

Bruxelles, le 22 mars 2018

Rapport 2018/02

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Proposition de contrôle budgétaire 2018

Le résultat consolidé de la proposition de contrôle budgétaire 2018 du statut social des indépendants présente un solde consolidé positif de 205.368.932 EUR. Le Comité se réjouit de ce solde positif. Il souhaite souligner que ce bon résultat budgétaire i) a un caractère structurel et ii) a été obtenu malgré l'absence d'une dotation d'équilibre. Le Comité souligne que la gestion financière globale des travailleurs indépendants afficherait un excédent de 455.688.932 EUR s'il recevait une dotation d'équilibre égale à 1/9e du montant versé à la gestion financière globale des travailleurs salariés pour neutraliser le déficit budgétaire dans ce régime.

Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les éléments suivants concernant la proposition de contrôle budgétaire 2018 :

1 Remarques préalables

La proposition de contrôle budgétaire 2018 :

- part des réalisations provisoires pour 2017 ;
- part des hypothèses économiques suivantes (Bureau fédéral du plan, février 2018) :
 - o l'indice des prix à la consommation s'élève à 1,7 % ;
 - o l'indice santé s'élève à 1,6 % ;
 - o indexation des prestations sociales en octobre 2018

2 Constatations générales

Le résultat budgétaire du statut social des travailleurs indépendants présente, dans la proposition de contrôle budgétaire 2018, un **solde consolidé positif de 205.368.932 EUR**, soit une diminution de 7.355.483 EUR par rapport au projet de budget définitif 2018¹.

¹ novembre 2017

3 Recettes

Le montant des recettes figurant dans la proposition de contrôle budgétaire 2018 s'élève à 7.128.036.310 EUR et est ainsi supérieur de 36.718.939 EUR aux estimations qui ont été intégrées dans le projet de budget définitif 2018.

Tableau 1. Recettes 2017 estimées gestion globale statut social des travailleurs indépendants, en EUR

	<i>Projet de budget définitif novembre 2017</i>	<i>Proposition de contrôle budgétaire 2018</i>	<i>Différence</i>
Cotisations ²	4.305.891.309	4.409.748.125	103.856.816
Financement de l'Etat			
- Subvention de l'État	368.430.000	369.156.000	726.000
- Financement alternatif	2.345.931.225	2.304.952.866	-40.438.359
Recettes diverses	1.477.837	2.114.319	636.482
Produits financiers	70.127.000	42.065.000	-28.062.000
Total des recettes	7.091.317.371	7.128.036.310	36.718.939

Source : service Finances INASTI

En ce qui concerne les recettes, le Comité souhaite formuler quatre remarques concernant :

- l'ensemble des mesures visant à améliorer le statut social ;
- la perte potentielle de recettes pour le régime qui résulte des règles en matière d'économie collaborative³;
- l'objectif de revenus supplémentaires à atteindre par le biais de la lutte contre la fraude sociale ;
- les règles d'octroi de la dotation d'équilibre.

o Mesures visant à améliorer le statut social

Pour 2017 et 2018, outre les montants forfaitaires alloués par le biais du financement alternatif, une enveloppe de 25 millions d'euros a chaque fois été mise à disposition pour des mesures visant à renforcer le statut social des travailleurs indépendants⁴. Ces moyens doivent compenser le coût net des mesures prises (d'une part, une baisse ou une augmentation des recettes de cotisations et, d'autre part, une augmentation des dépenses). Les tableaux 2 et 3 reprennent les mesures prises ou prévues dans ce cadre.

² AR n° 38, cotisations à charge des sociétés, cotisations PMP, cotisations 2^{ème} pilier de pensions

³ Activités exercées par le biais d'une plateforme agréée, du travail associatif et des prestations de services occasionnels

⁴ Conclave budgétaire du 11 octobre 2015

Tableau 2. Aperçu du coût estimé des mesures prises en vue d'améliorer le statut social, exprimé en EUR, enveloppe 2017

	en EUR
Congé de maternité	
- Allongement de la période facultative du congé de maternité (augmentation des dépenses assurance indemnités)	9.219.408
- Exercice à mi-temps de l'activité professionnelle normale durant la période facultative du congé de maternité (augmentation des dépenses assurance indemnités)	608.895
- Dispense de cotisations pour le trimestre qui suit le trimestre de l'accouchement, avec maintien des droits à pension (perte de recettes en cotisations)	3.859.882
Droit passerelle⁵	
- Instauration du pilier 'cessation pour cause de difficultés économiques' (augmentation des dépenses)	9.274.553
- Introduction d'une protection en cas d'incapacité de travail (augmentation des dépenses assurance indemnités)	988.099
Pension	
- Assimilation du service militaire (augmentation des dépenses pensions)	13.036
Statut étudiant-indépendant	
- Cotisations réduites avec couverture complète maladie et invalidité (perte de recettes en cotisations)	609.784

Source : Service Finances, INASTI

Tableau 3. Aperçu du coût estimé des mesures prises en vue d'améliorer le statut social, exprimé en EUR, enveloppe 2018

	en EUR
Cotisations	
- Seuils supplémentaires pour la réduction des cotisations provisoires (perte de recettes en cotisations)	5.289.295
- Réduction de la cotisation minimum pour les primo-starters (perte de recettes en cotisations)	16.334.998

Source : Service Finance, INASTI

Le Comité attache une grande importance à l'amélioration du statut social et se réjouit dès lors du budget qui a été libéré pour pouvoir prendre une série de mesures à cette fin. Il demande toutefois un suivi strict et continu des dépenses et des manques à gagner qui en résultent afin d'optimiser l'affectation des enveloppes disponibles. Le Comité souhaite en particulier un suivi des mesures qui entreront en vigueur en 2018 (i.c. seuils supplémentaires réduction cotisations provisoires et réglementation primo starters) afin de déterminer si l'enveloppe 2018 est suffisante ou si elle doit être revue à la lumière des réalisations.

⁵ Ces dépenses sont en partie compensées par les recettes en cotisations supplémentaires qui découlent de l'introduction d'une condition de paiement des cotisations. Ce montant est estimé à 232.245 EUR.

o *Mesures relatives à l'économie collaborative*

Le Comité souligne qu'il a déjà exprimé à plusieurs reprises ses craintes quant à une perte de cotisations à la suite de l'introduction d'un régime fiscal et parafiscal avantageux pour les revenus issus de l'économie des plateformes⁶ et son extension prévue aux revenus issus du travail associatif et des services occasionnels⁷.

Par ailleurs, on ne sait pas exactement quel sera l'impact budgétaire total des nouvelles règles en matière de revenus d'appoint exonérés (para)fiscalement. Les estimations à cet égard sont en effet très divergentes. L'Actuariat de la DG Indépendants estime la perte pour le statut social à 10 millions EUR par an. Ce montant a été inclus dans les estimations du contrôle budgétaire 2018 au pro rata de la date d'entrée en vigueur initiale de la mesure. Dans son rapport sur le budget 2018, la Cour des comptes fait toutefois mention d'une estimation du SPF Finances qui évalue la perte pour le statut social à un niveau beaucoup plus élevé, à savoir 109 millions EUR. Par conséquent, le Comité estime qu'il faut prévoir des mesures compensatoires alternatives.

Pour finir, le Comité demande que pour 2017, le statut social bénéficie de la part des recettes fiscales provenant de l'économie des plateformes à laquelle il a droit en vertu de la législation existante (déjà estimé à environ 4 à 5 millions EUR). Il constate qu'à l'heure actuelle, aucun flux financier n'a été créé pour transférer ces ressources à la Gestion financière globale des travailleurs indépendants.

o *Lutte contre la fraude sociale*

La lutte contre la fraude sociale constitue l'une des priorités du gouvernement. Dans ce cadre, une série de mesures ont été prises au cours des dernières années, visant spécifiquement à prévenir et à combattre la fraude sociale et la perte de recettes de cotisations qui en résulte pour les régimes de sécurité sociale. Parallèlement, un processus de réforme et de renforcement des services d'inspection sociale a été lancé⁸.

Pour l'INASTI, ce renforcement doit se traduire par une extension du service d'inspection à raison de 63 ETP supplémentaires, à réaliser en partie par le biais de la mobilité du personnel⁹ (33 ETP au cours de la période 2017-2019) et en partie par le biais de recrutements

⁶ Avis CGG 2016/08 'Economie collaborative' du 26 mai 2016

⁷ Avis CGG 2017/18 'Un cadre légal pour les revenus d'appoint' du 30 novembre 2017

⁸ La réorganisation des services d'inspection sociale intervient en exécution de l'accord de gouvernement et du plan de lutte contre le dumping social du 22 avril 2016. Le plan a pour objectif de réformer les services d'inspection sociale existants de façon à ce que la fraude sociale, le dumping social et les abus puissent être combattus de manière plus efficace et plus décisive. La proposition est basée sur 4 piliers : i) définition d'objectifs prioritaires, ii) renouvellement et renforcement du Service d'Information et de Recherche sociale (SIRS) renouvelé et renforcé, iii) nouvelles structures et synergies (intégration de l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale au sein de l'ONSS, synergie entre la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et l'INASTI, synergie entre l'ONEm et l'INASTI, extension des compétences des inspecteurs sociaux), iv) uniformisation des processus des services d'inspection sociale.

⁹ dans le cadre de la réorganisation précitée

supplémentaires (30 ETP). Ce renforcement devait mener à des recettes supplémentaires de 3,4 millions EUR pour le statut social.

Pour 2017, le Comité constate que l'INASTI :

- a pu procéder aux 30 recrutements prévus grâce à une enveloppe financière spécifiquement prévue à cet effet ;
- a pu développer son service d'inspection en 2017 à raison de 13 des 19 ETP prévus par le biais de la *mobilité volontaire* ;
- n'a pas (reçu) de marge budgétaire en 2018 pour engager les 6 ETP restants par le biais de la mobilité du personnel ou de recrutements ; les crédits de personnel ont en effet été revus et recalculés en fonction des 13 ETP présents.

À l'heure actuelle, il n'est pas certain que l'INASTI disposera des ressources nécessaires pour étendre son service d'inspection en 2018 et 2019 comme prévu initialement, à savoir 10 ETP en 2018 et 4 ETP en 2019.

Sur base de ces constats, le Comité note que les services d'inspection de l'INASTI ont été substantiellement renforcés, conformément à l'ambition du gouvernement d'accorder une priorité toujours plus importante à la détection et à la lutte contre les abus sociaux. Toutefois, ce renforcement n'est pas encore achevé de sorte que l'INASTI pourrait ne pas être en mesure d'atteindre l'objectif de 3,4 millions EUR de recettes de cotisations supplémentaires par le biais d'une détection accrue de la fraude sociale.

o *Dotation d'équilibre*

Depuis la réforme du financement de la sécurité sociale, la dotation d'équilibre, qui garantit l'équilibre financier de la sécurité sociale et donc la continuité de paiement des prestations sociales, est fixée régime par régime. Le calcul est effectué de telle sorte qu'il n'y a ni excédent, ni déficit dans les comptes budgétaires des gestions globales. La dotation d'équilibre pour le régime des travailleurs indépendants ne peut pas être inférieure à 1/9^e de la dotation d'équilibre allouée au régime des travailleurs salariés. Cependant, son octroi ne peut pas mener à un solde positif dans le régime des travailleurs indépendants.

Le montant définitif de la dotation d'équilibre est déterminé chaque année par arrêté après concertation en Conseil des ministres. Pour l'année 2018, le montant de la dotation d'équilibre a été fixé à 2.252.881.000 EUR pour la gestion financière globale des travailleurs salariés. Le montant minimum qui reviendrait à la gestion financière globale des travailleurs indépendants en 2018 sur cette base est de 250.320.000 EUR. Toutefois, comme la gestion globale des travailleurs indépendants affiche un boni en 2018, elle n'a pas droit à ce montant. Le Comité attire l'attention sur le caractère *structurel* du boni de la gestion financière globale des travailleurs indépendants.

4 Prélèvements

Dans la proposition de contrôle budgétaire 2018, le montant des prélèvements sur la gestion globale s'élève à 256.972.392 EUR. Dans le projet de budget définitif 2018, ce montant s'élevait à 278.784.294 EUR, soit une différence de 21.811.902 EUR. Cette différence est avant tout le résultat d'une révision à la baisse des charges financières de l'INASTI.

Tableau 4. Prélèvements 2018 estimés gestion globale statut social des travailleurs indépendants, en EUR

	<i>Projet de budget définitif 2018</i>	<i>Proposition de contrôle budgétaire 2018</i>	<i>Différence</i>
	<i>Novembre 2017</i>	<i>Mars 2018</i>	
Frais d'administration			
<i>INASTI</i>			
- dépenses de gestion	70.290.726	70.843.319	552.593
- recettes de gestion	7.552.548	7.552.548	0
<i>Services tiers</i>			
- SFP	11.207.000	11.305.000	98.000
- INAMI – indemnités	18.227.000	18.327.000	100.000
- Banque-carrefour	1.569.544	1.551.824	-17.720
- Sigedis	PM	PM	0
<i>Déficit frais de gestion CNH</i>	0	0	0
<i>Dépenses diverses de l'INASTI</i>	784.520	807.206	22.686
Charges financières	34.884.000	13.350.000	-21.534.000
Transfert INAMI	148.340.591	148.340.591	0
Total prélèvements	277.750.833	256.972.392	-20.778.441

Source : service Finances INASTI

Le Comité rappelle que, depuis 2016, les moyens de gestion destinés à l'INASTI font l'objet d'économies imposées par le gouvernement¹⁰. Il s'agit plus précisément d'une économie linéaire cumulative de 2%¹¹. Il souligne que les conséquences de ces économies sur l'institution sont accentuées par la révision susmentionnée des crédits de personnel destinés au renfort du service d'inspection. Le Comité constate que ces développements génèrent une pression financière croissante sur l'INASTI et pourrait former à l'avenir un obstacle à l'exercice et à l'exécution correcte de ses missions principales.

¹⁰ Toutes les institutions publiques de sécurité sociale sont soumises à des économies similaires.

¹¹ Cf. rapports CGG 2015/03 'Préfiguration du budget 2016 – Estimations pluriannuelles 2017-2019' et 2016/06 'Préfiguration du budget 2017 – Estimations pluriannuelles 2018-2020'

5 Besoins à financer

Les besoins à financer sont estimés à **6.670.312.700 EUR** dans la proposition de contrôle budgétaire 2018. Les dépenses estimées sont supérieures de 64.557.196 EUR à celles reprises dans le projet de budget définitif 2018.

Cette différence est essentiellement due à une augmentation de l'estimation des besoins à financer en matière de pensions (+ 75.075.522 EUR) et d'assurance maladie invalidité secteur indemnités (+ 10.969.000 EUR).

Tableau 5. Estimation des besoins à financer 2018 gestion globale statut social des travailleurs indépendants, en EUR

	<i>Projet de budget définitif 2018</i>	<i>Proposition de contrôle budgétaire 2018</i>	<i>Différence</i>
	<i>Novembre 2017</i>	<i>Mars 2018</i>	
Pensions	3.728.747.597	3.803.823.119	75.075.522
Droit passerelle	16.629.307	15.983.097	-646.210
AMI - Indemnités	475.622.000	486.591.000	10.969.000
AMI - soins de santé	2.366.395.000	2.366.807.000	412.000
Transfert de droits à pension – CE	1.800.000	1.800.000	0
Titres-services – Aide à la maternité	4.729.792	5.140.834	411.042
Fonds amiante	115.000	86.947	28.053
Allocation pour aidant proche	1.508.299	1.496.487	-11.812
Diminution des prestations – mesures contre la fraude sociale	-15.450.078	-15.450.078	0
Mesures destinées à l'amélioration du statut social des travailleurs indépendants	25.658.587	4.034.294	-21.624.293
Adaptations au bien-être	0	0	0
Total besoins à financer	6.605.755.504	6.670.312.700	64.557.196

Source : service Finances INASTI

6 Conclusion

Le résultat final consolidé de budget définitif 2018 s'élève à **205.368.932 EUR**. Le Comité se réjouit de ce **solde positif**. Il tient également à souligner que ce bon résultat budgétaire i) a un **caractère structurel** et ii) a été obtenu **malgré l'absence d'une dotation d'équilibre**. Le Comité souligne que la gestion financière globale des travailleurs indépendants afficherait un excédent de **455.688.932 EUR** s'il recevait une dotation d'équilibre égale à 1/9^e du montant versé à la gestion financière globale des travailleurs salariés pour neutraliser le déficit budgétaire dans ce régime. Par ailleurs, au vu de ce solde positif substantiel et structurel, le Comité se pose la question plus large de savoir si les droits sociaux des travailleurs indépendants atteignent le niveau requis.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 22 mars 2018 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**