

Bruxelles, le 10 juillet 2023

Rapport 2023/03 – Rapport au Gouvernement

Rendu d’initiative

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

**Actualisation 2023 - Préfiguration du budget 2024 - Estimations
pluriannuelles 2025-2028**

Table des matières

En résumé	2
Remarques préalables	3
1 Recettes	3
1.1 Cotisations.....	4
1.2 Financement de l’Etat	4
2 Prélèvements	6
3 Besoins à financer	7
4 Résultat final consolidé.....	8

En résumé

Dans le cadre de la proposition d'actualisation pour 2023, de la préfiguration du budget 2024 et des estimations pluriannuelles 2025-2028, 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 :

- À compter de 2024, le financement alternatif sera à nouveau calculé comme un pourcentage des recettes provenant respectivement de la TVA et du précompte mobilier. Les estimations pour la période 2024-2028 ont été réalisées sur la base des nouveaux pourcentages de calcul. Cependant, il n'y a pas encore eu de révision légale des montants minima.
- Les dispositions légales qui déterminent comment fixer provisoirement le montant de la dotation d'équilibre dans les estimations pluriannuelles empêchent 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.
- Les montants repris dans le tableau d'équilibre et les estimations pluriannuelles pour le budget de gestion de l'INASTI sont les chiffres calculés par le SPF BOSA. L'INASTI n'est pas d'accord avec ces chiffres, car le montant de base 2024 n'a pas été adapté pour prendre en considération l'inflation réelle 2022-2023 et qu'il n'a pas été tenu compte d'une nouvelle initiative essentielle, le moteur de calcul des pensions. 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. Dès lors, le 22 mai 2023, l'INASTI a introduit un budget de gestion alternatif.
- Le Comité demande de prévoir, dans le budget de la Gestion financière globale, un budget pour développer et financer, de manière structurelle, une politique visant à soutenir la résilience mentale des travailleurs indépendants.

Remarques préalables

Le présent exercice budgétaire :

- reprend, en plus de la préfiguration 2024 et des estimations pluriannuelles 2025-2028, une actualisation des données du budget 2023 ;
- tient compte des paramètres économiques publiés par le Bureau fédéral du Plan en juin 2023 ;
- se base sur les dernières statistiques connues et les réalisations comptables et financières les plus récentes dont disposait le service FIN de l'INASTI au moment de l'actualisation.

La préfiguration 2024 et l'estimation pluriannuelle 2025 - 2028 ont été établies à politique inchangée. Il y a lieu de noter qu'en raison du contexte socio-économique incertain (problèmes géopolitiques, conditions socio-économiques difficiles, incertitude sur les effets de la crise sur le long terme), il est difficile d'établir des prévisions à long terme. C'est pourquoi les résultats de cet exercice budgétaire doivent être considérés avec une certaine prudence.

1 Recettes

Dans les estimations techniques de juin 2023, les recettes totales s'élèvent à 9,7 milliards EUR pour 2023, soit 101,9 millions EUR de plus que dans le 3^{ème} feuillet d'ajustement du contrôle budgétaire 2023¹ (tableau 1). Cette amélioration est entièrement imputable à une estimation revue à la hausse des recettes issues des cotisations (cf. 2.1).

Pour la période 2023-2028, les recettes estimées présentent une évolution positive. Cette progression est due à une augmentation des cotisations sociales et à l'évolution du financement de l'État² (cf. 2.2).

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

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Cotisations	5.178.461.333	5.414.303.358	5.550.766.078	6.000.644.446
Financement de l'État	4.423.667.000	4.434.477.451	4.678.973.850	5.537.943.691
Recettes diverses	1.213.565	1.263.565	1.263.565	1.313.565
Produits financiers	74.498.611	90.444.045	85.256.070	68.655.944
Total des recettes	9.677.840.509	9.940.488.419	10.316.259.563	11.608.557.646

Source : service Finances INASTI

¹ 3^{ème} feuillet d'ajustement du budget 2023 tel qu'approuvé par le Conseil d'administration de l'INASTI le 21 juin 2023.

² Même si les dispositions légales pour le fixer ne sont pas encore totalement définitives pour les années à compter de 2024.

1.1 Cotisations

Dans les estimations techniques de juin 2023, les recettes issues des cotisations sociales et celles issues des cotisations à charge des sociétés (cf. tableau 2) sont revues à la hausse par rapport au 3^{ème} feuillet d'ajustement du budget (respectivement + 98,9 millions et + 16,0 millions EUR). Dans le premier cas, cela résulte principalement d'une augmentation du pourcentage des enrôlements bruts et d'une adaptation sur base des réalisations budgétaires du premier trimestre 2023. Dans le second cas, cela s'explique surtout par une augmentation du nombre de petites sociétés affiliées (+ 10.235 unités).

Dans la préfiguration 2024 et les estimations pluriannuelles 2025-2028, les recettes issues des cotisations sociales et celles issues des cotisations à charge des sociétés présentent une évolution à la hausse. Pour ce qui est des cotisations à charge des sociétés, il convient de noter que les montants des cotisations dues³ ainsi que le montant du total du bilan au-delà duquel la société est redevable d'une cotisation majorée sont indexés annuellement à compter de 2023⁴.

Tableau 2. Recettes estimées de cotisations, Gestion Financière Globale Travailleurs Indépendants en EUR (prix courants), 2023-2028

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Cotisations sociales	4.867.081.667	5.117.879.778	5.245.091.809	5.678.146.153
Cotisations à charge des sociétés	303.279.666	288.423.580	297.674.269	314.498.293
Cotisations PMP	5.300.000	5.300.000	5.300.000	5.300.000
Cotisations P2P	2.800.000	2.700.000	2.700.000	2.700.000
Total des cotisations	5.178.461.333	5.414.303.358	5.550.766.078	6.000.644.446

Source : service Finances INASTI

1.2 Financement de l'Etat

En comparaison avec le 3^{ème} feuillet d'ajustement du budget, il est question, dans les estimations techniques de juin, d'une légère révision à la baisse du financement de l'État (- 2,3 millions EUR). Elle résulte d'une adaptation de la subvention annuelle de l'État à la nouvelle hypothèse d'indice.

Pour la période 2024-2028, les prévisions montrent une augmentation substantielle (+ 1,1 milliard EUR) du financement de l'État. Dans ce cadre, le CGG souhaite attirer l'attention sur les éléments suivants :

1. Durant la période 2021-2023, on travaillait avec des montants forfaitaires de financement alternatif⁵. À compter de 2024, le financement alternatif sera recalculé comme un

³ Les cotisations ordinaires et les cotisations majorées.

⁴ Voir également avis CGG 2022/15 'Loi-programme' du 26 octobre 2022

⁵ 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 2017-2020. Au cours de cette période, le financement alternatif se composait de deux éléments, à savoir i) un montant de base et ii) un montant supplémentaire, destiné à pallier les conséquences du tax-shift (2015). Selon la loi, le montant supplémentaire aurait dû être

pourcentage des recettes provenant respectivement de la TVA et du précompte mobilier. Les estimations pour la période 2024-2028 ont été réalisées sur la base des nouveaux pourcentages de calcul⁶. Cependant, il n’y a pas encore eu de révision légale des montants minima⁷.

2. Pour ce qui est de la dotation d’équilibre dans la préfiguration du budget 2024, conformément à la loi de financement de la sécurité sociale⁸, l’indice-santé a été appliqué au montant de la dotation d’équilibre de l’année N-1. En ce qui concerne les estimations pluriannuelles, conformément à la position théorique du SPF Sécurité sociale, on est parti du montant nécessaire pour atteindre l’équilibre au cours de l’année N-1, qui a été ajusté en fonction de l’indice-santé de l’année N. Le mécanisme de la dotation d’équilibre est toutefois un système de financement du solde servant à compenser les déficits budgétaires des Gestions financières globales. La procédure prévue ignore ce principe et ne permet pas non plus d’estimer le résultat réel (bonus ou déficit et son ampleur) des gestions globales dans cette phase de la confection du budget. Dans ses précédents rapports budgétaires, le Comité faisait, dès lors, remarquer qu’il conviendrait d’adapter la disposition légale afin d’offrir une plus grande transparence sur la situation réelle de la Gestion financière globale.

Tableau 3. Recettes estimées du financement de l’État, Gestion Financière Globale Travailleurs Indépendants en EUR (prix courants), 2023-2028

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Financement alternatif	3.180.687.000	3.313.783.451	3.466.231.915	3.894.289.871
Subvention de l’État	1.242.980.000	1.120.694.000	1.212.741.935	1.643.653.820
• Subvention annuelle de l’État	441.396.000	456.529.000	464.701.000	489.913.000
• Dotation d’équilibre	801.584.000	664.165.000	748.040.935	1.153.740.820
Total du financement de l’État	4.423.667.000	4.434.477.451	4.678.973.850	5.537.943.691

Source : service Finances INASTI

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, 2022 et 2023 d’utiliser des montants forfaitaires.

⁶ Les pourcentages intégrés (cf. note de bas de page 7) qui tiennent compte des différentes mesures taxshift et des mesures pour encourager l’entrepreneuriat (voir contrôle budgétaire 2023) et qui doivent encore être entérinés légalement.

⁷ Dans le passé, le CGG a souligné à plusieurs reprises 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) faibles. Pour éviter que l’application des montants minima ne conduise à un sous-financement des gestions globales, ils doivent être suffisamment élevés. Dès lors, le Comité a souligné que la fixation des nouveaux montants doit se faire de manière mûrement réfléchie (notamment en tenant compte du coût réel des tax-shifts et des mesures supplémentaires, cf. supra).

⁸ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale. Pour le régime des travailleurs indépendants, il s’agit de l’article 24, § 1.

2 Prélèvements

Dans l'estimation technique de juin 2023, les estimations en matière de prélèvements (tableau 4) ont été revues à la baisse (- 9,2 millions EUR) et ce, principalement en raison d'une estimation plus faible des charges financières liées aux placements dans les OLO.

Pour les prochaines années, on s'attend à une augmentation des prélèvements (de 366,1 millions EUR en 2024 à près de 405,4 millions EUR en 2028). Cette hausse s'explique en partie par une augmentation des transferts vers l'INAMI⁹. Ces transferts sont calculés sur la base du nombre de travailleurs indépendants ayant une carrière mixte. Comme ce groupe n'arrête pas de grandir, le transfert annuel suit le mouvement¹⁰.

Pour ce qui est du budget de gestion de l'INASTI, il y a lieu de noter que dans le tableau d'équilibre et les estimations pluriannuelles, les montants tels que calculés par le SPF BOSA ont été repris. L'INASTI n'est pas d'accord avec ces chiffres, car le montant de base 2024 n'a pas été adapté pour prendre en considération l'inflation réelle 2022-2023 et qu'il n'a pas été tenu compte d'une nouvelle initiative essentielle, à savoir le moteur de calcul des pensions. Dès lors, le 22 mai 2023, l'INASTI avait déjà introduit un budget de gestion alternatif¹¹, établi conformément aux directives du Collège des Administrateurs généraux. Dans cet exercice alternatif, conformément aux directives du SPF BOSA, des taux de croissance de 2 % et 2,9 % ont été, il est vrai, appliqués respectivement aux crédits de personnel (également pour les détachements par la SMALS) et aux investissements immobiliers, mais des taux de croissance plus élevés que ceux prescrits ont été utilisés pour les crédits de fonctionnement, les crédits informatiques autres que détachés SMALS et les crédits d'investissement ordinaires. L'utilisation de taux de croissance plus élevés a été jugée nécessaire pour ces rubriques pour compenser intégralement l'impact réel de l'inflation sur le plan budgétaire. On a appliqué cette procédure alternative au niveau des IPSS. Dans cet exercice alternatif de l'INASTI, il est également tenu compte de moyens complémentaires demandés pour financer le nouveau moteur de calcul des pensions.

Le CGG rappelle encore que durant la période 2021-2024, les IPSS sont soumises à une économie annuelle cumulative de 150 millions EUR¹² et qu'en outre, un objectif de sous-utilisation globale de 150 millions EUR est imposé annuellement depuis 2012¹³. Dans le passé, le Comité s'est inquiété, à plusieurs reprises, de l'impact des opérations d'économie successives¹⁴ sur le bon fonctionnement de l'INASTI¹⁵ et la qualité du service fourni aux indépendants.

⁹ Il s'agit d'un flux financier vers l'INAMI destiné au financement des soins de santé pour les indépendants à titre complémentaire et les pensionnés actifs après la pension.

¹⁰ Voir aussi Rapport 2022/02 du 1^{er} avril 2022 'Proposition de contrôle budgétaire 2022 - et estimations pluriannuelles 2023 – 2027'.

¹¹ Dans cet exercice, les chiffres de la préfiguration du budget de gestion 2024 et des estimations pluriannuelles 2025-2028 ont été établis à prix constants tandis que le tableau d'équilibre s'appuie sur des prix courants.

¹² L'impact pour l'INASTI s'élève en 2024 à environ 4 millions EUR.

¹³ Qui a, d'ailleurs, été augmenté, pour 2023 et 2024, de respectivement 14 et 34 millions EUR.

¹⁴ Économie annuelle de 150 millions EUR pour les pouvoirs publics entre 2021 et 2024, ainsi que sous-utilisation annuelle imposée aux Institutions publiques de sécurité sociale depuis 2012.

¹⁵ Voir entre autres Rapport CGG 2021/02 'Proposition de contrôle budgétaire' du 30 mars 2021.

Tableau 4. Prélèvements estimés Gestion Financière Globale Travailleurs Indépendants en EUR (prix courants), 2023-2028

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Frais d'administration	150.402.073	143.745.521	150.568.230	164.195.435
• INASTI	104.950.437	94.454.111	98.884.186	104.502.812
• Services tiers	44.590.994	48.405.347	50.783.980	58.748.878
• Dépenses diverses INASTI	860.642	886.063	900.064	943.745
Charges financières	25.836.495	31.885.594	30.047.170	25.568.532
Transferts INAMI	184.375.350	190.437.584	196.455.412	215.674.102
Total des prélèvements	360.613.918	366.068.699	377.070.812	405.438.069

Source : service Finances INASTI

3 Besoins à financer

Avec un montant de 9,0 milliards EUR, les besoins à financer (tableau 5) diminuent de 40,4 millions EUR dans les estimations techniques de juin 2023 par rapport au 3^{ème} feuillet d'ajustement du budget 2023. Cette diminution est essentiellement due à une diminution des dépenses dans le secteur des pensions (- 34,5 millions EUR)¹⁶ et du droit passerelle (- 41,4 millions EUR)¹⁷ et compense largement la révision à la hausse des dépenses en matière d'indemnités AMI (+ 36,7 millions EUR)¹⁸.

Dans la préfiguration du budget 2024, les besoins à financer, dans leur totalité, sont estimés à 9,7 milliards EUR et augmentent dans les estimations pluriannuelles pour atteindre 11,3 milliards EUR en 2028. L'augmentation (+ 1,6 milliard EUR) est principalement due à une augmentation des dépenses dans les secteurs des pensions (+ 685,3 millions EUR)¹⁹, des soins de santé (+ 424,5 millions EUR) et de l'assurance indemnités de l'INAMI (+ 251,5 millions EUR)²⁰.

¹⁶ La conséquence d'une modification des paramètres économiques.

¹⁷ La conséquence d'une modification de la base de calcul, d'une diminution du nombre de faillites, d'une modification des hypothèses d'indice et des récupérations du droit passerelle de crise.

¹⁸ La conséquence des effets de volume dans l'assurance incapacité de travail primaire (révision à la hausse du nombre estimé de jours indemnisés sur la base des constatations faites durant les premiers mois de 2023).

¹⁹ Outre les effets de volume à la suite du vieillissement, le relèvement progressif de la pension minimum (dont le surcoût annuel est estimé à 216,4 millions EUR) constitue un élément d'explication important.

²⁰ Dont la plus forte hausse se situe dans l'assurance invalidité (+ 197,2 millions EUR).

Tableau 5. Besoins estimés de la Gestion financière globale Travailleurs indépendants, 2023-2028, en EUR (prix courants)

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Pensions	5.200.157.046	5.589.589.608	5.710.811.419	6.274.982.113
AMI-soins de santé	3.003.877.000	3.134.107.000	3.264.161.000	3.558.635.000
AMI-Indemnités	801.329.000	869.316.000	942.082.000	1.120.795.000
Droit passerelle	-23.588.110	15.343.114	15.576.466	16.156.934
Congé de paternité et de naissance	19.480.500	20.202.500	20.707.563	21.794.537
Titres-services aide à la maternité	6.179.402	6.488.372	6.814.090	7.892.848
Allocation pour soins de proximité	4.829.967	6.030.052	7.416.964	10.390.176
Congé de deuil	1.876.840	1.949.541	1.998.280	2.103.173
Transfert de droits à pension – CE	1.900.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Fonds amiante	115.000	115.000	115.000	115.000
Adaptations au bien-être	-	-	62.900.000	279.500.000
Total des besoins à financer	9.016.156.645	9.645.141.187	10.034.582.782	11.294.364.781

Source : service Finances INASTI

Dans le cadre des besoins à financer, le CGG souhaite attirer l'attention sur une plus grande prise de conscience sociale à propos du bien-être mental au travail et de l'importance d'un bon encadrement en la matière. Il fait remarquer qu'il y a actuellement un certain nombre de projets-pilotes en cours pour encadrer les indépendants sur le plan du bien-être mental et que plusieurs bonnes pratiques en découleront. Le Comité demande de prévoir, dans le budget de la Gestion financière globale, un budget pour développer et financer, de manière structurelle, une politique visant à soutenir la résilience mentale des travailleurs indépendants.

4 Résultat final consolidé

Malgré une amélioration des recettes prévues (cf. point 1) et la révision à la baisse des prélèvements (cf. point 2) et des besoins à financer (cf. point 3), le résultat final consolidé 2023 de la Gestion financière globale dans cet exercice budgétaire est, certes, positif (101,6 millions EUR), mais moins favorable (- 47,9 millions EUR) que dans le troisième feuillet d'ajustement du budget. L'explication réside dans les transferts vers l'INAMI pour les exercices précédents, dont on n'avait pas encore pu tenir compte dans le contrôle budgétaire, car ils n'étaient pas encore connus.

Il y a également lieu de noter que conformément aux directives relatives à la confection du budget (cf. ci-dessus), le résultat final consolidé 2023 comprend déjà une dotation d'équilibre qui est estimée, pour l'instant, à 801,6 millions EUR.

Sur la base des estimations actuelles, on prévoit que le solde final du statut social sera négatif en 2024 (- 70,7 millions EUR) et que le déficit ne fera, par la suite, qu'augmenter (jusque - 91,2 millions EUR en

2028). Il convient également de noter ici que l'on a déjà tenu compte de l'octroi d'une dotation d'équilibre dans les estimations.

Tableau 6. Solde de la Gestion financière globale Travailleurs indépendants, 2023-2028, en EUR (prix courants)

	2023 Estimations techniques de juin	2024 Préfiguration	2025 Prévisions	2028 Prévisions
Recettes	9.677.840.509	9.940.488.419	10.316.259.563	11.608.557.646
Prélèvements	360.613.918	366.068.699	377.070.812	405.438.069
Besoins à financer	9.016.156.645	9.645.141.187	10.034.582.782	11.294.364.781
Transferts INAMI - exercices précédents	199.485.928	0	0	0
Solde final consolidé	101.584.018	-70.721.467	-95.394.031	-91.245.204

Source : service Finances INASTI

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 10 juillet 2023 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président