

Bruxelles, le 13 décembre 2016

Avis 2016/15

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Réforme du financement de la sécurité sociale

Plusieurs grandes réformes ont rendu nécessaire la révision du système de financement de la sécurité sociale. Dans ce cadre, un projet de loi portant réforme du financement de la sécurité sociale est soumis à l'avis du Comité. Ce texte vise à simplifier le financement alternatif, à rendre plus durable la subvention classique de l'État et à augmenter la transparence et la fonction de responsabilisation de la dotation d'équilibre. En outre, il prévoit l'instauration d'une Commission Finances et Budget au sein de chaque Gestion globale.

Le Comité se voit soumettre pour avis un projet de loi portant réforme du financement public de la sécurité sociale. La réforme entend remédier aux conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État et du *tax shift*. Par la même occasion, le législateur se propose de renforcer la durabilité du financement de la sécurité sociale, de simplifier les flux de financement alternatif et d'accroître la transparence de la dotation d'équilibre tout en lui donnant une fonction de responsabilisation.

1 Contexte

Le projet de loi soumis au Comité réforme l'importance et le mécanisme du financement public de la sécurité sociale¹. Ce financement se compose de trois flux, à savoir le financement alternatif, la subvention de l'Etat et la dotation d'équilibre.

1.1 Raisons de la réforme

Trois évènements sont à l'origine de la réforme : la sixième réforme de l'État, la redéfinition nécessaire de l'objectif budgétaire des soins de santé à la suite de la sixième réforme de l'État et le récent *tax shift*.

¹ La sécurité sociale connaît d'autres sources de financement en plus du financement public, à savoir les différentes cotisations et les recettes provenant de produits financiers et divers. La réforme proposée ne porte pas sur ces sources de financement.

1.1.1 La sixième réforme de l'État et la redéfinition de l'objectif budgétaire des soins de santé

Le transfert de compétence résultant de la sixième réforme de l'État a entraîné la disparition de plusieurs dépenses issues des deux gestions globales de la sécurité sociale et du secteur des soins santé de l'INAMI. Étant donné que les besoins en financement évolu(ai)ent et qu'il est toujours affirmé que le transfert des compétences doit être, pour chacune des gestions globales, une opération neutre sur le plan budgétaire, une adaptation s'impose du côté des recettes et dans le financement du secteur des soins de santé².

1.1.2 Le *tax shift*

Dans le cadre de son objectif visant à réduire la charge fiscale sur le travail, le Gouvernement fédéral a décidé fin 2015 une série de mesures qui devaient entraîner un glissement (para)fiscal des charges. Pour les indépendants, le Gouvernement avait prévu dans ce cadre de réduire les cotisations à 20,5% en 2018³.

1.2 Objectifs

La proposition de réforme du financement de la sécurité sociale vise à répondre à plusieurs objectifs. D'une part, on vise à neutraliser les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État et du *tax shift*. Pour le régime des indépendants, on tient en outre compte des différentes mesures prises récemment en vue d'améliorer le statut social.

D'autre part, la réforme doit permettre :

- de simplifier le système de financement alternatif ;
- de rendre durable le financement de la sécurité sociale en tenant compte de l'évolution du vieillissement de la population lors du calcul de la dotation de l'État ;
- d'augmenter la transparence et la fonction responsabilisante de la dotation d'équilibre.

2 Le financement de la sécurité sociale par l'État : la proposition de réforme pour le régime des travailleurs indépendants

2.1 Financement alternatif

La réforme du financement alternatif a deux objectifs.

² Dans certains de ces précédents avis, le CGG a décrit les répercussions budgétaires de la sixième réforme de l'Etat sur la Gestion financière globale du régime des travailleurs indépendants et le secteur des soins de santé de l'INAMI. Pour un exposé détaillé, voir en particulier l'avis 2015/19 'Evaluation des sources de financement du statut social après la sixième réforme de l'Etat et simplification du financement alternatif' du 14 juillet 2015.

³ Pour un exposé plus détaillé de la mesure, voir l'avis 2015/20 'Projet de loi modifiant les taux des cotisations sociales pour travailleurs indépendants' du 20 octobre 2015.

Tout d'abord, elle vise à simplifier le système du financement alternatif. Les sources du financement alternatif sont nombreuses⁴ et devraient être réduites à l'avenir. Désormais, les Gestions financières globales ne recevront plus qu'une part des recettes de la TVA et du précompte mobilier dans le cadre du financement alternatif. Au cas où ces deux sources de financement ne suffisent pas, une source de financement de réserve est prévue afin de combler le déficit. Il s'agit d'un prélèvement sur les produits des accises sur le tabac.

La TVA sera désormais la seule source du financement alternatif pour le secteur des soins de santé. Dans le cadre de l'objectif de simplification, les financements alternatifs versés directement à l'INAMI seront abrogés.

Deuxièmement, par la réforme proposée, le législateur cherche à neutraliser les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État et du *tax shift*⁵.

La sixième réforme de l'État a des répercussions sur le secteur des soins de santé de l'INAMI (cf. punt 1.1.1) et il faut adapter en conséquence les moyens mis à disposition de l'INAMI par le biais du financement alternatif. En effet, les dépenses de l'INAMI en matière de soins de santé ont diminué suite à la sixième réforme de l'État. Si les choses restent en l'état, la participation de l'autorité fédérale dans le financement du secteur (à savoir le financement § 1er quater) deviendrait négative⁶. Pour éviter cela,⁷ on diminue l'intervention des Gestions financières globales (à savoir le § 1er bis). De plus, la suppression du financement alternatif qui est directement attribué (cf. supra) induit une augmentation des besoins de l'INAMI en matière de soins de santé et, par voie de conséquence, une augmentation du financement alternatif § 1er quater.

Les répercussions budgétaires de la sixième réforme de l'État sur le régime des travailleurs indépendants ont été prises en compte dans le calcul du financement alternatif dit "de base". Ce financement alternatif de base correspond annuellement à 3,33% des recettes de la TVA⁸ et 10,12% des recettes du précompte mobilier⁹.

Afin de compenser les conséquences du *tax shift*, un montant complémentaire de financement alternatif s'ajoutera à ce montant de base pendant la période 2017-2020. Le montant de ce financement alternatif complémentaire pour le régime des travailleurs indépendants s'élève à

⁴ Pour avoir un aperçu, voir entre autres MEURS, A. (2009), Aperçu du financement alternatif à la sécurité sociale depuis 2001, in Bull. doc., SPF Finances 69 : 4, 193 - 274

⁵ Pour le statut social des travailleurs indépendants, le financement alternatif complémentaire n'a pas pour seule fin de compenser la diminution brute des cotisations sociales mais également de parer aux dépenses supplémentaires et pertes de recettes résultant des améliorations du statut décidées lors du *tax shift*, à savoir le droit passerelle, la réforme du calcul des cotisations et l'alignement de la pension minimum des indépendants sur celle des salariés.

⁶ Il s'agit en effet d'un financement du solde qui doit couvrir la différence entre, d'une part, les besoins du secteur des soins de santé et, d'autre part, les recettes propres de l'INAMI et l'intervention financière réduite des Gestions financières.

⁷ et de rétablir l'intervention positive de l'État dans les besoins du secteur des soins de santé.

⁸ montant minimum de 977.716 milliers EUR. Ce montant sera adapté annuellement à l'indice-santé moyen de l'année.

⁹ montant minimum de 481.562 milliers EUR. Ce montant sera adapté annuellement à l'indice-santé moyen de l'année.

275,9 millions EUR (dont 173,8 millions EUR sont prélevés sur la TVA et 102,1 millions EUR sont prélevés sur le précompte mobilier) en 2017 et à 377,9 millions EUR (dont 238,1 millions EUR sont prélevés sur la TVA et 139,8 millions EUR sont prélevés sur le précompte mobilier) en 2018, en 2019 et en 2020. A partir de 2021, l'objectif est d'intégrer le montant du financement alternatif lié au *tax shift* dans le montant du financement alternatif de base¹⁰.

Les montants du financement alternatif de base et du financement alternatif complémentaire pourront être adaptés suivant l'impact des mesures prises dans le cadre du *tax shift* sur les recettes et dépenses de sécurité sociale et en fonction des modifications apportées à la TVA et au précompte mobilier.

Pendant la période entre 2017 et 2021 (inclus), le mécanisme d'ajustement du financement des soins de santé¹¹ versé par les Gestions globales est suspendu en raison des effets du *tax shift*. Pendant cette période, l'évolution basée sur l'indice-santé moyen sera appliquée.

2.2 Subvention classique de l'État

La subvention classique de l'État est maintenue. Il s'agit d'un montant forfaitaire¹² adapté annuellement à l'indice-santé moyen. Afin de tenir compte du vieillissement de la population, cette recette stable de la sécurité sociale est néanmoins renforcée. Désormais, un coefficient de vieillissement sera fixé chaque année par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Ce coefficient ne sera toutefois appliqué que si les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- une hausse significative de la sortie définitive du marché du travail ;
- une croissance réelle du PIB d'au moins 1,5 %.

2.3 Dotation d'équilibre

La dotation d'équilibre, qui garantit l'équilibre financier de la sécurité sociale et donc la continuité des paiements des prestations sociales, sera désormais fixée séparément pour chaque régime. Elle sera calculée afin que les comptes budgétaires des Gestions globales ne présentent ni surplus ni déficit. A noter que la dotation d'équilibre du régime des travailleurs indépendants ne peut être inférieure à $1/9^{\text{ème}}$ de la dotation allouée au régime des travailleurs salariés sans que cela puisse mener à un boni dans le régime des indépendants.

Le montant définitif de la dotation d'équilibre sera déterminé chaque année par arrêté délibéré en Conseil des Ministres en tenant compte de plusieurs facteurs de responsabilisation afin de garantir l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale. Ces facteurs de responsabilisation comprennent notamment :

¹⁰ Pour ce faire, les pourcentages qui étaient jusque là prélevés sur les recettes de TVA et du précompte mobilier seront adaptés en fonction de certaines formules prévues dans la loi.

¹¹ à savoir le pourcentage d'augmentation des cotisations sociales entre N-1 et N-2

¹² 363.343 milliers EUR pour l'année 2017

- les effets des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale ;
- les effets des mesures relatives à la lutte contre les mécanismes d'utilisation impropre ;
- la contribution à la réalisation des objectifs budgétaires tels que déterminés dans le Pacte de Stabilité ;
- les causes des augmentations des effets de volume ;
- le respect de la neutralité budgétaire des accords conclus entre les partenaires sociaux ;
- le suivi des mesures prévues par le Gouvernement.

Le montant de la dotation d'équilibre ne peut pas être perçu comme immédiatement acquis. Il sera en effet revu lors du (des) contrôle(s) budgétaire(s) et adapté si nécessaire.

Le nouveau système de dotation d'équilibre sera appliqué de 2017 à 2020 et sera évalué au plus tard en septembre 2020 afin de décider d'une prolongation.

3 Instauration des Commissions Finances et Budget

Il est prévu d'instaurer une Commission Finances et Budget (abrégé en "CFB") au sein de chaque Gestion globale. Les CFB seront constituées par des experts-représentants des IPSS concernées et par des experts-représentants du SPF Sécurité Sociale, du SPF Budget et Contrôle de la gestion et du SPF Finances. Un représentant de l'Inspection des Finances pourra également participer à la CFB.

Les CFB rempliront les missions suivantes:

- suivre le financement de trésorerie des branches de la Gestion globale et des institutions hors Gestion globale, pour lesquelles des cotisations sont prélevées ;
- assurer le calendrier du paiement des prestations sociales ;
- suivre l'évolution des prestations sociales, des cotisations sociales et des réductions de cotisations ;
- analyser les effets de volume et de prix dans l'évolution des prestations sociales, des cotisations sociales et des réductions de cotisations ;
- suivre, tant au niveau réglementaire que budgétaire, les mesures du Gouvernement à l'aide d'un tableau de bord.

Pour pouvoir effectuer ces missions, les CFB reçoivent des IPSS et des SPF concernés les données nécessaires (recettes réalisées, dépenses réalisées, réductions de cotisations réalisées et évolution des effectifs et des montants). Les causes des augmentations des effets de prix et de volume seront analysées au sein des CFB. Si une CFB constate un risque de dérapage, elle en avertit le gouvernement et demande au comité de gestion de l'IPSS concerné de fournir des explications sur les causes du risque de dérapage et de proposer des mesures de correction.

Afin de préparer le budget initial et les contrôles budgétaires, les CFB rédigent en outre un rapport respectivement à l'attention du Comité de gestion de la sécurité sociale et du Comité

général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants. Ce rapport est joint au rapport que les deux Comités doivent soumettre au gouvernement.

4 Avis du Comité

C'est avec satisfaction que le CGG prend connaissance de la proposition de révision du financement de la sécurité sociale permettant, entre autres, de remédier aux répercussions financières de la sixième réforme de l'État et du *tax shift*.

En effet, depuis la sixième réforme de l'État, le Comité a insisté à plusieurs reprises pour qu'il y ait un règlement rapide et définitif permettant de compenser d'une manière budgétairement neutre les répercussions budgétaires de cette réforme de l'Etat. Dans son avis 2015/19, le Comité a d'ailleurs formulé une série de propositions permettant d'élaborer concrètement un tel règlement pour la Gestion financière globale des travailleurs indépendants.

En ce qui concerne le *tax shift*, le Comité se disait satisfait, dans son avis 2015/20, de la proposition visant à réduire les charges parafiscales sur les revenus du travail indépendant. Dans ce même avis, le Comité avait toutefois souligné les conséquences budgétaires importantes de la mesure et demandait de prévoir une mesure de compensation budgétaire visant à neutraliser entièrement la perte de recettes de cotisations dans la gestion globale des travailleurs indépendants.

Le CGG se réjouit de la réforme proposée en ce qu'elle répond aux demandes et préoccupations formulées par le Comité dans ces deux dossiers. En ce qui concerne la demande du Comité de prévoir dans la sécurité sociale un règlement définitif en vue de compenser les répercussions budgétaires de la réforme de l'Etat, le Comité constate avec grande satisfaction que les propositions formulées dans son avis 2015/19 ont été suivies, sauf en ce qui concerne le choix de la source de réserve de financement alternatif. Le choix s'est finalement porté sur les produits d'accises sur le tabac, au lieu du précompte professionnel. À cet égard, le Comité se demande si ces produits suffiront toujours à couvrir le manque éventuel en TVA et/en précompte mobilier.

Le Comité souhaite toutefois faire encore quelques remarques sur les textes qui lui sont soumis pour avis.

Une première remarque porte sur les dispositions du projet de loi qui prévoient que les montants minimum et les pourcentages de prélèvement du financement alternatif pourront être actualisés par AR en cas de changements apportés à la TVA et au précompte mobilier. Le Comité souhaite que soit ajoutée dans le texte une disposition qui prévoit que ces montants de base et pourcentages pourront également être actualisés en cas de modifications au niveau des taux de cotisations.

Une deuxième remarque concerne le coefficient de vieillissement en fonction duquel la subvention de l'Etat sera adaptée (art. 22 § 3) s'il y a une augmentation significative de l'âge de sortie définitive du marché du travail et si la croissance réelle du PIB atteint au moins 1,5 %.

Les textes ne spécifient en aucune façon ce qu'il convient d'entendre par "augmentation significative de l'âge de sortie définitive du marché du travail". Le Comité se demande dès lors comment la mesure sera mise en œuvre et contrôlée. En outre, le Comité estime que l'on ne voit pas clairement dans quelle mesure le coefficient de vieillissement est un paramètre uniforme pour les deux régimes. Le Comité trouve que les textes pourraient être plus clairs sur ce point. Il tient en tout cas à souligner qu'il faut, en l'occurrence, tenir suffisamment compte des spécificités socio-économiques des travailleurs indépendants et en particulier du fait qu'ils arrêtent le travail à un âge plus avancé.

En troisième lieu, le Comité pense qu'en ce qui concerne l'octroi de la dotation d'équilibre dans le régime des travailleurs indépendants, les textes renvoient à tort au Fonds pour l'équilibre financier (FEFTI). La dotation d'équilibre est destinée à réaliser l'équilibre financier de la gestion financière globale du régime des travailleurs indépendants et non pas, comme il est indiqué à tort, du FEFTI. Élément de la gestion financière globale, le FEFTI a également pour fin, selon l'article 21bis de l'A.R. n° 38, de contribuer à l'équilibre financier de la gestion financière globale. Aux termes de cet article, toutefois, le FEFTI est alimenté par des revenus "qui lui sont attribués par ou en vertu d'une loi". Il s'agit, pour l'instant, de moyens provenant du financement alternatif¹³. Le Comité estime donc que selon les dispositions légales actuelles, la dotation d'équilibre ne revient pas au FEFTI, mais qu'elle doit être versée à la Gestion financière globale du régime des travailleurs indépendants. Plusieurs articles du projet de loi devraient être adaptés en ce sens.

Il convient également, à l'article 26 relatif à la création de la Commission Finances et Budget, de remplacer le renvoi à l'article 21bis de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 par un renvoi à l'article 2, alinéa premier, 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 de pensions. En effet, l'article 21bis de l'A.R. 38 décrit le Fonds pour l'équilibre financier et non la Gestion globale au sein de laquelle il convient de créer la Commission Finances et Budget.

Par ailleurs, le Comité demande que la Commission Finances et Budget avertisse non seulement le gouvernement mais également le Comité général de gestion lorsqu'il constate un risque de dérapage.

Pour finir, le Comité souhaite préciser qu'il a appris qu'un représentant du gouvernement au sein du Comité de gestion de la sécurité sociale a expressément indiqué que la dotation d'équilibre garantit l'équilibre de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Le Comité part du principe que cela vaut également pour le régime des travailleurs indépendants.

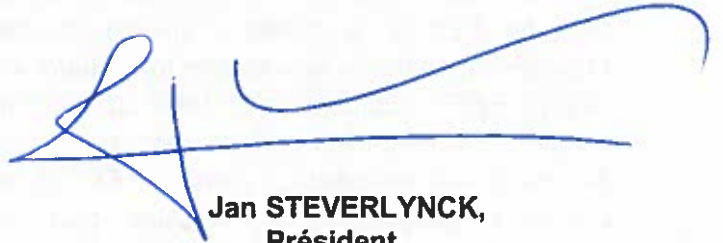
Le Comité émet un avis positif concernant les textes qui lui ont été soumis pour avis.

¹³ Voir aussi art. 3 de l'A.R. du 18/11/1996 visant l'introduction d'une gestion financière globale, qui énumère les ressources de la gestion financière globale. En ce qui concerne le FEFTI, il n'est question, à l'article 3, 3°, que des revenus du financement alternatif destinés au FEFTI

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 13 décembre 2016:



Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire



Jan STEVERLYNCK,
Président