

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.