

A V I S N° 1.677  
-----

Séance du vendredi 20 février 2009  
-----

Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er et 3, § 1er, 6°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, modifié par la loi du 15 janvier 1999 et l'arrêté royal du 7 janvier 2002 - Article 1er - Liste des entités assujetties

x                    x                    x

2.282-1

## **AVIS N° 1.677**

---

**Objet** : Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er et 3, § 1er, 6°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, modifié par la loi du 15 janvier 1999 et l'arrêté royal du 7 janvier 2002 - Article 1er - Liste des entités assujetties

---

Par lettre du 19 juillet 2007, monsieur D. Reynders, ministre des Finances, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un avant-projet d'arrêté royal relatif à l'objet susvisé.

Cet avant-projet d'arrêté royal a pour but d'adapter la liste des administrations publiques, qui est reprise à l'article 1er dudit arrêté royal du 15 juillet 1997, à la liste établie par la Banque nationale de Belgique, en charge de répertorier et de classer les entités de droit public ou de droit privé qui font partie du secteur des administrations publiques au sens du Système européen des comptes nationaux et régionaux.

Dans sa demande d'avis, le ministre propose d'ajouter à la liste les organismes de sécurité sociale de droit privé, tels que les caisses de compensation libres pour allocations familiales, les caisses spéciales de vacances annuelles et l'Office de compensation des congés payés pour marins. Il a ensuite indiqué, par lettre du 19 septembre 2008, que les mutualités seraient également reprises dans la liste.

Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal susmentionné, le Conseil national du Travail doit être consulté avant d'ajouter à la liste dudit arrêté un organisme de sécurité sociale de droit privé.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 20 février 2009, l'avis unanime suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

-----

### **I. INTRODUCTION**

#### **A. Objet et portée de la demande d'avis**

Par lettre du 19 juillet 2007, monsieur D. Reynders, ministre des Finances, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un avant-projet d'arrêté royal relatif à l'objet susvisé.

Cet avant-projet d'arrêté royal a pour but d'adapter la liste des administrations publiques, qui est reprise à l'article 1er dudit arrêté royal du 15 juillet 1997, à la liste établie par la Banque nationale de Belgique, en charge de répertorier et de classer les entités de droit public ou de droit privé qui font partie du secteur des administrations publiques au sens du Système européen des comptes nationaux et régionaux.

Dans sa demande d'avis, le ministre propose d'ajouter à la liste les organismes de sécurité sociale de droit privé, comme les caisses de compensation libres pour allocations familiales, les caisses spéciales de vacances annuelles et l'Office de compensation des congés payés pour marins.

Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal susmentionné, le Conseil national du Travail doit être consulté avant d'ajouter à la liste dudit arrêté un organisme de sécurité sociale de droit privé.

Après un premier examen de ladite demande d'avis, le Bureau exécutif du Conseil a décidé, lors de sa réunion du 3 octobre 2007, d'adresser au ministre des Finances une lettre dans laquelle le Conseil formule des réserves, dans l'attente d'une réponse à des questions supplémentaires et d'un examen approfondi de la question, quant à d'éventuelles décisions concernant les organismes de sécurité sociale de droit privé.

En l'absence de réponse, le Secrétariat a envoyé des rappels au ministre des Finances, par lettres des 4 janvier et 3 mars 2008, afin d'attirer à nouveau son attention sur les préoccupations du Conseil en ce qui concerne cette matière.

Le ministre a ensuite répondu, par lettre du 19 septembre 2008, à quelques questions et il a en outre indiqué que les mutualités seraient également reprises dans la liste de l'arrêté royal.

Lors de ses travaux, la commission a pu compter sur la collaboration précieuse de représentants de la Cellule stratégique du ministre, de la Banque nationale de Belgique, du Service public fédéral Finances, de l'Office national des vacances annuelles, ainsi que de l'Agence intermutualiste.

#### B. Contexte de la demande d'avis

Le Conseil constate que l'arrêté royal précité du 15 juillet 1997 a été adopté afin de disposer d'une image réelle de la charge de la dette de l'État belge pour déterminer si celui-ci répondait ou non aux critères de Maastricht.

Il a été décidé à l'époque d'établir une liste positive des entités qui, au sens du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC), font partie du secteur des administrations publiques au sens large, à savoir les avoirs de l'État, à l'exclusion de ce qui est communautarisé et régionalisé, ainsi que les entités qui ont une autonomie juridique de droit public ou de droit privé et qui, au sens du système SEC 95, doivent être considérées comme faisant partie du secteur des administrations publiques.

Au sein de la structure de l'Institut des comptes nationaux<sup>1</sup>, qui se compose de l'Institut national de statistique, de la Banque nationale de Belgique et du Bureau fédéral du Plan, la BNB s'est vu confier la responsabilité des comptes nationaux. Conformément à cette compétence, la BNB tient à jour la liste des institutions faisant partie du secteur des administrations publiques et l'adapte chaque année.

Après avoir établi cette liste, la BNB la transmet à Eurostat, qui doit contrôler les comptes publics, et à la conférence interministérielle des ministres du Budget et des Finances, qui décide, le cas échéant, d'adapter la liste de l'arrêté royal.

Lorsqu'il s'agit d'un organisme de sécurité sociale de droit privé, le Conseil national du Travail doit être consulté avant d'ajouter cet organisme à la liste qui est reprise à l'article 1er dudit arrêté royal du 15 juillet 1997.

En principe, la liste de l'arrêté royal devrait être mise à jour chaque année en septembre. La dernière modification date néanmoins de 2002 et, dans cette optique, la Cour des comptes a demandé que cette liste soit actualisée le plus régulièrement possible, afin qu'elle corresponde à la liste établie et adaptée chaque année par la BNB.

Lorsqu'une entité est assujettie à l'arrêté royal du 15 juillet 1997 et qu'elle dispose de liquidités, elle est obligée de les placer, s'il s'agit de liquidités à moyen ou long terme, dans des titres de la dette publique de l'État fédéral ou des entités fédérées. Les liquidités à court terme, c.-à-d. de moins de trois mois, doivent être placées sur un compte ouvert au nom du Trésor auprès de la BNB. Les liquidités à très court terme, qui sont destinées à la gestion quotidienne de l'entité, doivent être placées sur un compte 679 de La Poste<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Créé par la loi du 21 décembre 1994.

<sup>2</sup> Circulaire du 28 novembre 1997 relative à l'application de l'arrêté royal du 15 juillet 1997 portant des mesures de consolidation des actifs financiers des administrations publiques, pris en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 6°, et § 2 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

De plus, les entités concernées doivent libérer leurs réserves et liquidités à la fin de l'année, afin de les consolider via un compte 679 de La Poste.

Pour un nombre limité de cas, le ministre des Finances peut accorder des dérogations, mais uniquement sur la base d'une analyse détaillée des raisons objectives qui justifient l'exception. Dans ce cadre, il peut notamment autoriser les entités concernées à placer les avoirs sur des comptes bancaires classiques, en les obligeant uniquement à consolider les liquidités sur un compte 679 pendant quelques jours à la fin de l'année.

À côté d'une gestion globale des moyens du secteur public fédéral, cette consolidation a pour objectif de réduire le taux d'endettement qui est pris en compte pour le contrôle du respect des critères du Traité de Maastricht, afin que les autorités puissent atteindre les objectifs européens en totalisant nominalement les moyens de l'État.

## **II. POSITION DU CONSEIL**

Le Conseil a examiné avec la plus grande attention ladite demande d'avis et a constaté que le ministre souhaite ajouter les organismes de sécurité sociale de droit privé, tels que les caisses de compensation libres pour allocations familiales, les caisses spéciales de vacances annuelles, les mutualités et l'Office de compensation des congés payés pour marins, à la liste des administrations publiques qui est reprise à l'article 1er dudit arrêté royal du 15 juillet 1997.

Au cours des travaux, le représentant de la Cellule stratégique du ministre des Finances a déclaré que le projet d'arrêté royal soumis pour avis et la proposition supplémentaire du ministre d'assujettir les mutualités à la liste ne fait que mettre à exécution l'obligation légale de compléter la liste des entités assujetties de l'arrêté royal du 15 juillet 1997 sur la base de la classification établie par la BNB conformément aux critères SEC 95.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis serait par conséquent plutôt une conséquence de la réglementation européenne qu'une décision au niveau national. En cas de problèmes, le ministre ne pourrait plus qu'accorder une dérogation à une entité déterminée sur la base d'une analyse détaillée et objective.

Le Conseil estime néanmoins que la liste qui est établie par la BNB conformément aux critères du système SEC 95, et qui est également transmise à Eurostat, diffère de la liste dudit arrêté royal du 15 juillet 1997 qui est complétée au niveau belge.

En effet, dans le cadre de la norme de Maastricht, les autorités peuvent demander à des organismes de consolider leurs liquidités afin de réduire la dette publique, mais cette obligation n'est pas imposée au niveau européen. La décision proprement dite et le choix de certains organismes sont pris au niveau des États membres.

Ce point de vue correspond d'ailleurs à la formulation de l'article 2 de l'arrêté royal du 15 juillet 1997, qui dispose qu'une entité peut être ajoutée à la liste ou en être retirée par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre des Finances. En outre, ce même article prévoit qu'un organisme de sécurité sociale de droit privé ne peut être ajouté à la liste qu'après avis du Conseil national du Travail, ce qui permet à nouveau un choix au niveau national.

Ce même point de vue est également confirmé dans l'avis du Conseil d'État relatif audit arrêté royal, dans lequel il est constaté que la Liste civile, les assemblées parlementaires, la Cour d'Arbitrage et la Cour des Comptes ne sont pas reprises dans la liste de l'arrêté royal, bien que, formellement, elles font partie du secteur des administrations publiques au sens du SEC.

Par conséquent, le Conseil est d'avis que la décision de faire collaborer les organismes qui figurent sur la liste de la BNB à la consolidation de la dette publique est une décision politique autonome, qui est prise au niveau national en Conseil des ministres.

Dans cette optique, il formule les remarques suivantes en ce qui concerne la proposition du ministre des Finances d'assujettir à la liste certains organismes de sécurité sociale de droit privé.

A. Concernant la classification de l'ONVA et des caisses privées de vacances annuelles en tant qu'organismes administratifs publics

Le Conseil constate que, pour la liste des organismes qui sont considérés comme des organismes administratifs publics, la BNB se base sur la classification des secteurs institutionnels de l'Institut des comptes nationaux.

Dans cette classification, l'ONVA et les caisses privées de vacances annuelles sont classés respectivement parmi les organismes administratifs publics et les institutions sans but lucratif au sein du secteur des administrations publiques.

Selon les définitions utilisées dans cette classification, un organisme administratif public est un organisme qui gère et finance un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands.

Au sein du secteur des administrations publiques, une institution sans but lucratif est définie comme une institution sans but lucratif dotée de la personnalité juridique qui fait partie des "autres producteurs non marchands" contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques.

Le Conseil considère toutefois que tant l'ONVA que les caisses privées de vacances annuelles ne répondent pas aux critères des définitions précitées.

En Belgique, le pécule de vacances des ouvriers est, pour des raisons historiques, organisé d'une autre manière que celui des employés. Plus précisément, l'on applique pour les ouvriers un mécanisme de financement spécifique, dans lequel le pécule de vacances est préfinancé par des cotisations des employeurs et est ensuite payé par l'ONVA ou les caisses privées de vacances annuelles.

Ce mode spécifique de paiement par le biais des organismes de sécurité sociale est néanmoins plutôt dû à la distinction historique entre ouvriers et employés qu'à la sécurité sociale classique et ne modifie aucunement le statut du pécule de vacances des ouvriers. Ce pécule de vacances reste un salaire différé qui, en raison de son caractère, relève de la relation de droit du travail entre l'employeur et le travailleur et non de la sécurité sociale.

En outre, cette position est confirmée dans la structure de la sécurité sociale tant belge qu'européenne. Au niveau belge, l'ONVA est exclu pour cette raison de la gestion globale de la sécurité sociale. Au niveau européen, les vacances annuelles sont exclues du champ d'application du Règlement 1408/71, qui porte uniquement sur les branches classiques de la sécurité sociale.



Par conséquent, le Conseil est d'avis que l'ONVA, qui est néanmoins déjà soumis à la liste de l'arrêté royal depuis 1997, ainsi que les caisses privées de vacances annuelles ne répondent pas aux critères de la définition S 13 de la classification et doivent par conséquent être supprimés de la classification des secteurs institutionnels. En effet, ils ne gèrent pas d'argent public, mais uniquement le salaire différé pour une catégorie déterminée de travailleurs, à savoir les ouvriers, dans le cadre d'une relation de droit du travail entre deux parties.

Le Conseil souhaite dès lors que le Comité de gestion de l'ONVA examine plus avant cette question, afin qu'un dossier puisse être introduit auprès de l'Institut des comptes nationaux, au nom de toutes les caisses privées de vacances annuelles, en vue d'une modification de la classification.

B. Concernant la proposition du ministre d'ajouter les caisses de vacances, les caisses de compensation libres pour allocations familiales et les mutualités à la liste de l'arrêté royal

Il ressort de l'explication des représentants des différentes entités concernées que les institutions et organisations concernées s'inquiètent énormément des conséquences concrètes que l'assujettissement à la liste aura sur leur gestion financière.

1. Les conséquences pour les caisses privées de vacances annuelles

Le Conseil constate que les caisses privées de vacances annuelles craignent que l'obligation de placer leurs liquidités et réserves dans des titres de la dette publique ou sur un compte ouvert auprès de la BNB au nom du Trésor ait pour conséquence qu'elles doivent vendre leurs actuels placements à long terme afin de les réinvestir dans des obligations d'État. Bien qu'elles ne doutent pas que l'État propose des produits intéressants, elles estiment qu'effectuer un tel transfert à un moment de malaise général sur les marchés financiers, ou, plus généralement, lorsque les conditions d'investissement des produits financiers du portefeuille changent (ou risquent de changer), ne témoigne pas d'une bonne gestion et entraînera de grosses pertes. Le projet d'arrêté royal ne prévoit pas non plus de période de transition afin d'alléger les conséquences d'un tel transfert.

En outre, les caisses privées de vacances annuelles souffrent elles-mêmes des conséquences de la crise économique et ont besoin de toutes leurs disponibilités pour surmonter cette période difficile. Elles doivent ainsi mobiliser davantage de moyens pour couvrir elles-mêmes l'augmentation, liée à la crise économique, du chômage temporaire, qui est assimilé à des périodes ouvrées pour les vacances annuelles.

Un tel épuisement des réserves n'a d'ailleurs pas uniquement un effet à court terme, mais aussi à long terme. Étant donné que les caisses de vacances doivent maintenant entamer davantage leurs réserves, le produit des intérêts va baisser, alors que ce produit est utilisé par les caisses de vacances pour garantir l'équilibre financier du régime des vacances annuelles.

Prévoir une dérogation individuelle n'apporte pas non plus une solution adéquate, car les caisses de vacances restent, même dans ce cas, obligées de libérer leurs liquidités à la fin de l'année pour les consolider via un compte 679 de La Poste.

Alors que les caisses de vacances optaient autrefois, à moyen terme, pour des produits d'investissement qui couraient de la réception des cotisations de vacances pendant l'exercice de vacances à avril de l'année suivante, elles devraient à présent, en raison de la consolidation à la fin de l'année, investir dans des produits qui courent jusqu'au 31 décembre de la même année. Pour les caisses de vacances annuelles, cette différence de durée entraînerait déjà pour cette année une réduction de moitié des recettes de placements.

## 2. Les conséquences pour les mutualités

Le Conseil souligne tout d'abord qu'à la demande du ministre, les mutualités contribuent déjà volontairement depuis des années à la diminution de la dette publique en investissant le plus de réserves possibles dans des titres de la dette publique. Dans cette optique, elles ont même fourni un effort supplémentaire en augmentant en 2004 de 10 euros par titulaire (en d'autres termes à 14,46 euros) la réserve spéciale responsabilisation, de sorte que les déficits dans le fonds de réserve, qui est employé lorsque les dépenses de soins de santé sont supérieures aux estimations de l'INAMI, ont pu être comblés, avec pour conséquence que plus de moyens ont pu être investis dans des instruments de la dette de l'État fédéral.

Néanmoins, leur imposer l'obligation de consolider leurs liquidités le 31 décembre leur pose de gros problèmes. En effet, la consolidation au 31 décembre aurait pour conséquence qu'à la fin de l'année, elles auraient trop peu de liquidités disponibles sur leur compte à vue pour satisfaire à leur obligation légale de payer les indemnités de maladie. Par conséquent, la proposition du ministre de les assujettir à la liste mettrait non seulement en danger leur obligation légale de paiement des allocations de sécurité sociale, mais aurait également d'énormes conséquences sociales.

3. Les conséquences pour les caisses de compensation libres pour allocations familiales

Les caisses d'allocations familiales (CAF) se trouvent, en ce qui concerne leurs réserves administratives, dans le même contexte que les mutualités et les caisses privées de vacances. Dans le cadre des instructions données par l'ONAFTS, qui sont identiques aux dispositions de l'arrêté royal du 15 juillet 1997, les CAF peuvent procéder à différents types de placement, avec des taux et des termes négociés selon leurs caractéristiques. Elles doivent aussi pouvoir disposer de fonds rapidement mobilisables pour couvrir leurs besoins en termes de trésorerie. L'obligation qui serait faite aux CAF de libérer des placements à long terme pour de courtes périodes et d'utiliser un compte 679 de La Poste pour la gestion quotidienne pourrait donc avoir un impact certain sur leurs moyens.

Le Conseil souligne en outre que les caisses de compensation libres pour allocations familiales centralisent déjà au maximum leurs fonds auprès de l'ONAFTS et contribuent de la sorte à la consolidation des actifs financiers des autorités. Dans cette optique, elles sont responsabilisées depuis 1999, en vue de limiter leurs fonds dans le système à un minimum.

De ce fait, le Conseil juge que les instructions et pratiques existantes peuvent être poursuivies et qu'il n'est pas nécessaire de reprendre les caisses de compensation libres pour allocations familiales dans la liste dudit arrêté royal.

4. Conclusion générale

Par conséquent, le Conseil ne peut souscrire ni à l'avant-projet d'arrêté royal soumis pour avis ni à la proposition supplémentaire du ministre d'ajouter également les mutualités à la liste des administrations publiques telle que reprise dans l'arrêté royal du 15 juillet 1997. Il demande dès lors avec insistance que ces organismes soient supprimés de la liste de l'arrêté royal.

Le Conseil partage toutefois le souci des autorités de diminuer la charge de la dette publique. Dans cette optique, il souhaite rappeler l'engagement que les partenaires sociaux ont pris en 1996 dans le cadre de la gestion globale de la sécurité sociale, à savoir d'investir autant que possible leurs réserves dans des instruments de la dette de l'État fédéral.

Cet engagement a, selon lui, toujours été correctement respecté par les organismes de sécurité sociale tant publics que privés.

Partant du souci partagé précité, le Conseil souhaite réitérer cet engagement et appeler les organismes de sécurité sociale privés à investir autant de réserves que possible dans des obligations d'État.

-----