

# Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale

Le Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale est le quatrième cahier consacré par la Cour à cette matière. Sa structure et son contenu ont été légèrement modifiés, pour fournir au Parlement, au plus tard en septembre de chaque année, une information plus complète sur les différents secteurs de la sécurité sociale.

## Partie I Situation budgétaire et financière 2012

La partie I consacrée à l'exécution du budget de l'année précédente a été revue en raison de la qualité encore insuffisante des données comptables disponibles à ce moment de l'année. Des données plus complètes et définitives ne sont en effet disponibles que beaucoup plus tard (au cours de l'année  $n + 2$ ). Cette situation est liée essentiellement à la complexité des opérations des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), qui nécessitent des clôtures avec des tiers, au mode de financement en plusieurs phases des soins de santé et aux difficultés de la consolidation réalisée par le SPF.

Dans cette partie, l'accent a été mis sur l'exécution des mesures annoncées par le gouvernement lors de l'adoption du budget 2012 dans le domaine de la sécurité sociale. L'examen de la situation de caisse et des réserves de trésorerie des IPSS est également intégré dans cette partie.

Le chapitre 1 présente des données chiffrées tirées de l'exposé général de l'ajustement des budgets des recettes et des dépenses pour 2013. Ces chiffres restent provisoires. En 2012, les cotisations sociales s'élevaient à près de 48 milliards d'euros et couvraient 60,74 % du financement de la sécurité sociale (contre 60,31 % en 2011).

Le chapitre 2 examine la mise en œuvre des mesures d'économie de près d'un milliard d'euros décidées par le gouvernement lors de l'établissement du budget 2012 en ce qui concerne les diverses branches de la sécurité sociale.

Les principales mesures ont été analysées pour l'Inami, l'ONSS, l'Onem et pour les crédits de fonctionnement et de gestion des IPSS. La réforme des pensions n'a pas été reprise dans ce chapitre, car les effets budgétaires sont postérieurs à 2012.

Une grande diversité de situations a été constatée sur le terrain à propos de l'application des mesures. Un certain nombre de mesures ont été exécutées avec retard. À l'Inami, suite à la concertation avec les interlocuteurs sociaux, des mesures ont été remplacées par d'autres mesures qui devaient générer des économies équivalentes. Quelques mesures n'ont pas été mises en œuvre en 2012. C'est notamment le cas de certaines mesures d'économie concernant l'Inami.

Le rendement des mesures prises a été estimé en fonction des données financières disponibles sur l'exécution du budget 2012. Dans quelques cas, par exemple pour certaines économies concernant les médicaments, la Cour a constaté que le produit des mesures avait été supérieur au rendement estimé initialement. Par contre, les retards de mise en œuvre de certaines mesures

ont provoqué un rendement inférieur aux prévisions. Cependant, dans de nombreux cas, les différents organes de gestion de la sécurité sociale ont bien acté une diminution des dépenses de prestations par rapport aux budgets initiaux, sans pouvoir déterminer la part exacte des nouvelles mesures dans cette diminution, faute d'instruments de mesure adaptés.

Le gouvernement a également décidé de prendre des mesures de lutte contre la fraude sociale. Pour diverses raisons (soumission pour avis, prise d'arrêtés d'exécution, besoin de crédits pour l'exécution), certaines mesures sont encore en préparation.

La situation de caisse des Gestions globales (ONSS et Inasti) en 2012 est examinée au chapitre 3. Les pics de besoins de financement auxquels l'ONSS a dû faire face se sont aggravés en 2012. Ils ont été couverts principalement grâce à la mise en gage du portefeuille du fonds de réserve de l'ONSS-Gestion globale.

## Partie II Gestion financière et comptes des IPSS

La partie II est consacrée à la transmission des comptes des IPSS et à la modernisation de leur comptabilité.

### Transmission des comptes

Les délais légaux et réglementaires prévus pour transmettre les comptes des IPSS à la Cour des comptes ne sont pas suffisamment respectés. La Cour ne relève aucune amélioration par rapport aux années antérieures.

Pour être en mesure d'exécuter correctement ses missions de contrôle et d'information à l'égard du Parlement, la Cour des comptes doit disposer des comptes en temps voulu. Les retards sont principalement dus à la longue procédure administrative qui précède la transmission des comptes à la Cour et au fait que le réviseur d'entreprises doit encore intervenir après l'approbation de ces comptes par les comités de gestion. Il faudrait procéder au réaménagement de la réglementation, des instructions et de l'organisation concernant l'établissement, l'approbation et la transmission des comptes.

Malgré la demande répétée de la Cour des comptes, aucune mesure structurelle n'a encore été prise pour permettre à la Cour de disposer des comptes en temps voulu.

### Modernisation de la comptabilité des institutions publiques de sécurité sociale

La réforme de la comptabilité des IPSS a pris un certain retard par rapport au calendrier initial.

## Partie III Autres thèmes

Cette partie aborde différents thèmes de la sécurité sociale.

### Onem : évolution 2002-2012 de l'activation des allocations de chômage

En 2002, seul 1 chômeur sur 23 était intégré dans un système d'activation, contre 1 sur 8 en 2012. Les dépenses en matière d'activation ont plus que triplé : de 176,7 millions d'euros en 2002, elles sont passées à 544,0 millions d'euros en 2012.

La Cour des comptes recommande à l'Onem d'évaluer les divers programmes et de répertorier les éventuels effets de substitution entre les différentes mesures. Elle préconise en outre, dans le cadre des futures mesures d'activation, de définir le groupe cible et de formuler des objectifs clairs au niveau du nombre de travailleurs et des dépenses. Cette évaluation permettrait à l'Onem de confronter les réalisations aux objectifs et, si nécessaire, d'adapter les programmes.

#### **Ossom : gestion et organisation**

En 2006, les ministres de tutelle de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (Ossom) ont désigné un commissaire spécial du gouvernement chargé d'analyser le régime de l'Ossom en profondeur. Il devait aussi formuler des propositions de réforme pour réduire la dotation publique, qui a financé 82,11 % des dépenses totales de l'Ossom en 2012. Jusqu'à présent, aucune mesure concrète n'a été prise et l'Ossom doit poursuivre ses activités sans contrat d'administration ni vision d'avenir claire.

La Cour des comptes a insisté sur l'importance de procéder à une analyse financière approfondie du régime pour pouvoir prendre les mesures qui permettront d'en maintenir l'équilibre financier. En outre, des objectifs devraient être fixés ou des mesures temporaires prises dans les années à venir pour éviter que l'Office n'encoure d'autre retard dans ses projets de modernisation.

Suite à la décision du conseil des ministres du 12 juillet 2013, l'Ossom et l'ONSS-APL seront fusionnés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au sein d'une nouvelle institution à créer. À cette date, cette nouvelle institution reprendra les missions, le personnel, les biens, les droits et les devoirs des institutions actuelles. Une étude actuarielle sera réalisée au deuxième semestre 2013 pour examiner le régime de sécurité sociale d'outre-mer sur le plan financier.

#### **Évaluation du « droit interne » pour les travailleurs transfrontaliers et saisonniers**

Un travailleur belge frontalier ou saisonnier bénéficie d'une pension « droit interne » pour son travail frontalier ou saisonnier. Cette pension droit interne belge est à la charge de l'État belge, mais elle dépend notamment de la pension étrangère et n'est couverte par aucune cotisation. La réglementation actuelle relative à la pension droit interne présente plusieurs lacunes et entraîne des dépenses toujours plus élevées en raison du contexte social qui évolue. Ainsi, des économies réalisées sur les pensions dans les pays voisins, par un relèvement de l'âge légal de la pension par exemple, ont pour effet d'augmenter les dépenses en Belgique. La Cour des comptes recommande d'évaluer de manière approfondie ce régime de pension spécifique et de l'adapter.

#### **ONSS : cotisations dans le régime du chômage avec complément d'entreprise**

Le recours au régime du chômage avec complément d'entreprise, autrefois appelé régime de prépension, est découragé par des cotisations plus élevées. Plus d'un tiers des cotisations déclarées contiennent des anomalies, ce qui nécessite en moyenne un peu plus de 150.000 rectifications par an. La sécurité sociale risque de ce fait de passer à côté d'un montant important de cotisations. Cette situation, exposée dans le Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, n'a pas encore trouvé de solution.

#### **Contrôle de l'ONSS sur les secrétariats sociaux**

En tant que prestataires de services sociaux, les secrétariats sociaux sont des partenaires de l'ONSS. Ils sont agréés par le ministre des Affaires sociales. Près de 90 % des employeurs y sont affiliés. Au nombre de 35 en 2012, les secrétariats sociaux agréés sont des ASBL financées par

leurs affiliés et par les intérêts résultant des cotisations sociales qui transitent dans leurs comptes avant d'être transférées à l'ONSS.

Les secrétariats sociaux font l'objet de contrôles de la part de l'Office. Il s'agit, notamment, de contrôles techniques qui vérifient avant tout l'exactitude des déclarations de cotisations au départ des informations transmises par l'employeur. Les contrôles financiers s'attachent, quant à eux, à vérifier que les secrétariats calculent les cotisations correctement et les transmettent à l'ONSS dans les délais légaux. Toutefois, ces contrôles, réalisés dans leur majorité par sondage, ne permettent pas à l'ONSS d'avoir une vision globale des problèmes rencontrés.

Depuis 2009, l'amélioration du fonctionnement des secrétariats sociaux est inscrite dans la loi sur la sécurité sociale au moyen d'un baromètre de qualité. L'amélioration de la qualité des informations transmises procède du principe d'une plus grande responsabilisation des acteurs de la sécurité sociale. En raison de divergences entre l'ONSS et les secrétariats quant à la pertinence de certains de ses indicateurs, le baromètre de qualité n'est pas encore opérationnel. L'évaluation de la qualité des secrétariats est donc retardée. Elle prive l'ONSS d'un outil de mesure indispensable au regard des erreurs détectées, dont certaines peuvent avoir des conséquences sur les droits sociaux des travailleurs. La ministre souhaite que les négociations aboutissent en vue de constituer ce baromètre qui serait une plus-value pour toutes les parties.

#### **ONSS : maîtrise du système IT de la DMFA**

La transmission de la déclaration trimestrielle multifonctionnelle (DMFA) concerne près de 240.000 employeurs. Depuis 2003, cette déclaration est réceptionnée et traitée par un ensemble d'applications informatiques. Toutes les opérations de production, de gestion et de développement de ce système d'information sont assurées par l'ASBL Smals. La Cour des comptes a examiné les moyens de contrôle dont l'ONSS dispose sur les pratiques de son fournisseur informatique.

L'examen montre que l'ONSS exerce une maîtrise effective sur les processus informatiques de la DMFA. Néanmoins, il n'existe pas de procédure écrite, standardisée et documentée décrivant la création et la révision des *Service Level Agreements* (SLA), alors que ces documents fixent les droits et obligations respectifs de l'ONSS et de son fournisseur informatique ainsi que les contrôles effectués sur les systèmes et le rapportage des résultats de ceux-ci. Ces accords devraient, par ailleurs, être effectifs dès la mise en production des applications. La procédure de gestion des incidents devrait être précisée dans chaque SLA. Une politique de gestion de crise et un plan de continuité doivent également être élaborés. Un SLA relatif à la politique de sauvegarde des données, aux tests de restauration et aux rapportages les concernant devrait être conclu.

#### **Titres-services : modifications de la législation depuis l'audit de 2009**

Depuis 2004, le système des titres-services connaît un succès confirmé par le nombre d'entreprises agréées (2.711 en 2011) et d'emplois créés (150.000 travailleurs). En 2009, la Cour des comptes mettait en évidence les lacunes de ce système en termes de qualité des emplois créés et pointait les risques d'utilisations frauduleuses. Depuis lors, la législation et la réglementation ont été modifiées. Les conditions pour l'obtention de l'agrément sont plus strictes sur le plan de la solvabilité et de l'intégrité. Les emplois créés doivent également tendre vers plus de stabilité. Les contrats à durée indéterminée et de durée au moins égale à un tiers-temps sont globalement devenus la norme. Afin de diminuer la pression financière de ce régime onéreux pour

l'État (1,6 milliard d'euros en 2012), la valeur nominale du titre-services a augmenté et le plafond annuel d'utilisation a diminué.

### **Détachement des travailleurs dans le cadre de la réglementation européenne**

Le détachement de travailleurs au sein de l'Union européenne est en progression constante. Il s'inscrit dans le contexte de la libre prestation des services et de la libre circulation des personnes et des capitaux. Un travailleur détaché reste affilié à la sécurité sociale de son pays d'envoi à certaines conditions (durée du détachement inférieure à 24 mois, maintien d'un lien organique avec un employeur principalement actif dans le pays d'envoi...).

Les inspections sociales fédérales belges sont confrontées aux problèmes de fraude sociale, de concurrence déloyale et de travail non déclaré. Elles peuvent contrôler la validité des détachements au moyen d'un formulaire A1 que possède, en principe, le travailleur détaché. Ce formulaire prouve qu'il est assujéti à la sécurité sociale du pays d'envoi. Cependant, en cas de suspicion ou de fraude, seules les institutions du pays d'envoi peuvent contester la validité et l'authenticité du formulaire. Les contrôles dépendent dès lors de leur bonne volonté. Ils sont donc longs et souvent très complexes.

La procédure de contestation des formulaires A1 suspectés d'irrégularités est le seul moyen légal de lutter contre les faux détachements. Les services d'inspection doivent y recourir systématiquement et aboutir, lorsque les institutions des pays d'envoi se montrent peu coopérantes, au recours devant la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale.

## **Partie IV Suivi de la mise en œuvre de recommandations des Cahiers 2011 et 2012 relatifs à la sécurité sociale**

Dans cette partie, la Cour des comptes fait le point sur les suites réservées à des recommandations qu'elle a formulées dans ses Cahiers 2011 et 2012 relatifs à la sécurité sociale.