

Bruxelles, le 29 mars 2023

Rapport 2023/02 – Rapport au Gouvernement

Rendu d’initiative

Article 111 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

**Proposition de contrôle budgétaire 2023 - Estimations
pluriannuelles 2024 - 2028**

En résumé	2
1 Remarques préalables	3
2 Recettes	3
2.1 Cotisations.....	4
2.2 Financement de l’Etat	5
3 Prélèvements	7
4 Besoins à financer	8
5 Résultat final consolidé.....	9

En résumé

Dans le cadre du projet de contrôle budgétaire 2023 et des estimations pluriannuelles 2024-2028, le Comité rend compte, dans ce document, de la situation financière de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Dans ce cadre, il attire également l'attention sur les éléments suivants :

- Pour la période 2017-2020, la loi prévoyait une réglementation temporaire pour le calcul du financement alternatif. Exceptionnellement, cette réglementation a également été maintenue pour les années 2021 et 2022. En l'absence d'une décision qui ferait entrer le règlement définitif en vigueur en 2023, il a été décidé d'utiliser des montants forfaitaires pour 2023. Le CGG souhaite à nouveau rappeler que le mode de calcul de ces montants est problématique et qu'il a déjà proposé des scénarios alternatifs de calcul.
- Les dispositions légales qui déterminent comment fixer provisoirement le montant de la dotation d'équilibre dans les estimations pluriannuelles empêche de voir quel est le résultat réel des Gestions globales. Le CGG réitère sa recommandation de les adapter afin d'offrir une plus grande transparence sur la situation réelle de la Gestion financière globale.
- En ce qui concerne le budget de gestion 2023 de l'INASTI, le CGG rappelle que les montants des dépenses de l'institution sont celles communiquées par le SPF BOSA. Les pourcentages d'indexation utilisés par le SPF BOSA ne correspondent toutefois qu'à une fraction du taux d'inflation réel, ce qui fait que les montants établis par le SPF BOSA pour les dépenses 2023 sont largement sous-estimés. Cette sous-estimation a un impact considérable sur le budget de gestion de l'INASTI, et vient par ailleurs s'ajouter aux conséquences négatives des opérations successives d'économie dont l'INASTI a déjà fait l'objet ces dernières années.
- Le CGG apprécie les efforts fournis pour améliorer le statut social des travailleurs indépendants, mais s'inquiète des dépenses qu'entraînent les mesures successives et de l'absence de financement structurel pour les couvrir. En effet, au cours de cette législature, le gouvernement fédéral a adopté une série de nouvelles mesures politiques pour lesquelles aucun financement public structurel n'a été prévu.

1 Remarques préalables

Le Comité rend compte, dans ce document, de la proposition de contrôle budgétaire pour 2023¹ et des estimations pluriannuelles 2024 - 2028. Les exercices budgétaires tiennent compte :

- des dernières statistiques connues et des réalisations comptables et financières les plus récentes dont disposait le service FIN de l'INASTI au moment des exercices ;
- des paramètres d'inflation qui étaient applicables en février 2023²;
- des adaptations au bien-être 2023-2024. Les augmentations sont reprises dans les estimations des diverses rubriques des besoins à financer ;
- uniquement des mesures qui sont déjà entrées en vigueur.

Il convient également de noter que :

- il est difficile d'établir des prévisions à long terme dans ce contexte socio-économique incertain (impact des crises successives, problèmes géopolitiques, inflation) ;
- au moment de la confection du budget, on n'avait pas encore, pour toutes les rubriques, les informations pour établir une estimation définitive.

Dès lors, les résultats du budget pluriannuel doivent être interprétés avec prudence.

2 Recettes

Les recettes totales sont estimées, dans la proposition de contrôle budgétaire 2023, à environ 9,75 milliards d'euros (tableau 1) et sont dès lors supérieures de 63,76 millions d'euros aux estimations reprises dans le projet de budget définitif 2023. Cette différence est essentiellement due à une augmentation de l'estimation du financement de l'État (+ 233,94 millions d'euros) et aux produits financiers (+ 42,62 millions d'euros), qui compensent une estimation nettement plus faible des recettes de cotisations (- 211,98 millions d'euros). Pour la période 2024-2028, l'ensemble des recettes estimées présente une évolution positive.

¹ L'exercice budgétaire pour 2023 se base sur le projet de budget définitif 2023 de décembre 2022, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration de l'INASTI le 14 décembre 2022.

² Tel que communiqués par le Bureau fédéral du Plan

Tableau 1. Recettes estimées Gestion Financière Globale Travailleurs Indépendants en euros (prix courants), 2023-2028

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Cotisations	5.063.541.050	-211.975.971	5.241.145.958	5.830.371.849
Financement de l'Etat	4.599.565.800	233.938.000	4.441.909.668	5.187.257.123 ³
Recettes diverses	1.213.565	-822.444	1.213.565	1.213.565
Produits financiers	85.229.797	42.618.666	83.778.821	42.747.112
Total des recettes	9.749.550.212	63.758.251	9.768.048.012	11.061.589.649

Source : service Finances INASTI

2.1 Cotisations

Comparativement au projet de budget définitif 2023 de décembre 2022, ce sont surtout les recettes de cotisations sociales et, dans une moindre mesure, celles des cotisations à charge des sociétés qui ont été revues à la baisse (respectivement - 188,83 millions d'euros et - 22,84 millions d'euros).

Dans le cas des recettes de cotisations sociales, c'est dû à une révision à la baisse des régularisations sur base des réalisations 2022 et de la prise en compte des paramètres moyens des années 2018-2022⁴, ce qui entraîne, entre autres, une adaptation à la baisse du taux d'encaissement prévu. Dans le cas des cotisations à charge des sociétés, c'est principalement dû à une révision du taux d'encaissement suite aux nouvelles dispositions relatives à la date ultime de paiement⁵, en tenant compte du taux d'encaissement moyen constaté pour les années 2020-2021.

Pour la période 2024-2028, on prévoit une évolution légèrement positive des recettes de cotisations.

Tableau 2. Recettes estimées de cotisations, Gestion financière globale travailleurs indépendants en euros, 2023-2028

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Cotisations sociales	4.768.147.457	-188.832.945	4.953.416.066	5.510.644.674
Cotisations à charge des sociétés	287.293.593	-22.843.026	279.729.892	311.727.175
Cotisations PMP	5.300.000	0	5.300.000	5.300.000
Cotisations P2P	2.800.000	-300.000	2.700.000	2.700.000
Total des cotisations	5.063.541.050	-211.975.971	5.241.145.958	5.830.371.849

³ Il est à noter que le calcul de la dotation d'équilibre ne correspond pas au point de vue du SPF Sécurité sociale. Les différences sont surtout visibles dans les années 2025-2028. Pendant la réunion du Comité de monitoring, les calculs ont encore été réalisés d'une autre manière : indexation du montant repris pour 2023.

⁴ au lieu des années 2015-2019

⁵ Désormais, la cotisation à charge des sociétés ne devra plus être payée, au plus tard, le 30 juin mais le 31 décembre de l'année de cotisation. Voir également avis CGG 2022/15 'Loi-programme' du 26 octobre 2022.

2.2 Financement de l'Etat

En comparaison avec le projet de budget définitif, il est question, dans la proposition de contrôle budgétaire, d'une augmentation de l'estimation du financement de l'État (+ 233,94 millions d'euros). Pour les prochaines années, les prévisions montrent une augmentation importante du financement de l'État.

Tableau 3. Recettes estimées du financement de l'État Gestion financière globale des travailleurs indépendants en euros, 2023-2028

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Financement alternatif⁶	3.332.743.800	241.121.000	3.135.853.668	3.560.338.123
Subvention de l'État	1.266.822.000	-7.183.000	1.306.056.000	1.626.919.000
• Subvention annuelle de l'État	443.676.000	-7.183.000	456.899.000	488.672.000
• Dotation d'équilibre	823.146.000	0	849.157.000	1.138.247.000 ⁷
Total du financement de l'État	4.599.565.800	233.938.000	4.441.909.668	5.187.257.123

Source : service Finances INASTI

1. Financement alternatif

Lors de la réforme du financement de la sécurité sociale en 2017, une réglementation temporaire a été prévue pour le calcul du financement alternatif pour la période 2017-2020⁸. En l'absence d'une décision visant à faire entrer en vigueur le règlement définitif en 2023 et vu que les recettes fiscales étaient encore fortement influencées par différents facteurs exogènes, il a été décidé, lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, d'utiliser également des montants forfaitaires pour 2023. Ces montants, qui sont repris dans la loi-programme de décembre 2022, ont été inclus dans le projet de budget définitif 2023 de décembre 2022. En ce qui concerne la gestion globale, ces montants forfaitaires ne tiennent pas compte du coût réévalué du taxshift. Ils intègrent le coût estimé initialement par le gouvernement. Dans son rapport sur le projet de budget 2023⁹, le CGG a ainsi rappelé i) qu'il considère que le mode de calcul de ces montants est problématique pour 2023 et ii) qu'il avait donc déjà proposé plusieurs scénarios alternatifs de calcul, dans lesquels le coût réel du taxshift était pris en considération¹⁰.

⁶ Il est à noter que les chiffres actualisés du SPF Finances n'avaient pas encore été reçus au moment de la confection du projet de contrôle budgétaire 2023. Les calculs ont donc été réalisés à partir de chiffres obsolètes.

⁷ Voir également la note de bas de page 3.

⁸ Au cours de cette période, le financement alternatif se composerait de deux éléments, à savoir i) un montant de base et ii) un montant supplémentaire, destiné à pallier les conséquences du taxshift (2015). Selon la loi, le montant supplémentaire aurait dû être inclus dans le montant de base à partir de 2021. Cette intégration a toutefois été reportée en raison de l'impact de la crise sanitaire. En raison de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes fiscales, il a, en outre, été décidé pour 2021 et 2022 d'utiliser des montants forfaitaires. Voir également avis CGG 2020/20 et 2021/15.

⁹ Rapport CGG 2023/01 'Deuxième contrôle budgétaire 2022 - Projet de budget définitif 2023'.

¹⁰ Avis 2022/13 'Financement alternatif 2023' du 13 octobre 2022.

La proposition de contrôle budgétaire 2023 s'appuie sur le montant de base du financement alternatif, tel que proposé par le CGG dans l'avis 2022/13, mais celui-ci a quand même été adapté pour tenir compte des hypothèses d'indexation actualisées. Par conséquent, les recettes de TVA sont majorées de 115,54 millions d'euros et les recettes du précompte mobilier de 125,58 millions d'euros. Globalement, une augmentation de 241,1 millions d'euros est constatée par rapport au projet de budget définitif.

Pour ce qui est de la période à compter de 2024, le Comité fait remarquer que :

- aucun système définitif n'a encore été élaboré pour le calcul du financement alternatif¹¹, c'est-à-dire pour fixer les pourcentages à retenir ;
- la loi ne prévoit pas de formules pour adapter les montants minimums¹² afin de tenir compte des montants du taxshift. Tout comme dans ses précédents rapports budgétaires, le CGG souligne l'importance de ces montants parce qu'ils garantissent aux gestions globales un niveau minimum de financement lorsque les recettes de la TVA ou du précompte mobilier sont (trop) faibles¹³. Pour éviter que l'application des montants minimums ne conduise à un sous-financement des gestions globales, ils doivent pourvoir à un financement suffisant. Le Comité répète, dès lors, que la fixation des nouveaux montants doit se faire de manière mûrement réfléchie. Il convient de tenir compte, en particulier, de l'impact budgétaire réel de toutes¹⁴ les mesures taxshift mises en œuvre ces dernières années¹⁵.

2. Dotation d'équilibre

Provisoirement, le montant de la dotation d'équilibre repris dans la proposition de contrôle budgétaire 2023 est celui mentionné dans le projet de budget définitif 2023. Ce montant sera revu lors du contrôle budgétaire et le montant définitif pour 2022 sera également fixé.

Comme le mécanisme de la dotation d'équilibre est un système de financement du solde, destiné à couvrir les déficits des gestions globales, le CGG a émis, dans ses précédents rapports budgétaires¹⁶, des réserves fondamentales quant à la méthodologie suivie pour calculer la dotation d'équilibre dans les estimations pluriannuelles¹⁷. En effet, la méthodologie utilisée ne permet pas de voir le résultat réel ou prévu (excédent ou déficit et son ampleur) des gestions globales dans la phase de la confection du budget. Dans de précédents avis, le CGG a, dès lors, demandé d'adapter la disposition légale de sorte à offrir une plus grande transparence sur la situation réelle de la Gestion financière globale.

¹¹ Voir également la note de bas de page 6

¹² Voir Avis 2021/15 « Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 - 2023 »

¹³ Avant la crise du coronavirus, la Gestion financière globale des indépendants s'est toujours vu octroyer le montant minimum de précompte mobilier parce que les recettes de cette source de financement se sont chaque fois avérées trop faibles pour pouvoir octroyer le pourcentage fixé par la loi

¹⁴ Donc le taxshift initial et le mini-taxshift décidé récemment.

¹⁵ Et qui se traduisent par une réduction structurelle des recettes de cotisations.

¹⁶ Rapports CGG 2022/03 et 2023/01

¹⁷ Pour information, le Comité de monitoring applique une autre méthodologie pour calculer la dotation d'équilibre : ce comité part du montant pour 2023 et l'indexe annuellement.

3 Prélèvements

Dans la proposition de contrôle budgétaire 2023, les prélèvements globaux s'élèvent à 356,26 millions d'euros (tableau 4). Ce montant s'élèvera à 420,19 millions d'euros en 2028. Le Comité souhaite à nouveau attirer l'attention sur les deux éléments suivants :

1. Budget de gestion

Pour ce qui est du budget de gestion 2023 de l'INASTI, le CGG rappelle¹⁸ que les montants pour les dépenses de l'institution sont ceux communiqués par le SPF BOSA. Comme on a utilisé, pour le calcul de ces montants, des paramètres d'inflation ne correspondant qu'à une fraction du taux d'inflation réel, les montants établis par le SPF BOSA pour les dépenses 2023 sont largement sous-estimés. D'ailleurs, les IPSS ont présenté, pour cette raison, un budget alternatif.

Le CGG fait à nouveau remarquer que cette sous-estimation a un impact considérable sur le budget de gestion de l'INASTI, qui vient par ailleurs s'ajouter aux conséquences négatives des opérations successives d'économie dont l'INASTI a déjà fait l'objet ces dernières années¹⁹. Dans ce contexte, le Comité s'inquiète à nouveau de son impact sur le bon fonctionnement de l'INASTI et par conséquent, sur la qualité du service fourni aux indépendants.

2. Transferts INAMI

L'augmentation prévue des prélèvements dans les prochaines années s'explique en grande partie par une augmentation des ressources transférées annuellement du régime des indépendants à l'INAMI²⁰ pour le financement des soins de santé des personnes :

- qui ont une carrière mixte²¹ et,
- qui sont actives en tant qu'indépendant après l'âge légal de la pension.

Puisque c'est surtout le nombre de personnes ayant une carrière mixte qui continue d'augmenter (au cours de la période 2018-2022, le taux de croissance annuel était de 4,45 %), l'ampleur de ce transfert augmente lui aussi systématiquement.

¹⁸ Rapport CGG 2023/01

¹⁹ Économie annuelle de 150 millions d'euros pour les pouvoirs publics entre 2021 et 2024, ainsi que sous-utilisation annuelle imposée aux Institutions publiques de sécurité sociale depuis 2012. Voir entre autres Rapport CGG 2021/02 'Proposition de contrôle budgétaire' du 30 mars 2021.

²⁰ L'article 7 de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre 1er du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

²¹ Il s'agit, plus particulièrement, de personnes qui exercent une activité indépendante à titre complémentaire (ou dont l'activité indépendante y est assimilée).

Tableau 4. Prélèvements estimés Gestion financière globale travailleurs indépendants en euros, 2023-2028

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Frais d'administration	136.742.657	2.898.086	141.334.523	155.827.352
• INASTI	91.452.400	354.392	95.300.521	103.942.513
• Services tiers	44.425.221	2.962.792	45.146.919	50.942.240
• Dépenses diverses	865.036	-419.098	887.083	942.599
Charges financières	35.141.871	-5.994.360	35.128.994	35.146.785
Transferts INAMI	184.375.350	0	192.580.053	229.216.079
Total des prélèvements	356.259.878	-3.096.274	368.052.570	414.751.216

Source : service Finances INASTI

4 Besoins à financer

Dans la proposition de contrôle budgétaire 2023, les besoins à financer sont estimés à 9,10 milliards d'euros (tableau 5) et sont, dès lors, inférieurs de presque 207,12 millions d'euros aux besoins repris dans le projet de budget définitif. Cette différence s'explique presque entièrement par une diminution des dépenses dans le secteur des pensions (- 40,78 millions d'euros²²), dans le secteur des soins de santé (- 82,62 millions d'euros²³) et dans le secteur de l'assurance indemnités de l'INAMI (- 25,01 millions d'euros). Les dépenses liées aux adaptations au bien-être ont été intégrées dans les estimations des dépenses liées aux différentes prestations pour les années 2023 et 2024.

Pour la période 2024-2028, les besoins à financer présentent une évolution à la hausse (+ 1,5 milliard d'euros), qui est principalement due à une augmentation des dépenses dans les secteurs des pensions (+ 687,94 millions d'euros), des soins de santé (+ 387,39 millions d'euros) et de l'assurance indemnités de l'INAMI (+ 173,55 millions d'euros).

²² Suite aux effets de volume, les dépenses liées aux pensions de retraite sont estimées à 84,24 millions d'euros de moins que dans le projet de budget définitif. Face à cette diminution, certaines dépenses ont ensuite été revues à la hausse suite à une augmentation des montants de prestations dans le cadre des adaptations au bien-être pour la période 2023-2024.

²³ Due à une révision du montant de l'intervention limitée pour le financement du secteur des soins de santé de l'INAMI (§1 quater).

Tableau 5. Dépenses estimées Gestion financière globale travailleurs indépendants, 2023 - 2028, en euros

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Pensions	5.236.623.804	-40.783.924	5.646.355.497	6.334.294.548
AMI-soins de santé	3.053.429.000	-82.617.000	3.108.080.000	3.495.474.000
AMI-Indemnités	764.670.000	-25.011.000	816.858.000	990.406.000
Droit passerelle	17.851.064	686.502	18.062.768	18.518.889
Congé de paternité et de naissance	20.702.815	895.651	21.403.648	23.054.486
Titres-services aide à la maternité	6.179.402	-714.674	6.488.372	7.892.608
Allocation pour soins de proximité	4.679.648	289.152	5.833.436	10.035.786
Congé de deuil	2.001.651	-1.266.531	2.080.549	2.241.019
Transfert de droits à pension – CE	1.900.000	100.000	1.900.000	1.900.000
Fonds amiante	115.000	-	115.000	115.000
Adaptations au bien-être	-	-58.700.000	-	275.600.000
Total des besoins à financer	9.108.152.384	-207.121.824	9.627.177.270	11.159.532.336

Source : service Finances INASTI

5 Résultat final consolidé

Le résultat final consolidé 2023 de la Gestion financière globale est positif dans le présent exercice budgétaire et nettement meilleur que dans le projet de budget définitif de décembre 2022 (+ 273,98 millions d'euros). C'est dû à une amélioration des recettes prévues (+ 63,76 millions d'euros) et à la révision à la baisse des besoins à financer (- 207,12 millions d'euros). Il convient toutefois de noter qu'une dotation d'équilibre de 823,15 millions d'euros est déjà reprise dans la proposition de contrôle budgétaire 2023.

Sur la base des estimations actuelles, on prévoit que le solde final du statut social sera négatif en 2024 (- 228,17 millions d'euros) et qu'il ne fera, par la suite, qu'augmenter systématiquement (- 518,13 millions d'euros en 2028). Durant la période 2023-2028, les besoins à financer augmenteront, en effet, beaucoup plus que les recettes (respectivement + 22,52 % contre + 13,46 %). Il convient également de noter ici que l'on a déjà tenu compte de l'octroi d'une dotation d'équilibre dans les estimations^{24,25}.

Comme on n'avait pas encore, pour toutes les rubriques budgétaires, toutes les informations nécessaires pour établir une estimation définitive, les résultats doivent être considérés avec la prudence nécessaire. Par ailleurs, il n'est pas inhabituel qu'au moment de l'élaboration des estimations pluriannuelles, le résultat final soit moins favorable que celui établi sur la base des réalisations.

²⁴ Conformément à la loi (cf. supra)

²⁵ Il s'agit, certes, d'une donnée purement théorique. En effet, les montants ne sont pas fixés en fonction du solde attendu de la Gestion financière globale et ne mènent donc pas nécessaire à l'équilibre budgétaire dans le régime.

Néanmoins, ces prévisions budgétaires devraient inciter à la prudence budgétaire pour la période à venir. En outre, le CGG réitère sa demande visant à prévoir immédiatement un financement structurel supplémentaire lorsque de nouvelles mesures politiques sont prises. En effet, on a déjà pris, au cours de cette législature, une série de mesures pour lesquelles soit i) il n'était pas précisé comment l'impact budgétaire pour le régime serait compensé, soit ii) le financement des mesures était explicitement prévu via la dotation d'équilibre. Le CGG a déjà exprimé, à plusieurs reprises, ses préoccupations quant à cette méthode de travail, qui a des conséquences sur l'équilibre financier du régime.

Tableau 6. Solde de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants, 2023-2028, en euros

	2023		Prévisions 2024-2028	
	Proposition de contrôle budgétaire	Différence projet de budget définitif	2024	2028
Recettes	9.749.550.212	63.758.251	9.768.048.012	11.061.589.649
Prélèvements	356.259.878	-3.096.274	369.043.570	420.190.216
Besoins à financer	9.108.152.384	-207.121.824	9.627.177.270	11.159.532.336
Solde final consolidé	285.137.950	273.976.349	-228.172.828	-518.132.903

Source : service Finances INASTI

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 29 mars 2023 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président