

Bruxelles, le 27 février 2023

Avis 2023/01

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Régime de cotisation avantageux pour les personnes porteuses de handicap

Résumé.....	2
1 Contexte.....	3
2 Problématique.....	3
3 Projet d'arrêté royal.....	4
4 Impact budgétaire.....	5
5 Avis du Comité.....	7

Résumé

Le CGG est invité à émettre un avis sur un projet d'arrêté royal qui étend le champ d'application de l'article 37 du RGS afin que les personnes qui reçoivent une ARR puissent également être assimilées à des indépendants à titre complémentaire à compter du 1^{er} janvier 2023. Les personnes concernées peuvent ainsi bénéficier du régime de cotisations plus favorable qui est applicable à cette catégorie de cotisants.

Le CGG émet un avis positif sur la mesure proposée. En effet, celle-ci rend l'exercice d'une activité indépendante financièrement plus intéressant pour les bénéficiaires d'une ARR et aura donc aussi un caractère activateur. Le Comité formule néanmoins quelques remarques.

- En ce qui concerne l'implémentation de la mesure, il propose de ne pas subordonner la possibilité d'utiliser l'article 37 au bénéfice d'une ARR, mais à la reconnaissance en tant que personne handicapée selon le critère de l'ARR et et/ou de l'AI pour autant qu'il soit question d'une perte d'autonomie de 9 points ou plus. En outre, il note que l'implémentation de la mesure requiert un temps de préparation. Le CGG n'est pas partisan d'une entrée en vigueur rétroactive, mais indique également que l'entrée en vigueur ne doit toutefois pas être reportée jusqu'à ce que les flux de données soient entièrement opérationnels. Dans une première phase, on peut utiliser des pièces justificatives sous forme papier. Le Comité souligne également l'importance d'une note détaillée aux caisses sur le nouveau règlement et son application pratique.
- Le CGG attire l'attention sur les implications éventuelles de l'utilisation de l'article 37 au niveau des revenus après l'âge légal de la pension. En effet, il se demande dans quelle mesure une personne handicapée qui est travailleur indépendant sur la base de l'article 37 risque de se retrouver, une fois l'âge de la pension atteint, dans une situation financière moins avantageuse que s'il n'avait pas entamé d'activité professionnelle indépendante.
- En ce qui concerne l'estimation budgétaire de la mesure, le Comité fait remarquer qu'on n'a pas effectué d'estimation du nombre de personnes qui, grâce à la mesure, seront incitées à lancer une activité indépendante ou qui peuvent effectivement l'être, ni des recettes supplémentaires qui pourraient donc en résulter pour le régime. Selon le Comité, on peut toutefois en attendre compte tenu du caractère activateur de la mesure.

1 Contexte

Dans l'accord de gouvernement fédéral de 2020, le gouvernement s'est engagé à prendre, au cours de cette législature, des initiatives visant e.a. à encourager et à aider les personnes porteuses de handicap à franchir le cap vers le travail¹. Il s'agirait notamment de soutenir les personnes concernées dans leur esprit d'entreprise et de tout mettre en œuvre pour qu'elles puissent facilement se lancer dans une activité indépendante. Plus concrètement, le gouvernement a déclaré vouloir réduire les obstacles financiers qui pourraient décourager ce groupe spécifique d'adhérer au statut social.

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, le gouvernement a décidé, dans ce cadre, de supprimer les obstacles pour les personnes porteuses de handicap qui bénéficient d'une allocation de remplacement de revenu (ARR) et qui souhaitent devenir travailleurs indépendants à titre complémentaire, sans impact négatif sur leurs droits sociaux à court et à long terme².

Un projet d'arrêté royal portant exécution de la décision gouvernementale susmentionnée est soumis au CGG pour avis. Le Comité peut en outre prendre connaissance de l'avis du Conseil supérieur national des personnes handicapées qui, à la demande du ministre des Indépendants, s'est exprimé sur le projet fin décembre.

2 Problématique³

Les personnes qui, en raison d'un handicap reconnu, sont dans l'incapacité de percevoir un revenu complet par le travail ont droit, à certaines conditions⁴, à une allocation de remplacement de revenus (ARR).

L'ARR est une aide sociale avec un caractère résiduaire. Son montant dépend des revenus et de la composition du ménage de la personne concernée. Lors du calcul de l'ARR, les revenus du ménage⁵ de la personne handicapée sont déduits d'un montant de base qui diffère pour chaque situation familiale. Si ces revenus dépassent un niveau déterminé, le droit à l'ARR est alors échu.

Bien que le cumul d'une ARR avec les revenus d'un travail rémunéré soit autorisé, dans la pratique, il s'avère toutefois que les personnes bénéficiant de cette allocation sont confrontées à des obstacles financiers lorsqu'elles veulent combiner cette allocation avec une activité professionnelle indépendante. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'une petite activité indépendante ne produisant que des revenus limités. Dans de nombreux cas, les cotisations

¹ Accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020, p. 38.

² Exposé général contenant les budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 2023, p. 228

³ La problématique a été décrite par le CGG dans son avis 2016/10 « Personnes handicapées » du 23 juin 2016.

⁴ Cette allocation est accordée aux personnes i) dont l'état physique ou psychique a réduit la capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché du travail (à l'exception des entreprises de travail adapté) et ii) qui ne peuvent obtenir de revenus ou de revenus suffisants par le travail ou qui ne bénéficient pas de revenus de remplacement suffisants.

⁵ Il est tenu compte d'un abattement. Une partie des revenus personnels n'est pas prise en compte dans cette déduction.

sociales auxquelles ces personnes sont assujetties font qu'elles ne tirent pas ou peu d'avantage financier à cette activité.

Selon le régime actuel de cotisations dans le statut social des travailleurs indépendants, les personnes qui bénéficient de l'ARR et qui commencent ou exercent (exclusivement) une activité indépendante sont tenues de payer leurs cotisations sociales en tant qu'indépendant à titre principal. Il s'agit d'un taux de 20,5 % sur les revenus jusque 70.857,99 EUR et de 14,16 % sur les revenus situés entre 70.857,99 EUR et 104.422,24 EUR. Cela implique également un montant minimal de 840,97 EUR par trimestre⁶, indépendamment de l'ampleur de l'activité indépendante ou des revenus qui en découlent.

En règle générale, les personnes concernées ne peuvent pas demander le statut d'indépendant à titre complémentaire, statut qui confère un régime de cotisations plus avantageux (tableau 1), parce que :

- il ne s'agit pas de l'exercice simultané de deux activités professionnelles. Par conséquent, les conditions nécessaires pour l'assimilation à une activité complémentaire telles que formulées dans l'article 35 du règlement général sur le statut social des indépendants⁷ ne sont pas remplies ;
- les conditions nécessaires pour l'assimilation à une activité complémentaire telles que formulées dans l'article 36 du règlement général pour le statut social des indépendants ne sont pas satisfaites. Les allocations aux personnes handicapées (y compris l'ARR) ne font en effet pas partie de la sécurité sociale, mais de l'aide sociale. En outre, les personnes concernées ne maintiennent pas de droits à la pension.

Pour autant qu'elles ne bénéficient pas de droits dérivés, ne sont pas étudiantes et ne sont pas des figures politiques, elles ne peuvent pas non plus faire de demande d'assimilation à une activité complémentaire sur base de l'article 37 du règlement général sur le statut social des indépendants lorsque leurs revenus se situent sous un certain montant.

3 Projet d'arrêté royal

Le CGG est invité à émettre un avis sur un projet d'arrêté royal étendant le champ d'application de l'article 37 du RGS de sorte que, à partir du 1^{er} janvier 2023, les personnes qui bénéficient d'une ARR puissent être assimilées aux indépendants à titre complémentaire, pour autant qu'elles :

- introduisent une demande à cette fin et
- respectent un plafond de revenus de 8.595,8 euros.

Les personnes concernées peuvent ainsi bénéficier du régime de cotisations plus favorable qui est applicable aux indépendants à titre complémentaire (tableau 1). Cela signifie qu'elles ne sont pas redevables de cotisations sur les revenus jusqu'à 1.815,14 euros. Les revenus compris entre

⁶ Les primostarters paient une cotisation minimum réduite pendant les 4 premiers trimestres d'activité.

⁷ Arrêté royal portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

1.815,41 et 8.595,8 euros sont soumis au taux de cotisation normal de 20,5 %, mais les intéressés seront redevables d'une cotisation minimum de 93,04 euros.

Tableau 1. Régime de cotisations pour les indépendants à titre principal, à titre complémentaire et bénéficiant de l'assimilation activité complémentaire applicable au 1^{er} janvier 2023

	Taux de cotisation		Cotisation minimum ⁸	Constitution de droits
	Tranche 1 ⁹	Tranche 2 ¹⁰		
A titre principal	20,5 %	14,16 %	840,97 euros	Oui
Activité complémentaire				
• revenus < 1.815,41 euros	0 %	-	0 euro	Non
• revenus ≥ 1.815,41 euros	20,5 %	14,16 %	93,04 euros	Oui, si revenus > 16.409,2 euros
Article 37 RGS¹¹				
• revenus < 1.815,41 euros	0 %	-	0 euro	Non
• revenus compris entre 1.815,41 et 8.595,8 euros	20,5%	-	93,04 euros	Non

Le tableau 2 donne une idée de l'incidence de la mesure sur les revenus d'une personne isolée qui bénéficie de l'ARR par niveau de revenus. Il montre i) comment le régime favorable de cotisations augmente l'avantage financier qui découle de l'exercice d'une activité indépendante pour le groupe concerné et ii) que l'activité indépendante générant des revenus limités procurera désormais aussi un avantage financier aux bénéficiaires de l'ARR.

⁸ Par trimestre.

⁹ En 2023, revenus annuels entre 16.409,2 et 70.857,99 euros.

¹⁰ En 2023, revenus annuels entre 70.857,99 et 104.422,24 euros.

¹¹ Pour bénéficier de l'assimilation dans le cadre de l'article 37, l'indépendant ne peut pas percevoir de revenus supérieurs à 8.595,8 euros (en 2023). Au-delà de ce plafond, l'intéressé est redevable de cotisations à titre principal.

Tableau 2. Impact de la mesure proposée sur les revenus des bénéficiaires de l'ARR, montants en EUR¹²

Revenus issus de l'activité indépendante	0	1.000	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	7.000	8.000
Principal									
Cotisations sociales ¹³	0	-3.364	-3.364	-3.364	-3.364	-3.364	-3.364	-3.364	-3.364
Revenus après cotisations	0	0	0	0	636	1636	2636	3636	4636
ARR (cat. A)	+9.716	+9.716	+9.716	+9.716	+9.398	+8.898	+8.398	+7.898	+7.398
Revenu total (A)	9.716	9.716	9.716	9.716	10.034	10.534	11.034	11.534	12.034
Avantage financier ¹⁴	0	0	0	0	318	818	1.318	1.818	2.318
Article 37									
Cotisations sociales	0	0	-410	-615	-820	-1025	-1230	-1435	-1640
Revenus après cotisations	0	1000	1590	2385	3180	3975	4770	5565	6360
ARR (cat. A)	+9.716	+9.216	+8.921	+8.524	+8.126	+7.729	+7.331	+6.934	+6.403
Total (B)	9.716	10.216	10.511	10.909	11.306	11.704	12.101	12.499	12.763
Avantage financier ¹⁵	0	500	795	1.193	1.590	1.988	2.385	2.783	3.047

4 Impact budgétaire

L'actuariat du SPF Sécurité sociale estime le coût budgétaire de la mesure proposée à 1.648.695 euros par an. En effet, selon les estimations, la possibilité pour les personnes bénéficiant d'une ARR de payer désormais des cotisations sur la base de l'article 37 du RGS mènerait à une perte de recettes de cotisations par bénéficiaire de 950,26 euros par an en moyenne¹⁶. En 2019, 1.735 personnes bénéficiant d'une ARR exerçaient une activité indépendante.

Etant donné que la mesure encourage les personnes porteuses de handicap à se lancer dans une activité indépendante, l'impact budgétaire sera atténué par de nouvelles recettes issues de cotisations. En supposant que toute personne porteuse de handicap qui se lance dans une activité indépendante paie en moyenne 1.025 euros de cotisations sociales par an¹⁷, la mesure sera neutre sur le plan budgétaire dès lors que 1.608 personnes du groupe-cible¹⁸ se lanceront dans une activité indépendante.

¹² Le calcul se base sur les montants applicables au 1er janvier 2023 et ne tient pas compte des revenus autres que l'ARR et que ceux issus de l'activité indépendante.

¹³ Dans ces situations la cotisation minimal pour un indépendant principal

¹⁴ Par rapport au non-travail

¹⁵ Par rapport au non-travail

¹⁶ Prix 2022.

¹⁷ En supposant un revenu annuel moyen de 5.000 euros.

¹⁸ Les bénéficiaires d'une ARR dont les revenus indépendants sont inférieurs au plafond de revenus de l'article 37 du RGS. Ils sont les seuls à bénéficier de la mesure.

5 Avis du Comité

Dans son avis 2016/10 'Personnes handicapées', le CGG soulignait l'intérêt de la participation sur le marché du travail des personnes handicapées et constatait que le paiement de cotisations en tant qu'indépendant à titre principal peut former un obstacle important pour l'exercice d'une activité indépendante, surtout si les revenus qui en découlent sont limités. Comme ces personnes se trouvent souvent dans une situation précaire, le Comité avait alors jugé qu'il serait bon de prévoir, pour ce groupe, un régime de cotisations plus favorable. Il avait souligné, dans ce cadre, la possibilité d'étendre le champ d'application de l'article 37 du RGS aux personnes qui bénéficient d'une allocation de remplacement de revenus (ARR).

Le CGG constate avec satisfaction que le projet d'arrêté royal présenté met en œuvre la suggestion faite en son temps par le Comité. Il émet dès lors un avis positif à ce sujet. Comme l'exercice d'une activité indépendante devient financièrement plus intéressant pour les bénéficiaires d'une ARR, le CGG croit également au caractère activateur de la mesure proposée.

En ce qui concerne l'implémentation de la mesure, le Comité a toutefois plusieurs remarques :

1. Le projet d'arrêté royal étend le champ d'application de l'article 37 aux personnes qui perçoivent une ARR. L'octroi de l'allocation est subordonné non seulement à la reconnaissance d'un handicap, mais également au respect de plusieurs conditions socio-économiques (âge, lieu de résidence, nationalité, revenus).

Tout changement dans la situation des bénéficiaires d'une ARR doit être formellement déclaré et peut donner lieu à une révision éventuelle de la décision d'octroi. Dans la mesure où la possibilité d'appliquer l'article 37 est subordonnée au bénéfice d'une ARR, tout changement dans la situation personnelle du bénéficiaire d'une ARR peut avoir un impact sur la possibilité de continuer à utiliser cet article. Le CGG est toutefois d'avis que cela porte préjudice à la sécurité juridique des personnes handicapées qui exercent (/souhaitent exercer) une activité indépendante sur la base de l'article 37. C'est pourquoi il propose de ne pas subordonner la possibilité d'utiliser cet article au bénéfice d'une ARR mais bien à la reconnaissance en tant que personne handicapée. La reconnaissance en tant que personne handicapée peut se faire indépendamment de la demande ou de l'octroi d'une ARR ou d'une allocation d'intégration (AI) et est toujours attestée¹⁹. Comme l'octroi de certains autres avantages sociaux ou fiscaux se fait aussi sur la base d'une attestation de reconnaissance²⁰, la procédure proposée par le Comité contribue, dès lors, à l'uniformité des procédures.

Le CGG fait remarquer que dans le cadre d'une demande de reconnaissance d'un handicap, on évalue tant la capacité de revenu (critère ARR²¹) que l'autonomie (critère AI²²) de l'intéressé. L'attestation mentionne les critères (ARR, AI ou les deux) auxquels

¹⁹ Une reconnaissance en tant que personne handicapée est requise pour l'octroi d'une ARR ou d'une AI, mais elle ne doit pas par définition être faite dans ce but ni être suivie d'un tel octroi.

²⁰ Dans le cadre d'une réduction de l'impôt des personnes physiques, par exemple, les attestations de reconnaissance sont transmises par voie électronique au SPF Finances.

²¹ Soit 66% de diminution de la capacité de gain.

²² L'allocation d'intégration (AI) est une indemnité de compensation des coûts pour les personnes handicapées dont la perte d'autonomie est constatée. Un médecin doit évaluer les difficultés que

l'intéressé répond. Le Comité est favorable à l'ouverture de la possibilité de recourir à l'article 37 non seulement aux personnes reconnues comme personnes handicapées sur la base du critère ARR, mais aussi à celles qui obtiennent une reconnaissance sur la base du critère AI, pour autant qu'il s'agisse d'une perte d'autonomie de 9 points ou plus. On peut en effet également supposer que les personnes dont l'autonomie est très limitée éprouvent des difficultés à exercer une activité indépendante à part entière. En outre, cette approche serait conforme au point de vue du fisc, qui considère à la fois les personnes dont la capacité de gain est largement réduite (- 2/3)²³ et celles qui présentent une importante perte d'autonomie (9 points ou plus)²⁴ comme des personnes handicapées et, partant, comme des bénéficiaires de certains avantages fiscaux²⁵.

2. Le projet d'arrêté royal fixe la date de prise de cours de la mesure au 1^{er} janvier 2023. Le CGG comprend que l'on souhaite que la mesure prenne effet au plus vite mais fait remarquer que :
 - il n'est pas partisan d'une entrée en vigueur rétroactive.
 - l'implémentation requiert un temps de préparation, notamment en ce qui concerne la création des flux de données nécessaires pour permettre l'identification des personnes handicapées²⁶. Le Comité demande d'en tenir compte pour la détermination de la date de prise de cours. L'entrée en vigueur ne doit toutefois pas être reportée jusqu'à ce que ces flux soient entièrement opérationnels. En effet, on peut utiliser, dans une première phase, des pièces justificatives sous forme papier pour justifier de la reconnaissance en tant que personne handicapée.
3. Les caisses d'assurances sociales sont peu familiarisées avec les matières portant sur les personnes handicapées (calcul des montants, interprétation des revenus, contenu des prestations, conditions d'accès, etc.). Le CGG souligne dès lors l'importance d'une note détaillée aux caisses sur le nouveau règlement et son application pratique.

En outre, le CGG attire l'attention sur les implications éventuelles de l'utilisation de l'article 37 au niveau des revenus après l'âge légal de la pension. En effet, il se demande dans quelle mesure une personne handicapée qui était travailleur indépendant sur la base de l'article 37 risque de se retrouver, une fois l'âge de la pension atteint, dans une situation financière moins avantageuse que s'il n'avait pas entamé d'activité professionnelle indépendante. Dans ce cadre, il pense notamment aux personnes handicapées qui ne percevraient pas d'ARR à la veille de l'âge légal de la pension, en raison de l'exercice d'une activité indépendante et qui n'auraient

rencontre une personne handicapée pour accomplir certaines activités quotidiennes. Le degré de perte d'autonomie est exprimé en points.

²³ art. 135, alinéa 1^{er}, 1°, premier paragraphe CIR92

²⁴ art. 135, alinéa 1^{er}, 1°, deuxième paragraphe CIR92

²⁵ Une augmentation supplémentaire de la somme exemptée d'impôt (art. 131 et suiv. CIR92), la non prise en compte de certains revenus pour la détermination des ressources nettes (art. 143, 2° CIR92) et une taxation plus avantageuse sur la plus-value de cessation lorsque la cessation définitive résulte d'un handicap du contribuable, du conjoint aidant ou de l'enfant aidant (art. 171, 4°, b, alinéa 2 CIR92)

²⁶ Bénéficiaire d'une ARR ou bien le critère proposé par le CGG 'reconnaissance en tant que personne handicapée selon le critère ARR'.

pas constitué de droits à pension ou qui n'auraient constitué que des droits à pension limités²⁷. En effet, le CGG constate que le droit à une ARR²⁸ continue certes à exister après l'âge de 65 ans, mais pour autant que l'allocation reste payable sans interruption²⁹. Pour le Comité, il est important que les personnes concernées soient suffisamment informées des implications éventuelles sur leur situation en matière de revenus après l'âge légal de la pension, d'autant plus qu'il faut également tenir compte des différentes allocations d'assistance pour les personnes âgées (GRAPA, RGPA, APA) qui peuvent être octroyées, en complément ou non de l'ARR, de l'AI et/ou d'une pension.

Pour finir, le CGG rappelle que l'estimation budgétaire se concentre unilatéralement sur la perte de recettes de cotisations et donc sur le coût de la mesure pour le statut social. On a certes vérifié combien de personnes devraient entamer une nouvelle activité indépendante pour que la mesure soit neutre sur le plan budgétaire, mais on n'a pas effectué d'estimation du nombre de personnes qui y seront incitées ou qui peuvent effectivement l'être suite à l'instauration de la mesure, ni des recettes supplémentaires qui pourraient donc en résulter pour le régime. Selon le Comité, on peut toutefois en attendre compte tenu du caractère activateur de la mesure.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 27 février 2023 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

²⁷ Dans la mesure où des cotisations sont versées en tant qu'indépendant à titre principal, des droits à pension sont constitués.

²⁸ Il en va de même pour l'allocation d'intégration.

²⁹ Article 5 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.