

Bruxelles, le 3 juillet 2013

**Rapport n° 2013/02 – Rapport au Gouvernement
Rendu d'initiative**

Article 111,2° de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

**Préfiguration du budget 2014 - Estimations pluriannuelles
2015-2017**

Dans le présent rapport, le Comité constate tout d'abord que :

- *le résultat consolidé de la préfiguration du budget 2014 présente un solde positif alors que*
- *le résultat consolidé des estimations pluriannuelles 2015-2017 aboutit à un solde négatif. Ce solde négatif est essentiellement dû à la non prise en compte d'une possible dotation d'équilibre.*

Toutefois, les estimations pluriannuelles 2015-2017 devront encore être adaptées pour tenir compte d'un ensemble d'éléments (parmi lesquels une éventuelle dotation d'équilibre, les conséquences de transferts des compétences aux entités fédérées ou encore les décisions prises dans le cadre du conclave budgétaire de fin juin 2013).

Le Comité émet également une série d'observations ou de demandes concernant :

- *la subvention de l'Etat,*
- *les pensions,*
- *les prestations familiales,*
- *les soins de santé*
- *le fonds amiante et*
- *les adaptations au bien-être.*

Dans le cadre du présent Rapport, le Comité souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les éléments suivants :

1. Observations concernant la préfiguration du budget 2014 et les estimations pluriannuelles 2015-2017

Le Comité précise tout d'abord que ce rapport est établi à partir de la préfiguration du budget 2014 et des prévisions pluriannuelles 2015-2017 faites en juin 2013. Les estimations pluriannuelles sont faites à prix constants et à politique inchangée.

Le Comité constate que :

- le résultat consolidé de la préfiguration du budget 2014 aboutit à un solde positif de 44.258.899 € et

- le résultat consolidé des estimations pluriannuelles 2015-2017 aboutit à un solde négatif de 467.418.406 € (2015), de 475.111.268 € (2016) et de 438.588.796 € (2017). Ce solde négatif est essentiellement dû à la non prise en compte d'une éventuelle dotation d'équilibre.

Il note que les estimations pluriannuelles 2015-2017 devront être adaptées principalement :

- parce qu'elles ont été établies à prix constants et à politique inchangée;
- en fonction du maintien éventuel de la décision en matière de dotation d'équilibre;
- pour tenir compte des conséquences des transferts de compétences aux entités fédérées;
- pour tenir compte des décisions prises dans le cadre du conclave budgétaire de fin juin 2013 et
- pour reprendre les montants de l'enveloppe financière accordée en vue de l'adaptation au bien-être des prestations sociales pour les périodes 2015-2016 et 2017-2018 (à noter que les estimations relatives aux dépenses pension intègrent les augmentations de 2% des pensions vieilles de 5 ans accordées dans le cadre de l'adaptation au bien-être).

2. Les recettes : La subvention de l'état

Le Gouvernement a décidé d'octroyer une subvention spécifique (dotation d'équilibre) jusque et y compris 2014 parallèlement au paiement de la subvention annuelle classique de l'Etat, afin que le solde de la sécurité sociale suive la trajectoire prévue dans le programme de stabilité. En l'absence de décision pour les années ultérieures, cette dotation d'équilibre n'a pas été reprise dans les estimations pluriannuelles 2015 - 2017.

Cette situation explique largement le déficit qui apparaît dans le résultat consolidé des estimations pluriannuelles.

Le Comité rappelle toutefois que le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2013-2016 stipule notamment ce qui suit (p.16)

« Au niveau de l'entité I, l'équilibre est maintenu pour la sécurité sociale. On part donc du fait que le pouvoir fédéral, via la dotation d'équilibre (conformément aux décisions du gouvernement) continue à assurer un équilibre en termes SEC. »

Il va de soi que cette dotation d'équilibre doit continuer à être versée selon la clé de répartition actuelle en vigueur fixée à 90/10.

3. Les besoins à financer

a) Les pensions

Le Comité note l'évolution suivante en matière de dépenses de pension :

Réalisations économiques définitives 2012	Estimations techniques 2013 (dd 05/06/2013)	Préfiguration du budget 2014 (dd 03/07/2013)	Prévisions 2015 (dd 03/07/2013)	Prévisions 2016 (dd 03/07/2013)	Prévisions 2017 (dd 03/07/2013)
3.095.374.016 €	3.206.844.777 €	3.310.678.955 €	3.358.040.735 €	3.381.355.618 €	3.361.378.018 €

Le Comité constate l'impact des récentes réformes en matière de pension. Les dépenses de pension varient peu dans les estimations pluriannuelles soit, elles sont en légère hausse, soit elles sont à la baisse.

Le Comité observe la très forte augmentation des dépenses de pension :

- entre les dernières estimations de 2012 et les estimations techniques 2013 (+111.470.761 €) et
- entre les estimations techniques 2013 et la préfiguration du budget 2014 (103.834.178 €).

Il se demande dès lors si les récentes réformes en matière de pension (notamment la réforme de la pension anticipée et du bonus de pension) auront l'impact tel qu'estimé dans les prévisions pluriannuelles. Les réalisations en cette matière doivent être suivies attentivement.

Le Comité constate avec satisfaction que depuis le 1^{er} avril 2013, le montant de la pension minimum au taux ménage des indépendants a – enfin - atteint le niveau du montant de la pension minimum au taux ménage des salariés, d'autant plus que cette augmentation a été réalisée dans un contexte budgétaire difficile.

Le principe de cette égalisation doit être maintenu de sorte qu'une éventuelle augmentation de la pension minimale au taux ménage des salariés engendre une augmentation équivalente de la pension minimale au taux ménage des indépendants.

Le Comité rappelle les observations relatives à la GRAPA qu'il a formulées dans ses derniers Rapports¹, à savoir :

- que les modalités d'octroi de la GRAPA ont un "effet pervers" sur les pensions minimales, calculées sur base des cotisations sociales. En effet, la GRAPA n'est octroyée que si les revenus du demandeur ne dépassent pas un certain montant. Pour calculer ce montant, il est notamment tenu compte du montant des pensions de retraite, à concurrence de 90% du montant effectivement payé. Ainsi, certains bénéficiaires de la pension minimale peuvent également percevoir la GRAPA. Pour éviter ce type de situation, le montant de la pension minimale des indépendants devrait automatiquement dépasser celui de la GRAPA d'au moins 10%, et
- que les économies réalisées dans le régime de la GRAPA via l'augmentation des pensions minimales devraient revenir intégralement au statut social des indépendants et à la sécurité sociale des salariés (en fonction des économies réalisées au sein de la GRAPA pour ces deux régimes).

b) Les prestations familiales

L'accord du Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit (page 40) :

- *le "transfert des allocations familiales, des allocations de naissance et des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, c'est la COCOM qui sera compétente à l'exclusion des deux Communautés" et*
- *que "préalablement au transfert, la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée"*

L'harmonisation des montants en matière d'allocations familiales entre le régime des salariés et celui des indépendants est évalué à 21.239.053EUR.

¹ Rapport au Gouvernement 2011/01 "relatif à l'actualisation du budget 2011, la préfiguration du budget 2012 et les estimations pluriannuelles 2013-2015" du 14 juillet 2011 et Deuxième Rapport au Gouvernement relatif "à l'actualisation du budget, aux estimations techniques du budget 2012 et aux estimations pluriannuelles 2013-2015" du 5 octobre 2011.

Harmonisation des montants		
• Alignement montants de base rang 1	7.410.985 EUR	21.239.053EUR
• Supplément d'âge cadet ou enfant unique	29.063.020 EUR	
• Réduction de moitié suppl. 1er enf.	-15.234.952 EUR	

Il faut y ajouter environ :

- 683.000 €, pour tenir compte d'une éventuelle mesure transitoire relative à d'anciens droits acquis qui existaient dans le régime des salariés pour les enfants nés entre le 1er janvier 1985 et le 31 décembre 1990 et pour les enfants du 1^{er} rang nés entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 1996;
- 1,11 mio €, pour tenir compte d'une éventuelle mesure transitoire en faveur des familles d'indépendants qui bénéficient actuellement d'un montant d'allocations plus élevé que dans le régime des salariés.

Le Comité estime² que ces mesures transitoires ne sont pas indispensables. Elles permettent en effet aux familles de maintenir leurs droits acquis mais elles impliquent dans le même temps des complexités administratives supplémentaires et engendrent une nouvelle discrimination entre les régimes des salariés et des indépendants.

Dans le cadre du présent rapport, le Comité souhaite rappeler³ qu'il estime:

- que l'alignement des allocations familiales ne peut en aucun cas engendrer une augmentation des cotisations sociales et
- que les éventuelles modifications dans les règles d'attributions et les glissements de charges entre les différents régimes qui en découlent doivent être neutres budgétairement pour chacun des régimes concernés.

c) Les soins de santé

L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit que (page 109) :

" L'objectif budgétaire global de l'assurance soins de santé est fixé à 25.627.379 milliers d'euros pour 2012.

Pour l'année 2013, la norme de croissance par rapport à cet objectif budgétaire global sera fixée à 2% (plus l'augmentation prévue de l'indice-santé pour l'année 2013) ; un montant de 40 millions d'euros y sera ajouté pour permettre la création d'emplois dans le secteur non-marchand.

Pour l'année 2014, la norme de croissance par rapport à l'objectif budgétaire global 2013 sera fixée à 3% (plus l'augmentation prévue de l'indice-santé pour l'année 2014). L'objectif budgétaire 2014 pourrait à nouveau comprendre en sus, en fonction des possibilités budgétaires, un montant complémentaire pour la création d'emplois dans le secteur non marchand.

Pour les années 2015 et suivantes, la norme sera fixée par la loi. Dès lors, à défaut d'une modification de celle-ci, la norme de 2014 restera d'application.

Lors de ses précédents rapports, le Comité a toujours déploré la norme de croissance légale des soins de santé de 4,5%, estimant que celle-ci est trop élevée.

² Avis 2013/05 du 28 mars 2013 : Allocations familiales : Egalisation des montants

³ Avis 2011/04 Erratum " Prestations familiales – Propositions émises dans le note de base du Formateur du 4 juillet 2011 concernant le transfert de compétences en matière de prestations familiales" du 26 octobre 2011 - Avis 2013/05 du 28 mars 2013 : Allocations familiales : Egalisation des montants.

Il se réjouit dès lors de la diminution de cette norme.

Cependant, compte tenu du contexte économique actuel, il suggère au prochain Gouvernement de revoir encore cette norme à la baisse.

d) Le Fonds amiante

Le montant du financement du Fonds amiante à charge de la gestion globale des indépendants a été fixé⁴ à 71.343 € pour l'année 2013, ce qui correspond à l'indemnisation de 11 indépendants atteints d'asbestose. Ce montant a été repris dans la préfiguration du budget 2014 et dans les prévisions pluriannuelles 2015-2017

Le Comité rappelle qu'il a, dans ses précédents rapports⁵, estimé que le système de financement du Fonds amiante par la gestion globale des indépendants pourrait se faire a posteriori en fonction des dépenses réellement effectuées. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette mesure, le Fonds amiante devrait rembourser la moitié des réserves accumulées (soit +/- 500.000€) à la gestion globale ; le montant restant pourrait être considéré comme un préfinancement pour le calcul a posteriori des dépenses réalisées.

Dans son avis du 21 novembre 2012, l'inspecteur des Finances, Monsieur Tom De Bue va dans ce sens puisqu'il note que :

" Le Fonds amiante dispose de larges réserves. Sur la base des explications fournies, il apparaît également qu'en ce qui concerne la composante en faveur des travailleurs indépendants, les réserves constituées jusqu'à présent s'élèvent à 928.000 euros. Ces réserves résultent d'un financement trop important de la part de la gestion financière globale des travailleurs indépendants par rapport aux dépenses effectivement effectuées en faveur des travailleurs indépendants et ce déjà depuis la création du Fonds amiante.

Ce financement excessif apparaît clairement si on compare le montant du financement prévu par défaut dans l'AR (750.000 euros sur base annuelle) et les dépenses estimées pour 2013.

L'IF recommande d'adapter l'AR du 11 mai 2007 afin d'aboutir à une structure dans laquelle ces réserves seraient progressivement consommées et dans laquelle on prévoirait pour l'avenir, un système de financement adapté durablement au montant des dépenses effectives (par ex. uniquement un financement à charge de la gestion financière globale des travailleurs indépendants durant l'année X + 1 sur la base des dépenses effectives durant l'année X).⁶

Le Comité souscrit à cet avis.

⁴ Arrêté royal du 11 décembre 2012 fixant le montant du financement pour l'année 2013 du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante à charge de la gestion financière globale du statut social des travailleurs indépendants.

⁵ Rapport 2010/02 au Gouvernement relatif au budget 2011 et aux estimations pluriannuelles 2012 – 2014 du 6 octobre 2010

Rapport 2011/01 au Gouvernement relatif à l'actualisation du budget 2011, à la préfiguration du budget 2012 et aux estimations pluriannuelles 2013 – 2014 du 14 juillet 2011

Deuxième Rapport (2011/02) au Gouvernement relatif à l'actualisation du budget 2011, aux estimations techniques du budget 2012 et aux estimations pluriannuelles 2013 – 2014 du 5 octobre 2011

Rapport 2012/03 au Gouvernement relatif à l'actualisation du budget 2012, à la préfiguration du budget 2013 et aux estimations pluriannuelles 2014 – 2016 du 5 juillet 2012

⁶ Traduction par l'INASTI

e) Les adaptations au bien être

L'art. 5, §2, de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations précise que l'avis relatif aux adaptations au-être dans le statut social des indépendants *"tient compte de l'évolution des revenus professionnels des travailleurs indépendants et de la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable au sein de la sécurité sociale des travailleurs indépendants. Dans ce cadre, une attention est également accordée à la croissance économique, au coût du vieillissement, au rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations et le nombre de personnes actives, au souci de ne pas créer de nouveaux pièges à l'activité ou d'accroître les pièges existants.*

Le Comité général de Gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et le Conseil Central de l'Economie peuvent, entre autres, s'appuyer en la matière sur les rapports du Comité d'étude sur le vieillissement et du Conseil supérieur des Finances".

Le Comité estime que conformément à cette disposition, les prochaines adaptations au bien-être devront tenir compte du contexte économique et budgétaire actuel ainsi que du vieillissement de la population.

4. Conclusions

Le résultat consolidé de la préfiguration du budget 2014 aboutit à un solde positif alors que le résultat consolidé des estimations pluriannuelles 2015-2017 aboutit à un solde négatif.

Ces résultats sont toutefois provisoires et évolueront : les prévisions pluriannuelles 2015-2017 ont en effet été établies à prix constants et à politique inchangée. Elles ne tiennent dès lors pas compte de mesures comme la prolongation de la dotation d'équilibre après 2014, les dossiers concernés par la communautarisation,

Le Comité se réjouit de l'égalisation récente de la pension minimale au taux ménage des indépendants.

Il rappelle que la situation socio-économique des indépendants et l'augmentation des cotisations sociales destinée au financement des petits risques à partir du 1^{er} janvier 2008 n'offrent plus de marge pour une nouvelle éventuelle augmentation des cotisations sociales des indépendants affiliés à titre principal. La morosité économique et la durée de la crise exercent un impact direct sur la situation des indépendants.

Par ailleurs, le statut social des travailleurs indépendants est un régime "sobre" dans lequel on peut difficilement envisager des économies dans le domaine des dépenses.

Il rappelle enfin que le régime des travailleurs indépendants est celui au sein duquel le niveau de solidarité entre les cotisants est le plus élevé, comme cela a été relevé dans l'étude menée par le Professeur Bea Cantillon⁷. Le mécanisme d'assurance y est limité. Cela implique qu'une augmentation des cotisations axée sur les hauts revenus rendrait le régime moins attractif pour les personnes concernées (ce qui n'est pas du tout souhaitable).

⁷ Propositions de réformes dans le régime de pension des travailleurs indépendants. Deuxième rapport du Groupe de travail Cantillon


En outre, les membres souhaitent réaliser avec ce rapport la continuité et la stabilité dans les dépenses sociales, de sorte :

- qu'un équilibre demeure entre les dépenses sociales nécessaires dans les différents secteurs de la sécurité sociale et leur financement et
- qu'il n'y ait pas, surtout en cette période de crise économique, d'obstacles aux initiatives nécessaires pour soutenir l'économie et l'emploi.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 3 juillet 2013:



**Muriel GALERIN,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**