces changements ne sont pas basés sur des analyses suffisamment étayées.

5 Conclusions et recommandations

La Caami ne justifie pas l'utilisation des financements qu'elle perçoit pour ses frais de gestion au moyen d'une comptabilité analytique. Il n'existe donc pas de garantie que ces financements soient utilisés aux fins pour lesquelles ils sont octroyés. En outre, le financement des frais de gestion des missions d'aide aux victimes de guerre et d'actes de terreur et d'assurance des marins n'a été que peu adapté depuis leur reprise par la Caami en 2017 pour la première et 2018 pour la seconde.

La Cour des comptes estime que certains facteurs justifient que les frais de gestion de la Caami soient supérieurs à ceux des autres organismes assureurs en matière d'assurance maladie-invalidité : son caractère public, sa petite taille, le profil socio-économique de ses affiliés et l'exécution de missions d'intérêt général. En l'absence de données transparentes sur les frais de gestion des unions nationales³⁷⁴ et de données sur la mesure du travail à la Caami, la Cour n'est toutefois pas en mesure d'évaluer le financement adéquat de cette mission.

La Caami dispose de plusieurs outils de planification, mais ils ne reposent pas entièrement sur des éléments objectifs et actualisés. La Cour des comptes n'est donc pas en mesure d'avoir une assurance raisonnable que les ressources sont allouées de manière optimale. Ce risque se traduit par des retards d'exécution des missions de support et des projets. Par ailleurs, les procédures des activités de support pourraient être davantage formalisées et les responsabilités pourraient être clarifiées.

Enfin, si des évaluations régulières sont communiquées au comité de gestion, la Cour des comptes constate qu'il y a peu de modifications significatives des stratégies fondées sur des analyses consistantes. La priorité systématique accordée aux services opérationnels au détriment des services de support dans l'affectation des ressources humaines peut mettre en péril l'exécution de certaines missions, dont le pilotage de l'organisation et donc la maîtrise des frais de gestion.

Par conséquent, la Cour des comptes ne peut pas conclure que les dépenses de gestion de la Caami sont suffisamment maîtrisées.

³⁷⁴ Cour des comptes, *Indemnisation des frais d'administration des mutualités : fixation et répartition*, rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 22 octobre 2015, Bruxelles, janvier 2017, p. 41, www.courdescomptes.be.

Compte tenu de ces constats, elle recommande à la Caami les actions suivantes :

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Financement des frais de gestion	1 Utiliser les financements des frais de gestion aux fins pour lesquelles ils sont accordés	Caami	2
	2 Objectiver et justifier l'utilisation des moyens budgétaires par une comptabilité analytique	Caami	2
	3 Prévoir un financement clair pour les missions déléguées à la Caami (hors AMI)	Législateur	2
Maîtrise des frais de gestion	4 Objectiver et allouer les ressources de manière efficiente au moyen d'outils de planification et de mesure des besoins régulièrement actualisés : <ul style="list-style-type: none"> • plan annuel d'administration détaillé ; • plan de personnel basé sur la mesure du travail généralisée • planification des besoins en achats courants de biens et services et en investissements 	Caami	4.1
	5 Formaliser les procédures et clarifier les responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> • cartographier les processus de support, analyser les risques liés à ceux-ci ; • définir clairement les responsabilités ; • clarifier et stabiliser l'organigramme ; • clarifier le système des délégations pour les marchés publics 	Caami	4.2
	6 Analyser les écarts entre les objectifs et les réalisations pour pouvoir adapter les stratégies	Caami	4.3 et 4.4

Malades de longue durée : mesures de réintégration sur le marché du travail

Afin de réduire le nombre de malades de longue durée sur le marché du travail, deux types de trajets de réintégration ont été instaurés fin 2016 : l'un pour les personnes ayant un contrat de travail (trajet du SPF Emploi ou « trajet SPF ») et l'autre pour les personnes sans contrat de travail (trajet de l'Inami ou « trajet Inami »). La Cour des comptes constate qu'il est peu probable, au rythme actuel des réintégrations, que les trajets contribuent fondamentalement aux retours sur le marché du travail et à la limitation du nombre de personnes en invalidité. Elle a réalisé un audit à ce sujet dans le courant de l'année 2019 et de septembre 2020 à mars 2021. Cet audit, dont le contenu est résumé ci-dessous, a fait l'objet d'un rapport au Parlement fédéral³⁷⁵.

Soucieux de réduire le nombre de malades de longue durée en favorisant leur retour sur le marché du travail, le gouvernement a instauré fin 2016 deux types de trajets de réintégration : l'un pour les personnes ayant un contrat de travail (trajet du SPF Emploi ou « trajet SPF ») et l'autre principalement pour les personnes sans contrat de travail (trajet de l'Inami ou « trajet Inami »). Dans le cadre du trajet SPF, le conseiller en prévention-médecin du travail (ci-après le « médecin du travail ») examine en concertation avec le travailleur et l'employeur la possibilité de réaliser un travail adapté à travers, par exemple, des ajustements sur le lieu de travail, au régime de travail ou au contenu de la fonction. Dans le cas du trajet Inami, le travailleur en incapacité de travail a notamment la possibilité de suivre une formation lui permettant d'acquérir de nouvelles compétences grâce auxquelles son problème médical ne constituera plus un frein à l'exercice d'un emploi.

En 2019 et de septembre 2020 à mars 2021, la Cour des comptes a procédé à un audit visant à déterminer si les trajets de réintégration influencent positivement le retour sur le marché du travail et à identifier les obstacles empêchant un tel retour. Enfin, elle a examiné si la nouvelle politique ciblait des objectifs spécifiques et a fait l'objet d'une évaluation.

La Cour constate qu'il est peu probable, au rythme actuel des réintégrations, que les trajets contribuent fondamentalement aux retours sur le marché du travail et à la limitation du nombre de personnes en invalidité.

Le nombre de trajets de réintégration est en hausse depuis leur instauration, mais, par rapport au nombre total de travailleurs en incapacité de travail, il demeure limité. La grande majorité des trajets SPF demandés ne débouchent pas sur un véritable trajet, le médecin du travail prononçant l'incapacité de travail définitive. En outre, depuis 2018, des employeurs ont démarré un nombre important de trajets pour des travailleurs qui se trouvaient déjà en incapacité de travail depuis plusieurs années. La probabilité de réintégration est faible pour un tel groupe et le trajet peut

³⁷⁵ Cour des comptes, *Malades de longue durée : mesures de réintégration sur le marché du travail*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2021, 73 p., www.courdescomptes.be.

donner lieu à un licenciement pour force majeure médicale. Par an, les trajets qui ont effectivement été démarrés atteignent moins de 2 % du groupe cible visé.

Plus de deux tiers des personnes qui suivent un trajet ne sont pas encore de retour au travail après sept trimestres (1 an et 9 mois). Les personnes suivant un trajet sont néanmoins plus nombreuses à retourner au travail que celles qui n'en suivent pas. Ainsi, les trajets SPF génèrent un flux légèrement plus élevé vers le marché du travail, mais aussi beaucoup plus élevé vers le chômage. Dans le cas des trajets Inami, un élément ressort clairement : ils génèrent un flux nettement plus important vers le marché du travail par rapport aux personnes qui ne suivent pas de trajet. Il est important d'entamer rapidement le trajet de réintégration : les chances de réintégration diminuent à mesure que le trajet débute tardivement, surtout pour les trajets SPF. Par ailleurs, le succès des trajets de réintégration dépend aussi fortement de l'âge du travailleur en incapacité de travail. En effet, plus ce dernier est âgé, moins le trajet de réintégration a de chances d'aboutir.

Les principaux garants de la politique de réintégration sont les différents médecins qui y sont associés : le médecin traitant, le médecin du travail et le médecin-conseil de la mutualité. Cette multiplicité d'acteurs donne toutefois lieu à des problèmes de communication, car le partage des informations se révèle souvent laborieux. Il est important, pour la réussite de la réintégration, que le médecin du travail et/ou le médecin-conseil puissent lancer au plus vite un trajet de réintégration. Comme ces deux catégories de médecin sont en sous-effectif, ce n'est pas toujours possible. Le nombre de médecins continuera vraisemblablement à baisser dans les années à venir, alors que celui des personnes en incapacité de travail à encadrer s'accroît d'année en année.

Le système de réintégration fonctionne intégralement sur une base volontaire, bien que les deux parties doivent contribuer au bon déroulement du trajet. La personne en incapacité de travail peut décider de ne pas coopérer ou de ne pas accepter les trajets de réintégration proposés. L'employeur peut, quant à lui, refuser de prévoir un travail adapté, à condition de motiver son refus. Le gouvernement a tenté à plusieurs reprises de responsabiliser les différents acteurs du processus pour finalement abandonner cette idée en ce qui concerne les travailleurs et les employeurs. En revanche, une responsabilisation financière a été prévue pour les mutualités. En effet, une partie des frais d'administration a été liée aux efforts qu'elles consentent en matière de réintégration.

Les pouvoirs publics ne disposent pas des informations les plus élémentaires sur les trajets et les étapes du processus qui leur permettraient d'évaluer et d'ajuster la politique. Aucun service public ne tient un registre des personnes qui suivent un trajet SPF ni de l'issue de ces trajets. L'Inami n'a aucune vue non plus des délais dans lesquels les médecins-conseils entament l'accompagnement des personnes en incapacité de travail. Pour accélérer le processus, il a développé en collaboration avec la KULeuven le *quick scan* (un questionnaire que les mutualités doivent adresser aux personnes qui sont en incapacité de travail depuis huit semaines), mais sa mise en œuvre a pris deux ans de retard. Le *quick scan* est à présent en place, mais il est impossible d'en évaluer les effets en l'absence de données chiffrées sur les délais de démarrage de l'accompagnement.

À la suite de son audit, la Cour des comptes recommandait dans son rapport au Parlement fédéral et aux ministres compétents :

- d'évaluer le cadre réglementaire qui s'applique aux médecins du travail et aux médecins-conseil. S'attaquer au problème de la baisse du nombre de médecins permet d'agir de façon plus proactive en matière de réintégration. En outre, des gains d'efficacité pourraient être réalisés grâce

à la création d'une plate-forme d'échange de données entre les différents médecins, y compris le médecin traitant ;

- de continuer à investir dans les trajets Inami, qui parviennent avec un certain succès à réactiver des personnes qui font partie d'un groupe cible difficile ;
- de prendre des initiatives pour assurer la conservation des informations élémentaires sur les étapes du processus, en vue de permettre l'évaluation et l'ajustement de la politique ;
- d'évaluer la réglementation afin de vérifier s'il est possible de dissocier la rupture du contrat de travail pour force majeure médicale des trajets de réintégration.

Dans une réponse conjointe au projet de rapport de la Cour des comptes, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le ministre du Travail et de l'Économie ont décrit leur nouvelle approche du retour au travail et leurs plans de réintégration qui, selon eux, rejoignent les recommandations de la Cour des comptes.

Fedris : mission de prévention des accidents du travail auprès des entreprises

Le gouvernement souhaitait accroître la responsabilité financière des employeurs en matière de prévention afin de réduire fortement le nombre d'accidents du travail. À cet effet, deux missions de prévention supplémentaires ont été confiées en 2009 à l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) : mettre en place un système de différenciation des primes et un régime pour les entreprises présentant un risque aggravé. Dans un audit réalisé entre mai 2020 et mai 2021³⁷⁶, la Cour des comptes a examiné si le cadre légal de ces mesures a été conçu, mis en œuvre et suivi conformément à ces principes. La Cour des comptes y constatait que la première mission n'avait jamais été réalisée et que l'incidence éventuelle du régime de risque aggravé restait très limitée. La raison d'être même de ce régime était donc remise en question dans ce rapport.

Parallèlement à une série d'autres mesures, le gouvernement souhaitait accroître la responsabilité financière des employeurs afin de réduire fortement le nombre d'accidents du travail. À cet effet, deux missions de prévention supplémentaires ont été attribuées en 2009 à l'Agence fédérale des risques professionnels (Fedris) : mettre en place un système de différenciation des primes et créer un régime de risque aggravé dans le cadre duquel les entreprises présentant un risque aggravé d'accident du travail doivent s'acquitter d'une contribution de prévention supplémentaire.

La Cour des comptes a examiné si le régime légal de ces mesures a été conçu, mis en œuvre et suivi selon les principes de départ.

La différenciation des primes basée sur un système de bonus-malus n'a pas été mise en œuvre, notamment en raison de l'annulation de l'arrêté d'exécution. Fedris étudie actuellement d'autres possibilités d'appliquer le principe légal de la récompense ou de la sanction financière, en fonction des résultats de la politique de prévention. La Cour des comptes recommande aux ministres de prendre position sur la mise en œuvre ou non de la disposition légale relative à la différenciation obligatoire des primes, ou d'envisager une autre solution.

La Cour des comptes a constaté que la mission relative au régime de risque aggravé n'a été remplie que de manière limitée, car seul un nombre restreint d'entreprises (200) doit être sélectionné. Depuis 2015, Fedris ne parvient même plus à sélectionner ces 200 entreprises. En outre, en raison des critères de sélection, Fedris retient principalement de petites entreprises, alors que seuls 19,1 % des accidents du travail s'y produisent. D'importants secteurs à risque au taux d'emploi élevé, tels que le secteur intérimaire ou le travail portuaire, échappent au régime, bien que de nombreux accidents du travail graves s'y produisent. Le ministre n'a pas encore fixé de modalités pour le travail intérimaire et Fedris n'a pas respecté l'engagement pris dans son contrat d'administration de formuler une proposition visant à attribuer les accidents du travail impliquant des ouvriers

³⁷⁶ Cour des comptes, *Fedris - mission de prévention des accidents du travail auprès des entreprises*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2021, 63 p., www.courdescomptes.be.

portuaires à l'entreprise qui les occupait. Fedris n'a pas non plus respecté son engagement d'établir d'ici 2020 des statistiques des travailleurs détachés victimes d'un accident du travail en Belgique.

Ces dernières années, les assureurs n'ont pas été en mesure de percevoir suffisamment la contribution de prévention. Pour les années de sélection 2015 à 2019, 62,2 % seulement des entreprises en moyenne ont versé cette contribution. En cas de non-paiement, le régime de risque aggravé ne conduit pas à plus de prévention. En outre, le taux de perception est plus faible dans les secteurs à haut risque. La réglementation ne prévoit d'ailleurs pas de sanctionner le non-paiement. Il n'est pas non plus exclu que le plan d'action financé par la contribution de prévention et élaboré par les assureurs fasse double emploi avec les actions initiées par les services de prévention de l'entreprise dans le cadre de la loi relative au bien-être, par exemple à la suite d'un « rapport circonstancié » en cas d'accident du travail grave.

La stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2016-2020 devait conduire le SPF Emploi et Fedris à améliorer ensemble l'application de la réglementation en matière de prévention des accidents du travail graves. La convention de collaboration entre Fedris et le SPF Emploi de 2020 ne garantit pas encore une harmonisation suffisante, parce que les informations disponibles auprès du SPF Emploi (dont les mesures de prévention) ne sont pas numérisées et que les données des rapports circonstanciés et les mesures de prévention prises ne peuvent pas être reliées directement à la base de données des accidents du travail de Fedris.

Les modifications apportées au régime de risque aggravé en 2015 et 2019 n'ont pas encore suffisamment amélioré l'efficacité du régime. Le seuil de 200 entreprises à sélectionner n'a plus été atteint et les instituts de prévention et le SPF Emploi n'ont pas endossé un rôle plus actif.

Les adaptations de la réglementation récemment proposées peuvent donner lieu à la sélection d'un plus grand nombre d'entreprises et à une meilleure perception de la contribution de prévention. Cependant, les critères de sélection et le nombre d'entreprises à sélectionner ne changent pas significativement, de sorte que l'incidence éventuelle du régime de risque aggravé sur la prévention des accidents du travail reste très limitée. La raison d'être même du régime est donc remise en question.

Dans son rapport, la Cour des comptes recommandait aux ministres et administrations compétents d'évaluer si le régime de risque aggravé entraînait effectivement une diminution du nombre d'accidents du travail et, si nécessaire, de reconsidérer le régime. En attendant, la gestion du régime peut être améliorée en ce qui concerne la sélection des entreprises, la perception et le suivi de l'utilisation de la contribution de prévention ainsi que l'harmonisation de la politique de prévention entre Fedris et le SPF Emploi.

Dans leur réponse conjointe, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le ministre de l'Économie et du Travail déclaraient avoir examiné le rapport de la Cour des comptes avec les organismes concernés afin d'aboutir à un plan d'action basé sur les recommandations.

Suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire

Au premier semestre 2021, la Cour des comptes a réalisé un audit relatif à la prise en considération des suppléments dans le traitement de référence utilisé pour le calcul de la pension de fonctionnaire. Le rapport d'audit détaillé³⁷⁷ a été transmis à la Chambre des représentants en janvier 2022. La Cour des comptes a constaté que le nombre de suppléments de traitement pris en considération dans ce calcul ne fait qu'augmenter, alors que le législateur souhaite l'extinction de ce système. En outre, ni l'Office national de sécurité sociale (ONSS) ni le Service fédéral des pensions (SFP) ne contrôlent suffisamment si les cotisations de pension légalement obligatoires, retenues sur les suppléments de traitement admissibles, sont réellement perçues. Étant donné la longueur de la procédure pour qu'un (nouveau) supplément de traitement soit repris dans la loi et donc pris en compte pour la pension, les dépenses de pension sont reportées aux années budgétaires suivantes, alors que les recettes sont imputées immédiatement. Enfin, le SFP prend en considération certains suppléments de traitement ultérieurs, alors qu'il n'existe pas de lien juridique clair avec un supplément de traitement issu de la loi.

1 Augmentation informelle au lieu d'une extinction formelle

En 1999, le législateur fédéral souhaitait faire disparaître progressivement les suppléments de traitement admissibles pour le calcul de la pension des fonctionnaires statutaires et ne prendre en compte au final que le traitement selon l'échelle barémique. C'est toutefois le contraire qui s'est produit dans la pratique, puisque le nombre de suppléments de traitement admissibles a augmenté ces dernières décennies. Ces ajouts se sont faits de manière formelle (intégration de nouveaux suppléments de traitement à la législation) et, surtout, de manière informelle (prise en compte « automatique » d'adaptations et d'extensions de suppléments de traitement déjà admissibles). En outre, pour une vingtaine de groupes de suppléments de traitement, la procédure formelle de prise en considération est en préparation.

La Cour des comptes estime que la procédure d'allongement de la liste établie par la loi devrait être mieux délimitée et que les exigences auxquelles un supplément de traitement doit répondre pour pouvoir entrer en considération dans le calcul de la pension devraient être mieux définies. La réglementation concernant la détermination du traitement de référence des pensions des fonctionnaires peut être évaluée dans le cadre de la prochaine réforme des pensions.

³⁷⁷ Cour des comptes, *Suppléments de traitement dans le calcul de la pension de fonctionnaire*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2022, 56 p., www.courdescomptes.be.

2 Cotisations de pension peu claires

Les cotisations sur les suppléments de traitement sont légalement obligatoires si les suppléments sont admissibles pour le calcul de la pension ; dans le cas contraire, ces retenues sont irrégulières. En pratique, ni l'ONSS ni le SFP ne contrôlent suffisamment si des cotisations de pension sont perçues ou non sur des suppléments de traitement. Par conséquent, des cotisations sont retenues sur des suppléments non admissibles pour le calcul de la pension. De telles cotisations engendrent des revenus irréguliers pour le SFP. La Cour des comptes estime dès lors que l'ONSS doit définir une procédure de contrôle efficace et performante permettant au SFP de se faire une idée détaillée des cotisations.

3 Longueur des délais

La Cour constate que le délai d'intégration de (nouveaux) suppléments de traitement dans la loi est souvent très long. Le lien entre les cotisations de pension et la prise en compte de suppléments de traitement ne peut toutefois être garanti que si une décision est prise rapidement après la création d'un supplément de traitement concernant sa prise en compte dans le calcul de la pension. Lorsqu'un employeur du secteur public octroie un supplément de traitement pour la première fois, une décision de principe devrait déjà exister. La Cour des comptes estime que cette condition devrait être reprise dans la loi.

4 Coût faussé des pensions

La longueur du délai d'intégration dans la loi fausse le coût des pensions publiques. Lorsque des cotisations de pension sont retenues pendant plusieurs années avant que les droits à la pension correspondants soient octroyés, les dépenses de pension sont en effet reportées aux années budgétaires suivantes, alors que les recettes sont quant à elles imputées immédiatement.

5 Souplesse dans la prise en compte

La Cour des comptes constate que, dans une série de cas, le SFP prend en considération des suppléments de traitement avant toute approbation formelle. Parfois, il n'y a même pas de décision formelle. Le SFP se montre également très accommodant sur la poursuite de la prise en considération des suppléments de traitement qui, une fois intégrés à la loi, sont adaptés ou modifiés (souvent de manière fondamentale). Le service considère qu'une nouvelle réglementation n'est nécessaire qu'en cas d'abrogation totale du fondement juridique initial. Par conséquent, le degré de précision de la description d'un supplément de traitement dans la loi détermine à quel point il sera aisé ou non pour un employeur de fonder automatiquement les adaptations sur cette base légale. Dans une série de cas, le lien juridique entre les suppléments de traitement repris à l'époque dans la loi et les suppléments de traitement ultérieurs que le SFP prend en considération sans nouveau processus de décision formel est limité.

6 Réaction de la ministre des Pensions

La ministre des Pensions s'est ralliée aux constatations de l'audit. Elle a indiqué avoir reçu, depuis le début de la législature, de nombreuses demandes d'intégration de suppléments de traitement dans le calcul de la pension. Elle a également précisé que le rapport d'audit (détaillé) servirait de base de discussion pour un meilleur traitement des dossiers avec l'administration à l'avenir.

Suivi des recommandations 2020-2021




PARTIE

IV

Suivi des recommandations 2020-2021

Dans cette partie, la Cour des comptes fait le point sur le suivi de recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents Cahiers ou dans des publications spécifiques relatifs à la sécurité sociale.

Les couleurs indiquent l'avancement de la mise en œuvre des recommandations :

	Mise en œuvre complète
	Mise en œuvre en cours
	Absence de mise en œuvre

Pensions complémentaires : efficacité de la politique publique d'incitants sociaux et fiscaux – premier suivi

En décembre 2020, la Cour des comptes a publié un audit sur l'efficacité des incitants sociaux et fiscaux visant à encourager la constitution de pensions complémentaires³⁷⁸. Elle dresse, dans ce Cahier, un premier état des lieux de la mise en œuvre de ses recommandations au 31 mai 2022. Ce suivi prend en compte les réponses de la ministre des Pensions, de Sigedis, du SFP, de l'ONSS, de l'Inasti et du SPF Finances.

Un an et demi après la publication du rapport, la Cour des comptes constate les actions entreprises par les administrations afin de mettre en œuvre ses recommandations. Cependant, les changements dans le cadre normatif afin d'améliorer la qualité des données (sanction fiscale), les contrôles fiscaux (règle des 80 %³⁷⁹), l'efficacité (incitants pour faibles pensions complémentaires) et l'efficacité de la politique publique (cotisation Wijninckx³⁸⁰ et back-service³⁸¹, soit un assouplissement de la règle des 80 %) n'ont toujours pas été effectués. La règle des 80 % date de 35 ans et la cotisation Wijninckx de 10 ans. Les recettes liées à cette cotisation sont en diminution et risquent d'être nulles dès 2023 en ce qui concerne les salariés³⁸².

1 Gestion des données de pensions complémentaires

Définir clairement les rôles et responsabilités de chaque organisme (Sigedis et SFP) dans la gestion des données de pensions complémentaires

Législateur



Dans son audit, la Cour des comptes constatait que la gestion bicéphale Sigedis (constitution des pensions complémentaires dans la banque de données DB2P) et SFP (paiements enregistrés dans le cadastre des pensions) des données des pensions complémentaires n'était pas efficace. L'ensemble des données concernant les pensions complémentaires vont désormais être rassemblées dans la

³⁷⁸ Cour des comptes, *Pensions complémentaires - Efficacité de la politique publique d'incitants sociaux et fiscaux*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, décembre 2020, 75 p., www.courdescomptes.be.

³⁷⁹ Le total de la pension légale et de toutes les pensions complémentaires (deuxième pilier) ne peut pas dépasser 80 % du dernier salaire brut. Les versements visant à l'obtention d'un total de pensions supérieur ne constituent pas des charges déductibles pour l'entreprise.

³⁸⁰ La cotisation Wijninckx est une cotisation spéciale de 3 % qui s'applique sur les pensions complémentaires importantes des salariés et des indépendants.

³⁸¹ Le back-service permet de valoriser des années prestées antérieurement pour lesquelles aucun versement en vue de la constitution d'une pension complémentaire n'a été effectué. Comme la cotisation Wijninckx pour l'efficacité sociale, le back-service peut permettre de distinguer les pensions complémentaires élevées des autres.

³⁸² Données Sigedis (de 7,3 millions en 2019 à 3,3 millions en 2021), calcul de la Cour des comptes (modèle prédictif en régression linéaire).

banque de données DB2P. En effet, la législation énumérant les finalités de DB2P a été modifiée en décembre 2021³⁸³, afin de créer « *la base juridique pour l'intégration dans DB2P des données relatives au paiement des pensions complémentaires [...] L'intégration effective aura lieu en 2023* »³⁸⁴. DB2P devient ainsi la banque de données de référence en matière de pensions complémentaires, de leur constitution à leur paiement.

Mettre en application le projet de déclaration unique des paiements des prestations

Sigedis et SFP



Dans leur réponse commune, Sigedis et le SFP annoncent que ce projet, à ses débuts lors de l'audit, a désormais beaucoup progressé. De nombreuses concertations ont été menées pour préparer la modification de la législation relative aux finalités de DB2P et élaborer des instructions techniques pour les organismes de pension³⁸⁵.

D'autres adaptations techniques et juridiques sont encore en cours ainsi qu'un examen de cas particuliers (dossiers avec des divergences entre DB2P et le cadastre des pensions, analyse de cas par la FSMA). Sigedis mettra immédiatement à disposition du SFP les données relatives aux prestations versées afin que celui-ci puisse continuer à percevoir les cotisations AMI et de solidarité. Grâce à la déclaration unique, les deux institutions s'attendent à une amélioration significative de la perception de ces cotisations.

Mettre en place un lien structurel entre DB2P et la Banque-Carrefour des entreprises (BCE) – Analyser les causes des anomalies dans les déclarations *AccountState* (réserves acquises) et *Deposit* (versements), et prendre les mesures correctives nécessaires

Sigedis



Sigedis a apporté divers ajustements en matière de contrôle et de blocages d'anomalies dans les déclarations *AccountState* (décembre 2020) et de création ou de mise à jour de régime de pension (janvier 2021). Ces ajustements portent sur :

- les organisateurs aux numéros BCE non actifs ou non connus en tant qu'employeur à l'ONSS ;
- les affiliés déjà décédés ou pensionnés, ou non connus en tant qu'indépendants³⁸⁶.

Par exemple, la déclaration d'un nouveau régime de pension mentionnant un numéro BCE non actif ou inconnu est bloquée. Quant aux déclarations *Deposit*, les contrôles ont été adaptés début 2021 par rapport aux organisateurs dont les numéros BCE sont non actifs.

Mettre systématiquement à jour l'arrêté royal de 2007³⁸⁷ énumérant les données devant être communiquées à DB2P, lors de l'entrée en vigueur d'un nouveau type de pension complémentaire

Ministre des Pensions



³⁸³ Article 105 de la loi-programme du 27 décembre 2021.

³⁸⁴ Chambre, 1^{er} décembre 2021, DOC 55 2349/001, *Projet de loi-programme*, www.lachambre.be.

³⁸⁵ PensionPro.be - Instructions de déclaration à DB2P.

³⁸⁶ PensionPro.be - Anomalies.

³⁸⁷ Arrêté royal du 25 avril 2007 portant exécution de l'article 306 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

Dans sa réponse, la ministre des Pensions annonce qu'elle prépare, en collaboration avec le ministre des Classes moyennes et des Indépendants, un projet de loi sur la transparence au sein du deuxième pilier des pensions. Ce projet de loi prévoit, entre autres, une modification des dispositions légales donnant mandat au Roi de réglementer la déclaration de données à DB2P. L'objectif est de rapprocher cette délégation de la pratique, selon laquelle le Roi ne détermine qu'un ensemble minimal de données, qui sont ensuite précisées dans des instructions administratives. Après l'adaptation de la base légale, il est également prévu de réviser l'arrêté royal de 2007.

2 Aspects fiscaux

Règle des 80 % - Adopter un dispositif de limitation de la déductibilité des versements qui soit simple et applicable à toutes les pensions complémentaires

Législateur



Dans sa réponse, le SPF Finances énonce que la simplification des dispositions relatives à la déductibilité fiscale des versements de pension complémentaire doit encore être discutée au sein du gouvernement. En outre, les partenaires sociaux ont demandé un statu quo en cette matière.

Règle des 80 % - En attendant une réforme de la règle des 80 %, déterminer par arrêté royal les paramètres nécessaires à son contrôle

Ministre des
Finances



Il n'y a pas encore d'accord sur les paramètres nécessaires pour appliquer et contrôler la règle des 80 %.

Mieux exploiter les données de DB2P pour le contrôle – Participer au groupe de travail DB2P, demander l'accès à Sigedis aux données lui permettant de contrôler la limitation de la déductibilité des primes versées

SPF Finances



Le SPF Finances explique que, faute de ressources, il ne participe toujours pas au groupe de travail technique DB2P, mais qu'il examine en interne la possibilité de trouver une solution à ce problème, compte tenu des ressources limitées. Des actions sont toutefois prévues pour demander à Sigedis les données nécessaires aux contrôles et soumettre la demande d'accès à ces données au groupe de travail DB2P, après discussion avec Sigedis. Une réunion bilatérale a eu lieu à la fin du premier semestre 2022, au cours de laquelle le SPF Finances a informé Sigedis des données dont il avait spécifiquement besoin.

Permettre le contrôle du back-service – Mettre en place des indicateurs permettant de distinguer et de contrôler le back-service parmi les versements de pensions complémentaires

SPF Finances et
Sigedis, via le
groupe de travail
DB2P



Le SPF Finances affirme que ce contrôle du back-service se fait déjà aujourd'hui avec les moyens disponibles dans le cadre juridique actuel. Il ajoute que des indicateurs de risques sont bien appliqués pour sélectionner et faire contrôler les situations avec déduction majorée. Par ailleurs,

Sigedis se demande si les investissements nécessaires pour mettre en œuvre les adaptations recommandées sont toujours justifiés à partir du moment où le cadre juridique de la règle des 80 % est amené à changer. La Cour des comptes estime que des indicateurs permettant de distinguer toute forme de déductibilité majorée sont nécessaires tant pour les contrôles fiscaux que pour le pilotage de la politique publique.

Back-service – détecter et sanctionner les back-services abusifs

SPF Finances



Le SPF Finances estime que tout abus est permis par la législation actuelle, puisqu'elle n'est pas claire à ce sujet.

Remplacer la sanction fiscale actuelle par une sanction administrative

Législateur



Il n'y a pas eu de changement en la matière.

3 Perception des cotisations sur les versements

Perception de la cotisation 8,86 % - Pour limiter les divergences entre les DMFA et les déclarations *Deposit*, communiquer à l'organisateur les montants des versements et les dates de paiement déclarés dans DB2P par les organismes de pension

Sigedis, via le groupe de travail DB2P



Dans sa réponse, Sigedis énonce avoir testé cette recommandation avec l'ONSS, les représentants des employeurs, des secrétariats sociaux et des organismes de pension. Un ajustement du rythme actuel de déclaration n'est pas réalisable pour les organismes de pension. Un ajustement dans l'autre sens, à savoir une perception annuelle au lieu de trimestrielle de la cotisation 8,86 % par l'ONSS, n'est pas une option pour l'Office. Sigedis n'a donc pas été en mesure de rendre cette recommandation opérationnelle lors des réunions du groupe de travail DB2P.

En outre, Sigedis estime que le contrôle actuel semble plus efficace. Si la recommandation était mise en œuvre, le croisement DMFA/DB2P ne serait plus possible. L'employeur ne ferait alors que répéter la déclaration de l'assureur ou du fonds de pension, éventuellement incorrecte, via un autre canal. La Cour des comptes rappelle premièrement l'importance des dispositifs relatifs à la qualité des données (contrôle des anomalies, sanction en cas de déclaration non conforme ou d'absence de déclaration). Deuxièmement, les versements déclarés dans DB2P sont systématiquement supérieurs à ceux déclarés par la DMFA³⁸⁸. En effet, les montants concernant les cotisations 8,86 % régularisées par l'ONSS pour cause de divergence entre DB2P et la DMFA augmentent (de 17,1 millions d'euros pour 2017 à 20,1 millions d'euros en 2020), surtout pour les montants non déclarés en DMFA (de 3,8 millions à 7,1 millions d'euros).

³⁸⁸ Données ONSS.

Perception de la cotisation de 8,86 % des régimes sectoriels - Rendre obligatoires les déclarations *Deposit* pour les régimes sectoriels qui ne sont pas en perception différenciée (Sigedis) ; communiquer régulièrement à Sigedis le nombre et le statut des régimes sectoriels (ONSS) ; contrôler régulièrement le respect par les organismes de pension de l'obligation de réaliser des déclarations *Deposit* pour les régimes qui ne sont pas en perception différenciée (Sigedis)



Sigedis tient une liste des secteurs, validée à la fois par la FSMA et l'ONSS, mais qui ne distingue pas les secteurs qui ne sont pas en perception différenciée. L'ONSS énonce qu'actuellement, la communication du nombre et du statut des régimes sectoriels à Sigedis se fait lorsque celle-ci en fait la demande à l'Office. La nécessité d'appliquer des mesures d'urgence liées à la crise de la covid-19 a empêché l'ONSS de respecter le planning initial de mise en œuvre de cette recommandation (le service responsable gérant également les mesures liées à la covid-19). L'Office annonce que les actions relatives à cette mise en œuvre vont commencer. Une première réunion de concertation va être planifiée avec Sigedis, de telle sorte qu'une communication régulière et structurelle soit mise en place.

Cotisation Wijninckx - Concrétiser la répartition des compétences et des responsabilités en matière de perception de la cotisation Wijninckx dans un SLA entre Sigedis et l'ONSS ainsi qu'entre Sigedis et l'Inasti

Sigedis, ONSS,
Inasti



Pour Sigedis, cette répartition est clairement définie par la loi et donc aucun SLA n'a été établi. L'ONSS a dû gérer les mesures de soutien socio-économique liées à la crise de la covid-19 et a donc reporté jusqu'à récemment la mise en œuvre des recommandations qui le concernent. L'Inasti a connu une situation similaire. L'Institut cite toutefois une collaboration intensifiée avec Sigedis en vue d'améliorer la perception de la cotisation Wijninckx (dossiers pour lesquels il manque des données de calcul ou contenant une anomalie quant au débiteur de la cotisation).

Cotisation Wijninckx – Prévoir une méthode d'identification des débiteurs de la cotisation en cas de régime multiorganisateur

Législateur



La législation n'a pas été modifiée. En 2021, près de 2 millions d'euros de cotisations concernant ces régimes n'ont pas fait l'objet d'avis de paiement (plus d'un tiers des cotisations dues en théorie).

Mettre en œuvre des procédures de contrôle en lien avec la perception de la cotisation Wijninckx, par exemple sur l'identification des indépendants débiteurs ; en faire un point de contrôle de l'inspection

Inasti



L'Inasti identifie, lors de l'enrôlement d'une nouvelle cotisation, les bénéficiaires qui ne sont pas identifiés comme indépendants l'année avant celle relative à la cotisation. Selon les cas, l'Inasti transmet les dossiers à Sigedis ou à son service d'inspection.

4 Évaluation de la politique publique

Améliorer l'efficacité de la politique publique - Pour les salariés, en particulier dans les cas de pensions complémentaires faibles, conditionner les incitants à un niveau de financement suffisant de manière à les aligner sur les objectifs de politique publique (par exemple, en fonction d'un niveau de financement de 3 % du salaire)

Législateur



Dans sa réponse, la ministre des Pensions énonce que, comme le prévoit l'accord de gouvernement, les partenaires sociaux seront invités à examiner comment chaque employé peut être dès que possible couvert par un régime de pension complémentaire comprenant une contribution d'au moins 3 % du salaire brut.

En 2021, Sigedis a réalisé un rapport sur l'objectif de 3 % pour les salariés en 2019³⁸⁹. Ce rapport montre que 76 % des salariés n'atteignaient pas cet objectif et que 66 % des salariés affiliés actifs ont encore besoin d'au moins deux fois plus de contribution. Si 87 % des salariés ont atteint une contribution de 3 % dans les secteurs de l'énergie, seuls environ 8 % des salariés atteignent ce pourcentage dans les secteurs de la santé et de l'action sociale. En outre, les plans sectoriels ont des pourcentages de contribution bas.

Améliorer l'efficacité sociale - Adapter le calcul du seuil à partir duquel la cotisation Wijninckx est due en évaluant correctement les revenus de pension totaux attendus. L'évaluation de la pension légale doit au moins correspondre au montant minimum de celle-ci. En cas de dépassement du seuil Wijninckx, appliquer les taux classiques de cotisations sociales

Législateur



Le calcul du seuil est inchangé, tant pour les indépendants que pour les salariés. Il consiste à multiplier l'ancien seuil de 30.000 euros (indexé) par l'ancienneté. Un affilié ayant à peine commencé sa carrière doit donc déjà disposer d'environ 30.000 euros de réserves acquises pour être concerné par la cotisation Wijninckx (environ 1 million d'euros pour un affilié en fin de carrière). Le taux de la cotisation en cas de dépassement du seuil Wijninckx est également inchangé. Même si ces seuils sont atteints, le taux reste donc limité à 3 %.

Améliorer l'efficacité fiscale - Voir les recommandations relatives au back-service au point 2 Aspects fiscaux

Législateur



Dans sa réponse, le SPF Finances énonce que la simplification et la clarification des règles concernant la déductibilité fiscale des versements doivent encore être discutées au sein du gouvernement. Le traitement fiscal des versements en back-service sera un élément important de cette discussion.

³⁸⁹ Sigedis, *La constitution d'une pension complémentaire chez les salariés en Belgique. Participation et montant des cotisations en 2019*, mai 2021, PensionStat.be.

Gestion des modifications réglementaires en matière de pension – deuxième suivi

1 Audit de 2019

En 2019, dans son Cahier relatif à la sécurité sociale³⁹⁰, la Cour des comptes a publié un audit relatif à la gestion des modifications réglementaires en matière de pensions. Elle examinait la gestion, par le SFP, du processus législatif et de la mise en œuvre de la réforme de l'unité de carrière et de la loi sur l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension. Elle a fait le point une première fois sur les suites données à ses recommandations au 31 mai 2020³⁹¹. Elle dresse, dans ce Cahier, un nouvel état des lieux au 31 mai 2022.

2 Recommandations déjà mises en œuvre par le SFP en 2020

La Cour des comptes recommandait, pour respecter la charte de l'assuré social, d'informer d'office l'utilisateur en cas de retard dans le traitement de son dossier lié à des modifications législatives. Le futur pensionné est désormais toujours informé en cas de retard. L'information est aussi disponible sur MyPension.be.

La Cour des comptes recommandait de faire vérifier par le service d'étude l'adéquation entre la législation et le moteur de calcul lors de modifications législatives complexes. Selon le SFP, sa task force légale, qui est composée de l'ensemble des parties prenantes internes dont le service d'étude, vérifie à présent, dans ces cas, l'adéquation entre la législation et l'application informatique.

3 Suivi en 2022

Suivi de l'incidence pour le SFP des modifications législatives

Établir un tableau de suivi des risques dès les premières analyses des textes à modifier, reprenant l'incidence, la probabilité et la stratégie de gestion des risques, et partager ce tableau tenu à jour avec les agents, le management et la cellule stratégique du ministre

SFP



Le SFP indique qu'il a mis en place un groupe de travail associant des experts des différents départements pour suivre les initiatives en matière de pensions contenues dans l'accord de gouvernement. L'objectif de ce groupe de travail est de préparer la mise en œuvre des changements et d'en évaluer l'incidence sur le SFP, en collaboration avec la cellule stratégique de la ministre. Les

³⁹⁰ Cour des comptes, « SFP : gestion des modifications réglementaires en matière de pensions », *176^e Cahier – partie II : Cahier 2019 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2019, p. 131-146, www.courdescomptes.be.

³⁹¹ Cour des comptes, *177^e Cahier – partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2020, p. 159-160, www.courdescomptes.be.

activités du groupe de travail comprennent notamment l'élaboration d'une méthode standardisée pour évaluer l'incidence des modifications et l'organisation d'un rétroplanning pour chaque modification législative.

Évaluation du coût pour le SFP des réformes

Utiliser une méthode pour évaluer l'ensemble des coûts en jours-hommes d'une réforme

SFP



Le SFP veut connaître l'ensemble des coûts de tous ses projets, donc aussi de la mise en œuvre des modifications législatives. Cela implique que toutes les heures de travail puissent être reliées à un projet. Une première phase du système de mesure inclut des services pilotes. La pertinence et la fiabilité des résultats étaient à l'examen en mai 2022.

Utilisation de procédures et d'outils différents selon les services

Élaborer une procédure de travail uniforme pour tous les services responsables des demandes de régularisation des périodes d'études

SFP



Selon le SFP, les procédures de travail par rôle linguistique et dans chaque régime (salarié et fonctionnaire) sont déjà uniformes. Concernant l'intégration des différentes applications informatiques dans un outil unique pour les salariés et les fonctionnaires, la priorité est actuellement donnée à l'attribution des pensions. Au cours des prochaines années, la pertinence d'une intégration dans un outil unique sera examinée.

Contrat d'administration

Exploiter davantage le contrat d'administration comme outil de planification des modifications législatives et éviter les ajouts en cours de cycle

Cellule stratégique



La cellule stratégique de la ministre des Pensions considère que le contrat d'administration est un outil de planification important. En collaboration avec le SFP, elle suit l'évolution de l'élaboration des politiques en matière de pensions. Dans ce cadre, une plus grande planification des réformes est prévue, tant pour celles reprises dans l'accord de gouvernement que celles recommandées par le médiateur des pensions.

Date d'entrée en vigueur des réformes

Fixer une date d'entrée en vigueur des réformes qui tienne compte de leur mise en œuvre et planifier les réformes en fonction de la capacité de travail de l'administration pour maîtriser les coûts des projets informatiques

SFP



Dans l'élaboration des mesures, la ministre des Pensions tient compte des droits acquis et prévoit des périodes transitoires dès lors qu'un risque d'insécurité juridique existe. Elle déclare veiller à ce que les mesures décidées par le gouvernement soient socialement acceptables pour les citoyens.

Équilibre financier du fonds de pension solidarisé – premier suivi

1 Audit 2021

En juin 2021, la Cour des comptes a publié un audit relatif à la pérennité du système de pension des agents statutaires des pouvoirs locaux, appelé le « fonds de pension solidarisé » (FPS), et au calcul de la cotisation de responsabilisation³⁹². Elle examinait si le mécanisme de financement des pensions des fonctionnaires statutaires locaux est pérenne et si la cotisation de responsabilisation est correctement calculée par le Service fédéral des pensions (SFP). Elle dresse, dans ce Cahier, un premier état des lieux au 31 mai 2022.

2 Suivi des recommandations formulées en 2021

2.1 Gestion du système de financement en répartition

Rapprocher le coût salarial d'un statutaire et d'un contractuel pour les pouvoirs locaux de manière à supprimer l'effet dissuasif sur l'embauche de statutaires

Législateur et
ministre des
pensions



Aucune mesure n'a été prise par le législateur concernant cette recommandation.

Réaliser les projections du FPS sur la base des données individualisées des actifs et des pensionnés, en collaboration avec le service d'étude

SFP



Le SFP déclare qu'il réalisera prochainement une note au comité de gestion des pensions des administrations provinciales et locales afin de communiquer la méthode de fixation des paramètres utilisés pour les projections financières.

2.2 Financement du FPS

Améliorer le processus de fixation du taux de base pour assurer sa prévisibilité et éviter les blocages

Législateur et
comité de gestion



Le SFP travaille avec des simulations d'augmentation de la cotisation de 1 % et 2 %, sans prendre en compte le coefficient de vieillissement du Bureau du plan, comme prévu par la loi. Selon le SFP, celui-ci est en effet trop volatile. Une note visant à établir des critères objectifs devrait prochainement être rédigée.

³⁹² Cour des comptes, *Équilibre financier du fonds de pension solidarisé - Pérennité du système de pension des agents statutaires des pouvoirs locaux et calcul de la cotisation de responsabilisation*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2021, 70 p., www.courdescomptes.be

Conformément à l'accord de gouvernement, la ministre prévoit, dans la phase 2 de la réforme du FPS, une concertation avec les régions, les hôpitaux publics et les membres du comité de gestion des pensions des administrations provinciales et locales afin de pérenniser l'équilibre budgétaire du FPS, tout en renforçant la solidarité entre les administrations affiliées.

Enfin, la ministre a demandé au comité de gestion des administrations provinciales et locales un rapport sur la base des recommandations du rapport de la Cour des comptes de juin 2021. Celui-ci devrait être rendu en septembre.

Maintenir le coefficient de responsabilisation à un niveau soutenable et prévisible pour les pouvoirs locaux

Législateur



Le SFP se met à disposition du législateur pour réaliser des simulations sur une limitation du coefficient de responsabilisation. En outre, il est prêt à explorer les pistes d'un financement externe pour couvrir la baisse de recettes liées à un éventuel coefficient de responsabilisation calculé par le modèle plus important que le coefficient de responsabilisation réellement appliqué aux entités locales afin de garder ce coefficient à un niveau soutenable pour celles-ci.

Utiliser les réserves en tenant compte du pic de pensions prévu et des besoins en fonds de roulement

Comité de gestion et SFP



Le comité de gestion des pensions des administrations provinciales et locales a décidé de ne pas suivre la recommandation de la Cour de planifier à long terme l'utilisation des réserves sur la base des projections réalisées par le SFP. Selon lui, les administrations ne ressentiraient pas les effets d'une utilisation des réserves étalées jusqu'en 2035.

En ce qui concerne la recommandation portant sur la constitution d'un fonds de roulement distinct des réserves utilisables, le SFP juge ne pas avoir la capacité de le constituer au vu du nouveau système de perception des cotisations par l'ONSS « Dunia ».

Pérenniser les facteurs de corrections et assurer qu'ils bénéficient à tous les pouvoirs locaux

Législateur et comité de gestion



La partie de la cotisation de modération salariale affectée au FPS est définie par un arrêté royal pour 2022³⁹³. Le projet de loi pour fixer l'attribution de la cotisation de modération salariale n'a pas encore fait l'objet d'un accord au sein du gouvernement.

Par ailleurs, contrairement à ce que la Cour avait recommandé, le comité de gestion ne prend toujours pas en compte les facteurs de correction dans le calcul du taux de la cotisation de base. Ceux-ci influencent donc toujours seulement le coefficient de responsabilisation et bénéficient par conséquent aux seuls pouvoirs locaux responsabilisés.

³⁹³ Arrêté royal du 12 décembre 2021 pris en exécution de l'article 24, § 2ter, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés pour l'année 2022.

Assurer le paiement des charges de pension en cas de dissolution, reprise ou transformation d'une administration affiliée au FPS

Législateur et SFP



Une loi en ce sens a été votée au Parlement et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022³⁹⁴.

2.3 Calcul de la cotisation de responsabilisation

Améliorer la maîtrise du calcul de la cotisation de responsabilisation

SFP



La documentation en matière de contrôle interne est améliorée et complétée. Un nouveau collaborateur chargé de la confection du budget est en formation. Un collaborateur est également formé au calcul de la cotisation de responsabilisation pour pouvoir intervenir comme back-up.

Les opérations de retraitements manuels n'ont pas été automatisées, car ce n'est pas dans les priorités informatiques actuelles.

Évaluer le rôle des institutions de prévoyance et assurer la qualité des données reçues

Législateur et SFP



Le SFP a transmis une note au cabinet de la ministre sur la possibilité que le premier reprenne la mission d'attribution et de paiement des pensions légales des pouvoirs locaux.

De plus, le SFP a conclu des conventions avec Ethias, Belfius et AXA prévoyant les exigences en matière de qualité des données et des possibles sanctions. Concernant le contrôle des données, le SFP effectue actuellement des contrôles de cohérence et envisage une comparaison avec le cadastre des pensions. Le SFP réalise aussi un contrôle des quotes-parts. Enfin, dans un objectif de simplification administrative, une loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022³⁹⁵, prévoit que les organismes de pension versent les cotisations dues à l'ONSS à l'administration locale.

2.4 Incitant à la constitution d'une pension complémentaire

Financer de manière transparente la politique publique d'incitation au développement de pensions complémentaires pour les agents contractuels des pouvoirs locaux

Ministre des pensions et législateur



³⁹⁴ Loi du 18 mai 2022 modifiant le chapitre 7 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et portant diverses dispositions modificatives.

³⁹⁵ Loi du 3 juin 2022 modifiant les chapitres 3 et 9 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et portant diverses dispositions modificatives.

Le SFP a transmis au gouvernement des simulations sur l'incitant et sur sa durée de vie.

Dans sa réponse, la ministre déclare que, dans le cadre de la phase 2 de la réforme du FPS, une des propositions consisterait en une dotation fédérale pour le financement du FPS, dont le montant correspondrait aux déductions de la cotisation de responsabilisation accordées aux employeurs publics. Ce mécanisme permettrait de ne plus faire peser directement le financement des réductions de cotisation de responsabilisation sur les employeurs responsabilisés qui n'ont pas droit à cette réduction de cotisation. La proposition prévoit une réduction dégressive et limitée dans le temps de la cotisation de responsabilisation qui serait désormais financée par l'autorité fédérale.

Supprimer l'inégalité de traitement en étendant aux pouvoirs locaux non responsabilisés la possibilité de bénéficier de l'incitant

Législateur



Dans sa réponse, la ministre souligne que cette proposition fera partie des discussions qui seront entamées en exécution de la phase 2 de la réforme du FPS.

Améliorer l'efficacité et le contrôle du processus d'octroi de l'incitant

SFP



Le SFP examine la possibilité d'obtenir certaines données des attestations via des flux électroniques de Sigedis et de l'ONSS. Il n'a pas mis en place de contrôle des attestations.

Fonds de fermeture des entreprises – deuxième suivi

1 Audit 2019

En juin 2019, la Cour des comptes a publié un audit relatif au processus d'indemnisation des travailleurs et au financement du Fonds de fermeture des entreprises (FFE)³⁹⁶. Elle examinait si le mode de financement du FFE lui permet de remplir ses missions de manière pérenne et d'atteindre ses objectifs. Elle avait suivi une première fois ses recommandations au 31 mai 2020³⁹⁷. Elle dresse, dans ce Cahier, un nouvel état des lieux au 31 mai 2022.

2 Recommandations déjà mises en œuvre en 2020

La Cour des comptes recommandait de poursuivre l'automatisation et de modifier certaines procédures pour assurer un traitement conforme et rapide des dossiers.

Depuis 2019, le FFE :

- sensibilise les curateurs à l'importance d'une bonne communication avec le FFE et a introduit un nouveau délai de réponse de deux mois dans le cadre de la réforme des délais de reprise après faillite ;
- prend en compte l'importance financière des erreurs dans son contrôle de la qualité ;
- recourt systématiquement à la tierce opposition lorsque la base juridique pour les montants dus dans le jugement par défaut est douteuse.

Concernant les autres recommandations, plusieurs mesures étaient soit en cours, soit prévues dans le plan opérationnel 2020 ou dans le plan pluriannuel 2020-2025.

3 Suivi des recommandations au législateur

Adapter la charte de l'assuré social pour étendre son champ d'application au FFE et imposer le respect des droits sociaux qu'elle garantit

Législateur



En février 2020, une proposition de loi visant à inclure le FFE dans le champ d'application de la charte de l'assuré social a été déposée, mais n'a toujours pas été votée par le Parlement.

³⁹⁶ Cour des comptes, *Fonds de fermeture des entreprises. Processus d'indemnisation des travailleurs et financement*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2019, 68 p., www.courdescomptes.be.

³⁹⁷ Cour des comptes, *177^e Cahier – partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2019, p. 161-164, www.courdescomptes.be.

Modifier la législation sur les fermetures d'entreprises pour assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs et atteindre les objectifs de la politique publique

Législateur



Prochainement, suite à un accord global entre partenaires sociaux, une modification législative devrait uniformiser à dix-huit mois la période d'intervention du FFE qui détermine la population des ayants droit à l'indemnité de fermeture. Cette uniformisation vise à améliorer l'égalité de traitement.

Revoir le mode de financement du FFE pour en faire un instrument de politique publique efficace

Législateur



Le mode de financement du Fonds n'a pas été modifié légalement. Cependant, l'accord global entre partenaires sociaux délimite l'utilisation et la fixation des réserves.

4 Suivi des recommandations au FFE

4.1 Indemnisation des travailleurs

Appliquer la charte de l'assuré social pour mieux intégrer le FFE dans la sécurité sociale

FFE



La Cour recommandait en premier lieu de mesurer le dépassement du délai de quatre mois entre la demande et le paiement des indemnités afin de verser des intérêts de retard en cas de dépassement.

À présent, le FFE réalise cette mesure. Pour l'année 2021, 96,5 % des demandes ont été payées dans les quatre mois de leur introduction. Concernant le versement des intérêts de retard, le FFE applique toujours la norme qui lui est légalement applicable de trois mois après le jour où le comité de gestion a déclaré la législation relative aux fermetures d'entreprises applicable et où les dossiers sont complets et non le délai de quatre mois à partir de la demande comme le prévoit la charte de l'assuré social et le recommandait la Cour.

Deuxièmement, la Cour recommandait d'informer de manière proactive les travailleurs affectés par une fermeture d'entreprise.

Depuis 2020, le FFE a commencé à envoyer une lettre d'information aux ayants droit potentiels des petites entreprises. Le FFE a choisi ce groupe cible, car dans les petites entreprises, les travailleurs sont moins souvent représentés. La mesure sera évaluée et éventuellement étendue à toutes les entreprises après approbation du comité de gestion.

Troisièmement, la Cour recommandait de mentionner l'existence de l'indemnité de transition sur le formulaire F1³⁹⁸ et d'informer systématiquement les travailleurs de la possibilité de demander une indemnité de transition, dès que le FFE constate la reprise d'une entreprise.

³⁹⁸ Demande d'indemnisation réalisée par le travailleur.

Depuis le deuxième semestre 2022, le formulaire F1 a été adapté. Complémentairement à la modification du F1, le FFE a adapté la feuille d'information disponible sur le site web ou sur demande, permettant au travailleur de compléter le F1. Le FFE n'a cependant pas réalisé d'action afin d'informer les travailleurs lors d'une reprise.

Quatrièmement, la Cour recommandait d'informer les travailleurs des possibilités de recours contre les décisions du FFE et d'assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs.

Le FFE affirme avoir ajouté cette information aux décisions communiquées aux travailleurs.

Accroître la transparence des décisions du comité de gestion pour renforcer son rôle

FFE



Le FFE prévoit pour 2022 de développer un modèle pour les propositions de nouvelles décisions, qui annule et remplace une décision précédente afin de rendre ces modifications plus transparentes. De plus, il a mis en place un groupe de travail chargé d'uniformiser le calcul des indemnités les plus couramment demandées. Le travail a déjà été réalisé pour l'indemnité de rupture ainsi que pour le calcul de l'arriéré salarial et de la prime de fin d'année. Dès leur approbation par le comité de gestion, les décisions résultant de ces travaux devraient permettre de renforcer la sécurité juridique et l'application uniforme des règles.

Poursuivre l'automatisation et modifier certaines procédures pour assurer un traitement conforme et rapide des dossiers

FFE



Le FFE a désormais recours au juge-commissaire si le curateur ne donne pas satisfaction après deux lettres de sensibilisation.

Le Fonds poursuit l'automatisation du calcul du nombre moyen de travailleurs, du nombre d'ayants droit potentiels et du montant de certaines indemnités contractuelles. L'intégration des applications Regsol et e-F1 a été abandonnée. Cependant, les représentants des travailleurs peuvent générer la créance via l'application e-F1 et signer de façon digitale le fichier pdf du F1. Ces améliorations permettent d'atteindre les objectifs poursuivis par le projet d'intégration abandonné.

La généralisation à l'ensemble des travailleurs de l'application e-F1 est en cours. Le suivi automatique des numéros de compte a été amélioré et étendu aux créanciers et bénéficiaires désignés par le travailleur.

4.2 Financement du FFE

Assurer un financement pérenne du FFE qui soutient l'économie

FFE



La Cour des comptes recommandait de veiller à respecter la destination des sources de financement spécifiques aux entreprises de moins de vingt travailleurs et d'évaluer le système de réduction du taux de cotisation patronales pour ces entreprises.

Le FFE considère toutefois que le financement alternatif de l'État pour les entreprises de moins de vingt travailleurs est hors du système de fixation des taux de cotisation. Ce financement n'est donc pas utilisé pour une réduction des cotisations patronales plus importante de ces entreprises.

En outre, il souligne la réduction progressive de la sous-utilisation de la cotisation spéciale de compensation visant à diminuer le taux de cotisations patronales des petites entreprises.

La Cour recommandait également d'envisager de constituer des réserves financières en haute conjoncture de façon à maîtriser le risque de devoir augmenter les cotisations à charge des entreprises en basse conjoncture.

En 2022, un accord global entre partenaires sociaux fixe un plancher de 70 millions d'euros et un plafond de 100 millions d'euros de réserves. De plus, le FFE considère que ses estimations tiennent compte des prévisions économiques.

Valoriser l'expertise du FFE pour soutenir la politique publique

FFE



Le FFE a examiné les plafonds d'indemnisation et un accord global entre partenaires sociaux a été conclu pour adapter le plafond du montant global d'indemnisation et pour supprimer les plafonds spécifiques. D'après lui, les nouveaux montants devraient être applicables dès juillet 2022.

Ensuite, le FFE a réalisé une analyse concernant le pourcentage d'intervention nécessaire pour couvrir la différence de coût entre le chômage temporaire et le chômage complet. Il constate des différences entre le pourcentage pris en charge par ses soins et le surcoût réel. Cependant, le FFE et l'Onem considèrent la recommandation de recalculer chaque année le pourcentage d'intervention du FFE difficile à réaliser techniquement.


Le FFE prévoit d'effectuer également une analyse de l'extension de l'indemnité de fermeture et de transition au secteur non marchand.

Enfin, les recommandations portant sur la transmission des informations utiles au ministère public en cas de suspicion d'infraction pénale et sur la proposition de modifications réglementaires ou législatives pour empêcher les montages qui détournent de leur l'objectif les indemnités versées par le FFE dans le secteur non marchand n'ont pas été suivies.

Le FFE indique qu'en cas d'infraction pénale constatée, il répondra à ses obligations légales de même que, s'il constate des montages systématiques contournant la législation relative aux fermetures d'entreprise, il communiquera les informations au comité de gestion avec des propositions de modification législative.

La recommandation d'évaluer l'incidence de l'intervention du FFE sur l'utilisation du chômage temporaire ainsi que sur le nombre de fermetures d'entreprises n'a pas été suivie non plus. Le comité de gestion la juge inopportune au regard des missions du FFE.

Ce rapport est disponible en français et en néerlandais
sur www.courdescomptes.be.



Édition imprimée : ISSN 2736-2981
Édition en ligne : ISSN 2736-299X

PRÉPRESSE ET IMPRESSION

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be