

Bruxelles, le 24 juillet 2020

Rapport 2020/03 – Rapport au Gouvernement

Rendu d'initiative

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

Préfiguration du budget 2021 – Estimations pluriannuelles 2022-2024

Table des matières

Table des matières.....	1
En résumé	1
1 Remarques préalables.....	2
2 Recettes	2
3 Prélèvements	4
4 Besoins à financer	5
5 Solde final.....	6

En résumé

Dans l'estimation technique de juin 2020, le résultat final consolidé est négatif pour la première fois depuis des années. Il est estimé à -3,8 milliards d'euros. Ce montant correspond approximativement à l'impact budgétaire de la crise du Coronavirus tel qu'il est estimé jusqu'à présent, à savoir la perte de recettes (environ 1,3 milliard d'euros), plus les dépenses supplémentaires pour les mesures temporaires de crise (environ 2,4 milliards d'euros). Le Comité demande que soit rapidement clarifiée la manière dont l'incidence de la crise du Coronavirus sur les gestions globales sera compensée sur le plan budgétaire.

Dans la mesure où les gestions globales sont supposées supporter elles-mêmes les conséquences budgétaires des mesures de crise et que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est, pour cette raison, confrontée à un solde budgétaire négatif, une dotation d'équilibre devra être octroyée au régime des travailleurs indépendants pour compenser le déficit budgétaire.

Le Comité rappelle également qu'il a commencé en 2019 une évaluation du mode de financement de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants depuis la réforme de 2017. Le Comité rendra un rapport final complet de cette évaluation après l'été 2020.

Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur certains éléments de l'exercice budgétaire portant sur les années 2020 (actualisation), 2021 (préfiguration du budget) et 2022-2024 (estimations pluriannuelles) de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants.

1 Remarques préalables

La préfiguration 2021 et l'estimation pluriannuelle 2022 - 2024 se sont trouvées entravées pour deux raisons :

- premièrement, l'exercice budgétaire a dû être réalisé dans le contexte socio-économique exceptionnel de la crise du Coronavirus. Il y a encore trop d'inconnues à l'heure actuelle¹ pour pouvoir procéder à une estimation précise de l'impact de la crise et de ses suites et, partant, de ses conséquences budgétaires au cours des prochaines années.
- deuxièmement, il existe, pour la période à venir, un certain degré d'incertitude quant au niveau du financement public². D'une part, le calcul du financement alternatif sera révisé à partir de 2021. D'autre part, une évaluation du mécanisme de la dotation d'équilibre devrait avoir lieu au plus tard en septembre 2020 en vue de décider de son éventuelle prolongation.

En raison de ces incertitudes, les résultats de cet exercice budgétaire doivent être considérés avec une certaine prudence.

2 Recettes

La crise du Coronavirus a un impact majeur sur les recettes de la Gestion financière globale des indépendants pour l'année en cours. Cela vaut en particulier pour les recettes issues des cotisations³.

D'une part, le régime est confronté à une diminution des recettes issues des cotisations sociales à la suite d'une hausse du nombre d'indépendants qui ont connu une baisse (importante) de leurs revenus en raison de la crise⁴. D'autre part, les recettes de la Gestion financière globale baissent et/ou accusent un retard en raison de l'assouplissement des facilités de paiement qui ont été appliquées pour donner un répit financier aux indépendants dans cette période de crise⁵. Dans l'estimation technique de juin

¹ Par exemple, en ce qui concerne l'évolution du nombre d'indépendants et de sociétés, l'évolution du revenu moyen, la durée finale des mesures temporaires de crise, ...

² Loi du 18 avril 2017

³ Tant les cotisations sociales des indépendants que la cotisation à charge des sociétés.

⁴ Par conséquent, les indépendants auront davantage recours aux possibilités de dispense et de réduction des cotisations sociales.

⁵ Ces assouplissements prennent la forme de :

- un report de paiement des cotisations provisoires 2020 et des cotisations de régularisation 2018 ;
- un report de paiement de la cotisation à charge des sociétés 2020 du 30 juin 2020 au 31 octobre 2020 ;
- la non-application des majorations pour les cotisations provisoires 2020 et les cotisations de régularisation 2018 ;
- la suspension des mises en demeure en cas de paiement tardif des cotisations.

2020, le montant des recettes issues des cotisations a dès lors été révisé à la baisse de manière significative par rapport au projet de budget final 2020⁶.

De même, l'impact de la crise du Coronavirus sur les recettes issues des cotisations a été pris en compte pour la préfiguration 2021 et les estimations pluriannuelles 2020-2023. Certes, on estime que la moitié des cotisations reportées en 2020 devraient être perçues en 2021, mais on s'attend toutefois à ce que :

- la baisse de revenus à laquelle sont confrontés les indépendants et les entreprises en 2020 en raison de la crise du Coronavirus ait une incidence négative sur le volume des cotisations que le régime pourra percevoir au cours des prochaines années. Les estimations tiennent compte d'une baisse de 7,5 % des recettes issues des cotisations en 2020 et en 2021.
- l'impact de la crise actuelle sur les recettes du régime ne se fasse pleinement sentir que dans une phase ultérieure. Généralement, les conséquences d'un choc économique - comme une augmentation du nombre de faillites - se manifestent en partie avec retard.
- la reprise économique prenne un certain temps.

La crise du Coronavirus aura également un impact sur les recettes de la Gestion globale via le financement alternatif, qui consiste en partie en un pourcentage des recettes issues de la TVA. On suppose que la crise du Coronavirus générera une baisse significative de ces recettes, certainement en 2020, mais peut-être même au-delà. Il en résulte que cette partie du financement alternatif sera calculée sur le montant minimum légal le plus bas, ce qui se traduira par un montant de financement inférieur.

En partant des paramètres budgétaires habituels et compte tenu de ce qui précède, les recettes totales pour 2020 sont révisées à la baisse (d'environ – 1.378 millions EUR). Dans la préfiguration 2021, celles-ci sont estimées à environ 7,6 milliards EUR (tableau 1).

⁶ Approuvé par le Conseil d'administration de l'INASTI le 18 décembre 2019

Tableau 1. Recettes estimées Gestion financière globale travailleurs indépendants en EUR, 2020-2024,

	Projet de budget définitif 2020	Estimations techniques de juin 2020	Préfiguration 2021	Prévisions 2024
Cotisations	4.657.466.813	3.343.997.624	4.699.908.029	5.024.888.510
• Cotisations sociales	4.413.499.873	3.116.819.819	4.446.620.848	4.774.996.891
• Cotisations société	232.366.940	215.577.805	242.687.181	239.291.619
• Cotisations PMP	8.500.000	8.500.000	7.500.000	7.500.000
• Cotisations P2P	3.100.000	3.100.000	3.100.000	3.100.000
Financement de l'Etat	2.858.856.752	2.790.340.292	2.813.933.674	2.929.006.195
• Subvention de l'État	382.077.000	378.037.000	383.585.000	403.442.000
• Financement alternatif	2.476.779.752	2.412.303.292	2.430.348.674	2.522.564.195
Recettes diverses	2.270.299	2.540.105	2.540.105	2.540.105
Produits financiers	49.813.439	53.426.866	53.027.586	52.334.074
Total des recettes	7.568.407.303	6.190.304.887	7.569.409.394	8.005.768.884

Source : service Finances INASTI

3 Prélèvements

Dans la préfiguration du budget 2021, les prélèvements globaux s'élèvent à 319,9 millions EUR (tableau 2). Les estimations pluriannuelles 2022-2024 montrent, pour les prochaines années, une augmentation de ces prélèvements, lesquels atteindraient 346,1 millions d'euros en 2024.

Tableau 2. Prélèvements estimés Gestion financière globale travailleurs indépendants en EUR, 2020-2024

	Projet de budget définitif 2020 (y compris art 14, §2)	Estimations techniques de juin 2020	Préfiguration 2021	Prévisions 2024
Frais d'administration	123.946.758	124.341.709	118.500.870	124.821.058
• INASTI	88.004.577	88.004.577	81.479.777	84.984.567
• Services tiers	34.991.344	35.501.344	36.175.310	38.950.310
• Dépenses diverses INASTI	950.837	835.788	845.783	886.181
Charges financières	24.815.000	34.350.000	34.350.000	34.350.000
Transfert INAMI	160.497.212	160.497.212	167.110.634	186.948.360
Total prélèvements	309.258.970	319.188.921	319.961.504	346.119.418

Source : service Finances INASTI

4 Besoins à financer

Dans les estimations techniques de juin 2020, le montant des besoins à financer est sensiblement plus élevé que dans le projet de budget définitif 2020. Cela s'explique principalement par les mesures de compensation des revenus prises à la suite de la crise du Coronavirus, à savoir :

- la mesure temporaire de crise droit passerelle⁷ et le droit passerelle relance⁸ ;
- l'allocation parentale temporaire pour les travailleurs indépendants⁹;

Pour l'instant, l'impact budgétaire de ces mesures pour 2020 est estimé à 2,4 milliards d'euros. Comme l'exercice budgétaire se fait sur la base de la législation actuelle, l'estimation pluriannuelle ne tient pas compte d'une éventuelle prolongation des mesures après 2020.

Dans la préfiguration du budget 2021, les besoins à financer, dans leur totalité, sont estimés à 7,4 milliards EUR (tableau 3) et augmentent, dans les estimations pluriannuelles, (en prix courants et à politique inchangée) pour atteindre 8,8 milliards EUR en 2024. A cet égard, le Comité fait encore remarquer ce qui suit :

- l'intervention limitée soins de santé : le montant de base de l'intervention financière a été fixé par la loi en 2008¹⁰ et a depuis lors été adapté chaque année au taux de croissance des recettes issues des cotisations. Ce mécanisme d'adaptation a été suspendu pour la période 2017 -2021, lorsque de nouvelles règles de financement ont été introduites dans la sécurité sociale à la suite de la 6^e réforme de l'Etat. Jusqu'en 2021, l'intervention limitée suit l'évolution de l'indice santé moyen. A partir de 2022, le montant sera à nouveau lié à l'évolution des recettes issues des cotisations. Dans l'état actuel de la législation, l'impact de la crise du Coronavirus sur les recettes et les cotisations sociales des indépendants aura donc également une incidence sur l'ampleur de l'intervention limitée pour les soins de santé. Les données disponibles laissent en effet présager que la croissance en recettes de cotisations entre les exercices 2020 et 2021 sera anormalement élevée à la suite de la situation actuelle. Par conséquent, le statut social verra le montant de l'intervention limitée pour les soins de santé augmenter considérablement.
- le droit passerelle classique : dans la préfiguration 2021, il est tenu compte, pour le droit passerelle classique, d'une augmentation éventuelle du nombre de faillites à la suite de la crise du Coronavirus. Toutefois, l'estimation des dépenses pour les années à venir ne tient pas compte de l'éventualité qu'à l'avenir, davantage de travailleurs indépendants pourraient

⁷ Pour soutenir les indépendants qui sont (ont été) contraints d'interrompre leur activité indépendante en raison de la crise du Coronavirus. Au moment de l'exercice budgétaire, la mesure s'appliquait pour la période mars-août 2020.

⁸ Pour soutenir les travailleurs indépendants qui reprennent leur activité après l'avoir temporairement interrompue en raison de l'interdiction ou des restrictions dans le cadre de la COVID-19. Au moment de l'exercice budgétaire, la mesure s'appliquait pour la période juin-août 2020.

⁹ Destinée aux indépendants à titre principal qui combinent la poursuite ou la reprise partielle de leur activité pendant les mois de mai à août 2020 et les soins apportés à un ou plusieurs enfant(s) âgé(s) de moins de 12 ans ou porteur(s) de handicap. Au moment de l'exercice budgétaire, la mesure était applicable pour la période mai - septembre 2020.

¹⁰ Article 6, § 1bis de l'arrêté royal précité du 18 novembre 1996

demander le droit passerelle en raison d'une meilleure connaissance du système. Auparavant, on pressentait en effet une sous-utilisation du système en raison d'une faible connaissance du système par les indépendants. On peut supposer que le système a gagné en notoriété pendant la crise du Coronavirus. Il est toutefois difficile de tenir compte de cette inconnue dans un exercice budgétaire.

- mesures fraude sociale : à partir de 2020, la diminution des dépenses à laquelle on s'attend pour certaines prestations à la suite des mesures de lutte contre la fraude sociale et le dumping social ne seront plus reprises sous une rubrique distincte. On part du principe que cet impact budgétaire est déjà pris en compte dans les chiffres de base utilisés pour l'estimation des mesures individuelles (à savoir, les réalisations de 2019 et du premier trimestre de 2020).

Tableau 3. Dépenses estimées Gestion financière globale travailleurs indépendants, 2020-2024, en EUR

	Projet de budget définitif 2020	Estimations techniques de juin 2020	Préfiguration 2021	Prévisions 2024
Pensions	4.142.793.985	4.047.484.063	4.114.183.698	4.556.125.318
AMI-soins de santé	2.547.284.000	2.534.668.000	2.627.547.000	3.317.263.000
AMI-Indemnités	578.250.000	586.842.000	601.370.000	703.625.000
Droit passerelle	5.556.947	4.561.821	5.492.250	4.833.246
Allocation de paternité et de naissance	11.210.248	11.434.096	11.434.096	12.074.571
Titres-services - aide à la maternité	5.652.419	5.667.365	5.741.041	6.038.834
Allocation pour aidant proche	2.169.739	2.699.668	2.708.576	2.860.296
Transfert de droits à pension – CE	1.800.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000
Fonds amiante	115.000	93.096	115.000	115.000
Diminution des prestations suite aux mesures contre la fraude sociale	-11.000.000	-	-	-
Adaptations au bien-être	-	-	44.399.000	203.289.000
Mesures temporaires corona	-	2.405.196.605	-	-
Total besoins à financer	7.283.832.338	9.600.446.714	7.414.790.661	8.808.024.265

Source : service Finances INASTI

5 Solde final consolidé

Dans l'estimation technique de juin 2020, le résultat final consolidé est négatif pour la première fois depuis des années. Il est estimé à -3,8 milliards d'euros. Ce montant correspond approximativement à l'impact budgétaire de la crise du Coronavirus tel qu'il est estimé jusqu'à présent, à savoir la perte de recettes (environ 1,3 milliard d'euros), plus les dépenses supplémentaires pour les mesures temporaires de crise (environ 2,4 milliards d'euros).

Le Comité demande que soit rapidement clarifiée la manière dont l'incidence de la crise du Coronavirus sur les gestions globales sera compensée sur le plan budgétaire. Dans son avis 2020/11¹¹, le Comité estimait qu'il va de soi que le mécanisme élaboré pour financer les mesures de crise 'Corona' doit couvrir de manière comparable l'impact budgétaire dans les deux régimes. Ainsi, dans l'éventualité où ce sont en premier lieu les gestions globales qui doivent supporter les conséquences budgétaires des mesures de crise, le Comité estime que cela devra se faire en faisant abstraction de la réserve du régime. En effet, il n'y a pas de telle réserve dans la Gestion financière globale des travailleurs salariés. Ces réserves, constituées consciencieusement ces dernières années, doivent être destinées et réservées à un renforcement de la protection sociale des travailleurs indépendants.

Dans la mesure où les gestions globales sont supposées supporter elles-mêmes les conséquences budgétaires des mesures de crise et que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est, pour cette raison, confrontée à un solde budgétaire négatif, une dotation d'équilibre¹² devra aussi, en premier lieu, être octroyée au régime des travailleurs indépendants (conformément aux règles de financement actuelles fixées dans la loi du 18 avril 2017) pour compenser le déficit budgétaire¹³.

Le Comité tient compte du fait que la Gestion financière globale continuera à être affectée financièrement par la crise actuelle au-delà de 2020. Il insiste donc sur la nécessité de faire preuve de prudence budgétaire au cours de la période à venir. En effet, dans les estimations pluriannuelles 2021-2024, le solde positif que le système a connu jusqu'à présent a fait place à un déficit. Dans la préfiguration 2021, ce montant est estimé à environ 165 millions d'euros et devrait encore augmenter par la suite. Le Comité signale à ce propos qu'il n'est pas rare que le résultat final au moment de l'établissement des estimations pluriannuelles soit moins favorable que le résultat final basé sur les réalisations¹⁴.

Tableau 4. Solde de la Gestion globale statut social des travailleurs indépendants, 2020-2024, en EUR

	Projet de budget définitif 2020	Estimations techniques de juin 2020	Préfiguration 2021	Prévisions 2024
Recettes	7.568.407.303	6.190.304.887	7.569.409.394	8.005.768.884
Prélèvements	309.258.970	319.188.921	319.961.504	346.119.418
Besoins à financer	7.283.832.338	9.600.446.714	7.414.790.661	8.808.024.265
Transferts INAMI – Exercices précédents	-	116.120.448	-	-
Solde final consolidé	-24.684.005	-3.845.451.196	-165.342.771	-1.148.374.799

Source : service Finances INASTI

¹¹ Avis 2020/11 « Impact des mesures temporaires de crise pour les travailleurs indépendants sur la Gestion financière globale des indépendants »

¹² Légalement, il est prévu que la dotation d'équilibre pour le régime des travailleurs indépendants ne peut pas être inférieure à 1/9^e de la dotation d'équilibre qui est octroyée au régime des travailleurs salariés, mais que son octroi ne peut pas mener à un solde positif dans le régime des travailleurs indépendants.

¹³ Alors que le montant de la dotation d'équilibre pour la Gestion financière globale des travailleurs salariés au cours des dernières années était fixé respectivement à 2 865 741 milliers d'euros pour 2017, 2 326 056 milliers d'euros pour 2018 et 3 055 349 milliers d'euros pour 2019, les montants pour le régime des indépendants pour ces années étaient chaque fois de 0 EUR.

¹⁴ Rapport 2019/02 du 2 août 2019 « Préfiguration du budget 2020 - estimations pluriannuelles 2021- 2024 ».

Pour finir, le Comité signale qu'il a commencé en 2019 une évaluation du mode de financement de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants depuis la réforme de 2017. Ces travaux ont été entamés à la suite, d'une part, de l'obligation, prévue par la loi du 18 avril 2017¹⁵, d'évaluer le mécanisme de la dotation d'équilibre et, d'autre part :

- de l'intégration à compter de 2021 du financement alternatif ¹⁶ dans le montant de base du financement alternatif¹⁷ ;
- de la modification à compter de 2022 du mécanisme d'adaptation du financement de base 'soins de santé' à partir des gestions globales¹⁸ (cf. supra).

Le Comité rendra un rapport final complet de cette évaluation après l'été 2020¹⁹. Dans l'attente, il rappelle qu'il a déjà mis en lumière, dans son rapport 2020/01²⁰ les points d'attention suivants de l'évaluation :

- le montant forfaitaire supplémentaire de financement alternatif s'avère insuffisant pour compenser les effets du tax-shift et du renforcement du statut social. Dans le passé, le CGG avait déjà demandé expressément dans ses avis de compenser financièrement toutes les pertes de recettes et les dépenses supplémentaires qui résultent de ces mesures.
- en ce qui concerne le financement alternatif, le régime indépendant a toujours reçu jusqu'à présent un montant de recettes TVA supérieur au minimum fixé. Cela n'est pas le cas pour les moyens issus du précompte mobilier, pour lequel le régime a été alloué le montant minimum ces deux dernières années, car les recettes générales issues du précompte mobilier étaient trop faibles.
- lors de l'intégration du montant supplémentaire de financement alternatif dans le montant de base, les pourcentages et les montants minimum qui sont d'application aujourd'hui seront (devront être) revus. Il est important que cette intégration se produise d'une manière qui n'est pas néfaste pour le régime.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 24 juillet 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹⁵ Article 23, § 6 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

¹⁶ Au cours de la période 2017-2020, un montant forfaitaire supplémentaire de financement alternatif était prévu pour compenser i) la perte de recettes qui résulte de la réduction des taux de cotisations sociales et ii) les dépenses supplémentaires pour une série d'améliorations du statut social décidées dans le cadre du tax-shift.

¹⁷ Pour le régime des travailleurs indépendants, article 13 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

¹⁸ Pour le régime des travailleurs indépendants, article 18 de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

¹⁹ Les travaux ont été temporairement suspendus à la suite de la crise du coronavirus.

²⁰ Rapport CGG 2020/01 du 30 janvier 2020 ' Budget des missions adapté 2019 - Projet de budget définitif 2020 (partie missions) '.