

Bruxelles, 15 décembre 2014

Avis n° 2014/13

Emis en application de la loi

Article 110, §1er, de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Projet de loi-programme de décembre 2014 Amendement du gouvernement concernant l'enveloppe bien-être et le financement de la sécurité sociale

L'amendement du gouvernement qui est soumis au Comité ajoute au Titre 6 du projet de loi-programme :

- un chapitre sur le calcul et l'affectation de l'enveloppe bien-être et
- trois chapitres concernant le financement de la sécurité sociale à la lumière de la sixième réforme de l'Etat.

Un nouveau chapitre 6 doit veiller à ce que :

- pour le calcul de l'enveloppe bien-être, on ne tienne plus compte des prestations familiales ;
- si les organes compétents ne formulent pas un avis commun au sujet de la répartition de l'enveloppe bien-être avant le 15 septembre de l'année au cours de laquelle il y a lieu de prendre une décision, il n'y ait plus de mécanisme d'adaptation automatique au bien-être.

Le Comité est satisfait de prendre connaissance de ces modifications. Il rappelle toutefois ses remarques antérieures (cfr. avis 2014/05) concernant la limite de temps du 15 septembre. En raison de facteurs externes, il est rarement possible, dans la pratique, de formuler un avis avant cette date. Le Comité propose dès lors de reculer la limite de temps ou de la fixer en fonction du moment où l'importance de l'enveloppe peut effectivement être déterminée.

Pour le reste, le Comité fait remarquer que le Bureau du plan et les IPSS abordent de manière différente les estimations effectuées dans le cadre du calcul de l'enveloppe. Il demande à cet égard qu'une fois que l'on a opté pour un mode de calcul déterminé, on s'y tienne de façon conséquente.

Enfin, le Comité s'interroge quant aux projets du gouvernement en matière de fiscalisation de l'enveloppe bien-être. Il ne voit pas clairement comment celle-ci prendra forme et quelle est la relation avec l'amendement du gouvernement. Le Comité demande dès lors expressément d'en être informé par les ministres compétents.

Les nouveaux chapitres 7 à 9 inclus concernent respectivement :

- une diminution du financement des soins de santé dans les gestions globales (141.837 milliers d'euros pour ce qui est du régime des travailleurs indépendants) ;
- une diminution du financement alternatif provenant de la TVA dans le budget 2015 initial, en attendant une concertation avec les partenaires sociaux au sujet de l'adaptation des sources

*de financement suite à la sixième réforme de l'Etat (224.737 milliers d'euros pour ce qui est de la gestion globale du régime des travailleurs indépendants)
- le financement des dépenses de sécurité sociale transférées aux entités fédérées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Les dépenses faites début 2015 pour des droits dus et comptabilisés en 2014, demeurent à charge des gestions globales.*

Le Comité prend acte des mesures proposées au niveau du financement de la sécurité sociale.

Quant à la diminution proposée pour le financement alternatif, le Comité souligne que ce n'est qu'une première étape dans l'adaptation du financement de la sécurité sociale qui ne permet pas encore d'atteindre la neutralité budgétaire de la sixième réforme de l'Etat. Le Comité insiste à cet égard pour que les sources de financement de la sécurité sociale soient, à court terme et en concertation avec les gestionnaires des deux gestions globales (salariés et indépendants), évaluées et réformées afin de réaliser la neutralité budgétaire et de simplifier le financement alternatif.

Pour ce qui est de la disposition en matière de financement des dépenses de sécurité sociale dues en 2014 mais payées en 2015, le Comité note que cela signifie de facto que le régime des travailleurs indépendants finance pour 2014, 13 mois d'allocations familiales, alors qu'il n'a reçu des moyens que pour 12 mois.

Le texte qui est soumis au Comité¹ prévoit un certain nombre d'ajouts au Titre 6 'Affaires sociales' du projet de loi-programme de décembre 2014.

1 Le texte soumis au Comité

L'amendement du gouvernement ajoute quatre chapitres au projet de loi-programme.

1.1 Chapitre 6 : enveloppe bien-être

1.1.1 Calcul de l'enveloppe

Les sections 1 et 2 du nouveau chapitre 6 modifient dans la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, les articles qui déterminent le mode de calcul de l'enveloppe bien-être (articles 6 et 73). A partir du 31 décembre 2014, on ne tiendra plus compte, lors de la fixation de l'importance minimale de l'enveloppe, des moyens dont on aurait besoin pour augmenter annuellement les prestations familiales de 1%. De cette manière, la loi relative au pacte de solidarité entre les générations² est adaptée à la nouvelle répartition des compétences consécutive à la sixième réforme de l'Etat, les entités fédérées étant désormais responsables des prestations familiales.

1.1.2 Affectation de l'enveloppe

La section 3 du nouveau chapitre 6 doit effacer l'incohérence née, en raison de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance, dans le processus décisionnel relatif à l'enveloppe bien-être.

¹ Amendement du gouvernement concernant l'enveloppe bien-être et le financement de la sécurité sociale

² Et le calcul de l'enveloppe bien-être

Avant l'entrée en vigueur de ladite loi, il était précisé que le gouvernement devait prendre, tous les deux ans, une décision générale quant à l'importance et à la répartition de l'enveloppe financière pour l'adaptation au bien-être et ce après avis commun préalable du Conseil central de l'Economie (CCE) et du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG)³.

La loi du 15 mai stipule que si pareil avis n'est pas émis avant le 15 septembre de l'année au cours de laquelle une décision sur la répartition de l'enveloppe bien-être doit être prise, les prestations sociales – dans la période pour laquelle l'enveloppe bien-être trouve à s'appliquer – connaîtront désormais une adaptation automatique annuelle à concurrence des pourcentages utilisés pour le calcul de l'enveloppe⁴. Cela implique par ailleurs que lorsque les organes consultatifs compétents n'émettent pas d'avis avant le 15 septembre, le gouvernement n'a plus aucune liberté de décision quant à l'affectation de l'enveloppe. En effet, l'enveloppe bien-être doit alors être affectée comme légalement fixé dans la loi relative au pacte de solidarité entre les générations⁵.

Ce régime est contraire à l'esprit de la loi relative au pacte de solidarité entre les générations qui stipule que la compétence finale de décision quant à l'affectation de l'enveloppe bien-être incombe au gouvernement fédéral. La section trois du nouveau chapitre 6 doit rétablir la liberté de décision du gouvernement fédéral. A cet effet, on se reporte aux textes des articles 5, § 3, 72, § 3, et 73bis, § 3, de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, tels qu'ils existaient avant l'adaptation par la loi du 15 mai 2014. Si un avis manque avant le 15 septembre, un avis est censé avoir été donné et le gouvernement rédige un projet de décision motivé au sujet duquel les organes consultatifs⁶ sont priés de formuler un avis.

On saisit l'occasion pour mettre en harmonie les termes des articles 5, § 3, 72, § 3, et 73bis, § 3, de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations et pour corriger la dénomination des divers conseils consultatifs.

1.2 Chapitre 7 : financement des soins de santé

L'amendement du gouvernement ajoute au projet de loi-programme un nouveau chapitre 7 portant sur le financement des soins de santé. Il prévoit pour 2015 une réduction du financement des soins de santé des deux gestions globales (salariés et indépendants), afin que le solde des soins de santé soit égal à zéro.

³ Aussi bien concernant l'importance que concernant la répartition des moyens financiers

⁴ Pour toute la période pour laquelle l'enveloppe bien-être trouve à s'appliquer, cela représente donc une adaptation à concurrence du double des pourcentages utilisés pour le calcul de l'enveloppe

⁵ Article 6, alinéa deux ; article 73, alinéa deux ; article 73ter, alinéa deux

⁶ Dans le cas du régime des indépendants, un avis commun du CGG et du CCE

Pour ce qui est de la gestion globale des indépendants⁷, le montant du financement des soins de santé pour l'exercice 2015 diminuerait de 141.837 milliers d'euros.

1.3 Chapitre 8 : diminution du financement alternatif

Le financement de la sécurité sociale doit être adapté suite à la sixième réforme de l'Etat. En concertation avec les partenaires sociaux, on examinera dans ce contexte comment il y a lieu d'adapter les sources de financement de la sécurité sociale. En attendant, pour le budget initial 2015, le financement alternatif provenant de la TVA est diminué⁸. Il s'agit d'une diminution de :

- 5.088.202 milliers d'euros en ce qui concerne la gestion globale ONSS ;
- 224.737 milliers d'euros en ce qui concerne la gestion globale dans le statut social des travailleurs indépendants.

1.4 Chapitre 9 : financement des dépenses de sécurité sociale transférées aux entités fédérées dues en 2014 mais payées en 2015

L'amendement du gouvernement ajoute au projet de loi-programme un nouveau chapitre 9 concernant le financement des dépenses de sécurité sociale transférées aux entités fédérées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Plus spécialement, ce chapitre doit garantir la neutralité budgétaire de ce transfert en précisant que les dépenses réalisées début 2015 pour les droits dus et comptabilisés en 2014, demeurent à charge des gestions globales⁹.

2 Avis du Comité général de gestion

2.1 L'enveloppe bien-être

2.1.1 Base de calcul

Dans son rapport 2014/02 en matière de préfiguration du budget 2015, le Comité a indiqué estimer que le système d'adaptations au bien-être ne peut trouver à s'appliquer qu'aux branches de la sécurité sociale qui relèvent du pouvoir fédéral. Etant donné le transfert des prestations familiales aux entités fédérées, d'une part, et le fait que les prestations familiales quittent ainsi la sécurité sociale, d'autre part, le Comité a alors estimé que pour le calcul de l'enveloppe bien-être 2015-2016, on ne pourrait pas tenir compte d'une augmentation des prestations familiales. Le Comité

⁷ Modification de l'article 6, § 1er bis 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 I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions

⁸ A cet effet, on ajoute à l'article 66 de la loi-programme du 2 janvier 2001, dernièrement modifié par la loi du 15 mai 2014, un paragraphe 3octies

⁹ Dans le régime des travailleurs indépendants, on modifiera à cet effet 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 I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

était d'avis que ce point de vue pouvait être adopté même sans modification légale. L'avantage de l'amendement du gouvernement est que cela est à présent clarifié dans la loi du 23 décembre 2005.

2.1.2 Mécanisme de répartition

Dans son avis 2014/05, le Comité s'interrogeait au sujet de l'incidence budgétaire du mécanisme automatique d'adaptation au bien-être qui serait activé en l'absence d'un avis commun des organes consultatifs avant le 15 septembre. Il est dès lors satisfait de prendre connaissance de la proposition d'abandonner le principe d'adaptations automatiques et de revenir au mécanisme initial en matière de répartition des enveloppes bien-être.

Dans le cadre de l'amendement du gouvernement proposé, le Comité rappelle cependant les remarques qu'il avait émises dans ce même avis concernant la limite de temps envisagée du 15 septembre. Dans le passé, un avis commun n'était formulé qu'exceptionnellement avant cette date. En effet,

- les organes consultatifs compétents dépendent des informations (notamment l'importance de l'enveloppe bien-être) qui sont mises à leur disposition par le Bureau du plan et les IPSS. Pour diverses raisons d'ordre pratique (rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement, questions urgentes du gouvernement, etc.), cela se fait généralement peu de temps avant le 15 septembre ;
- sur la base des questions et remarques des partenaires sociaux, il faut habituellement encore clarifier des points ou effectuer de nouveaux calculs ;
- la répartition des moyens dans le régime des travailleurs indépendants dépend de décisions prises dans le cadre du régime des salariés.

Pour la période 2015-2016, il est évident qu'il n'est plus possible d'émettre un avis avant le 15 septembre 2014.

Une alternative pourrait être de reculer la limite de quelques semaines ou de faire en sorte que la période dans laquelle les organes compétents doivent formuler un avis puisse prendre cours à partir du moment où l'on dispose des données sur la base desquelles l'importance des enveloppes bien-être peut être déterminée.

2.1.3 Importance de l'enveloppe bien-être

Le Comité rappelle que l'enveloppe bien-être théorique pour les travailleurs indépendants, pour 2015 et 2016, est estimée comme suit:

Tableau 1. Estimation par le Bureau fédéral du plan de l'enveloppe bien-être théorique 2015-2016

	<i>Bureau fédéral du Plan</i>		<i>Parastataux</i>	
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Pensions	28,6 mio EUR	57,8 mio EUR	32,1 mio EUR	65,2 mio EUR
Assurance maladie-invalidité*	4,1 mio EUR	8,7 mio EUR	4,2 mio EUR	8,6 mio EUR
Total	32,7 mio EUR	66,5 mio EUR	36,3 mio EUR	73,8 mio EUR

*y compris assurance faillite

Selon le calcul du Bureau du plan, les frais moindres après attribution de l'enveloppe 2013-2014 s'élèvent à 5,31 mio EUR pour l'année 2015 et 4,9 mio EUR pour l'année 2016.

Le Comité indique qu'il y a des écarts significatifs entre les calculs faits par le Bureau du Plan et ceux effectués par l'ONP. Il demande à cet égard:

- d'avoir des informations plus précises sur le coût de l'augmentation de la pension minimum de 1,5%, 2%, 2,5% et 3%;
- que dès qu'une méthode de calcul a été choisie, de s'y tenir de manière conséquente.

Dans la mesure où il y aurait encore des adaptations au bien-être dans les régimes qui seraient effectuées de prestations des travailleurs indépendants (abstraction faite de la fiscalisation – voir ci-après), le Comité insiste pour que les estimations destinées à vérifier si les propositions restent dans le cadre du budget fixé, soient effectuées par le Bureau du Plan.

2.1.4 Fiscalisation de l'enveloppe bien-être

L'accord de gouvernement fédéral prévoit que l'affectation des enveloppes bien-être se fera par la voie fiscale. Les notifications budgétaires du 15 octobre 2014 précisent, dans le prolongement, que le gouvernement a décidé de fiscaliser l'enveloppe bien-être.

Le Comité ne voit pas clairement comment cette fiscalisation de l'enveloppe bien-être prendra forme et quelle est la relation avec l'amendement du gouvernement. En effet, cet amendement ne change rien à l'article 5, §1er de la loi du 23 décembre 2005 précisant que les adaptations au bien-être peuvent prendre la forme de la modification d'un plafond ou d'un seuil de revenus ou du montant d'une prestation, minimale ou non et que les modalités d'adaptation peuvent être différentes par régime, par plafond ou par seuil de revenus ou par prestation au sein d'un régime, ou encore par catégorie de bénéficiaire de prestation.

Le Comité demande explicitement d'être informé à ce sujet par le(s) ministre(s) compétent(s).

2.2 Financement alternatif

Le Comité prend acte de l'adaptation du financement alternatif par l'amendement du gouvernement. On exécute ainsi la notification budgétaire du 15 octobre 2014 qui précise ce qui suit :

« Comme indiqué dans la note du comité de monitoring, une adaptation du financement de la sécurité sociale est nécessaire suite à la sixième réforme de l'Etat. En concertation avec les partenaires sociaux, les sources de financement de la sécurité sociale seront analysées et évaluées afin de tenir compte de l'impact de la sixième réforme de l'Etat à partir de 2015. Dans l'attente de cette réforme, pour le budget initial 2015, le financement alternatif provenant de la TVA est adapté afin de parvenir à un équilibre de la sécurité sociale en termes SEC. »

Le Comité souligne que l'amendement du gouvernement n'est qu'une première étape dans l'adaptation du financement de la sécurité sociale. Avec cette première étape, la pleine neutralité budgétaire de la sixième réforme de l'Etat n'est pas encore atteinte. Il faut à cet effet, par gestion globale, déduire des recettes toutes les dépenses qui quittent le domaine de la sécurité sociale pour être transférées aux Régions et Communautés.

Le Comité insiste dès lors sur le fait que les sources de financement de la sécurité sociale seront, à court terme, évaluées et réformées pour, d'une part, simplifier le financement alternatif et, d'autre part, réaliser la neutralité budgétaire de la sixième réforme de l'Etat. Cela peut impliquer aussi bien une adaptation du financement alternatif qu'une adaptation du montant des subventions de l'Etat. Le Comité considère que cet exercice se fera en concertation avec les gestionnaires des deux gestions globales (salariés et indépendants).

2.3 Financement allocations familiales décembre 2014

Le Comité prend acte du fait qu'en raison de l'amendement du gouvernement, la gestion globale des travailleurs indépendants devra encore financer les allocations familiales pour décembre 2014 – qui sont payées en janvier 2015. Le régime financera ainsi 13 mois d'allocations familiales en 2014, alors qu'il n'a reçu des moyens que pour 12 mois.

Le présent avis a été approuvé par voie électronique le 15 décembre 2014. Il sera confirmé lors de la prochaine réunion plénière.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 15 décembre 2014.



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**