

Avis 2023/07

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Loi-programme

En résumé.....	1
1 Loi-programme : mesures en lien avec le statut social.....	3
1.1 Pensions	3
1.2 Financement du statut social	4
1.2.1 Montant du financement alternatif 2023	4
1.2.2 Financement des nouvelles décisions gouvernementales.....	5
2 Avis du Comité.....	6
2.1 Pensions	6
2.2 Financement du statut social	7
2.2.1 Montant du financement alternatif	7
2.2.2 Financement des nouvelles mesures	8

En résumé

Lors du contrôle budgétaire de mars 2023, il a été décidé de :

- ne pas exécuter complètement l'augmentation prévue de la pension minimum au 1^{er} janvier 2024 dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires ;
- supprimer l'augmentation du plafond de revenus prévue au 1^{er} janvier 2024 pour le calcul des pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants ;
- revoir à la hausse les montants forfaitaires du financement alternatif 2023 destinés à la Gestion financière globale des travailleurs indépendants afin de tenir compte du coût réel estimé du taxshift (2015) ;
- d'intégrer, à compter de l'exercice 2024, le coût de 3 mesures gouvernementales récentes (le soutien aux entrepreneurs porteurs de handicap, l'extension du régime primostarters aux indépendants en incapacité de travail et la réforme du droit

passerelle) dans le calcul du financement alternatif destiné au régime des travailleurs indépendants.

Les projets de textes qui exécutent ces trois dernières décisions sont soumis à l'avis du Comité. Ces textes seront intégrés dans une loi-programme.

Le CGG rend l'avis suivant :

- Il prend connaissance des décisions gouvernementales visant à appliquer uniquement partiellement l'augmentation prévue de la pension minimum pour 2024 et de ne pas appliquer celle du plafond de revenu pour le calcul de pension. Dans ce cadre, il rappelle que les décisions passées visant à augmenter les pensions minimums et, par conséquent, le plafond de calcul ont touché à un élément fondamental du principe de l'assurance sociale dans le régime indépendant. Pour pouvoir relever le plafond de calcul dans le régime de pension des travailleurs indépendants, il fallait toutefois d'abord supprimer le lien direct avec le plafond intermédiaire pour le calcul des cotisations. Cependant, le lien entre le plafond de calcul et le plafond intermédiaire pour le calcul des cotisations faisait en sorte qu'un indépendant se construise des droits à pensions uniquement sur la partie de ses revenus sur laquelle il payait le taux de pourcentage le plus élevé, soit 20,5 %. Aucun droit à pension n'était lié à la partie des revenus sur laquelle il payait le taux de pourcentage moindre de 14,16 %. Comme pour le CGG, cela pose un sérieux problème, il avait émis en 2020 un avis explicitement négatif sur cette intervention. Dans le cadre de la décision de ne pas procéder à la dernière augmentation du plafond de calcul, le Comité demande de coupler à nouveau le plafond intermédiaire du calcul de cotisation à l'avenir au niveau de ce plafond.
- Il accueille favorablement la décision du gouvernement de revoir les montants forfaitaires fixés précédemment pour 2023 afin de prendre en compte le coût réel estimé du tax shift. Parallèlement, le CGG rappelle que la loi qui règle le financement de la sécurité sociale ne prévoit pas de formules pour adapter les montants minimums en fonction du coût réel estimé du premier tax shift (2015) et du mini-tax shift de 2022. Il rappelle l'importance de ces montants et souligne que la fixation des nouveaux montants doit tenir compte de l'impact budgétaire réel de toutes les mesures tax shift mises en œuvre ces dernières années.
- Il accueille favorablement l'initiative du gouvernement de compenser, à compter de 2024, le coût des trois mesures précitées par le biais d'une augmentation structurelle du financement alternatif. En effet, pour ces mesures, aucun financement structurel n'était prévu. Le Comité demande donc de désormais prévoir immédiatement le financement nécessaire pour chaque décision de nouvelles initiatives.

Une série de projets de textes qui exécutent les décisions prises par le gouvernement fédéral lors du contrôle budgétaire de mars 2023 sont soumis à l'avis du Comité. Ces textes seront intégrés dans une loi-programme.

1 Loi-programme : mesures en lien avec le statut social

1.1 Pensions

Dans son accord de gouvernement, le gouvernement fédéral s'était engagé à un relèvement progressif de la pension minimum à 1.500 EUR net par mois¹ pour une carrière complète². Dans ce cadre, un schéma a été élaboré en début de législature³ pour augmenter les pensions minimums des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants de 11 % sur une période de quatre ans. Ainsi, les pensions minimums seraient relevées d'un quart de l'augmentation prévue au 1^{er} janvier de chaque année, soit :

- + 2,65 % au 1^{er} janvier 2021 ;
- + 2,65 % au 1^{er} janvier 2022⁴ ;
- + 2,65 % au 1^{er} janvier 2023⁵ ;
- + 2,65 % au 1^{er} janvier 2024⁶.

Ces augmentations seraient réalisées, outre les indexations et les adaptations au bien-être.

Pour maintenir une certaine tension entre les montants minimum et maximum après l'augmentation des pensions minimums, et donc, pour garantir le caractère assurantiel au sein du régime de pension, un relèvement progressif du plafond de revenus qui s'applique pour le calcul de pension⁷ a aussi été prévu en parallèle. Au cours de la législature, le plafond de revenus⁸ serait multiplié par les coefficients suivants :

- 1,0238 pour l'année 2021 ;
- 1,0482 pour l'année 2022 ;
- 1,0731 pour l'année 2023 ;
- 1,0986 pour les années après 2023.

Lors du contrôle budgétaire de mars 2023, il a été décidé⁹ de :

- ne pas exécuter complètement l'augmentation prévue de la pension minimum au 1er janvier 2024 dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. En raison des indexations successives et des adaptations au bien-être, la pension minimum nette a atteint plus rapidement que prévu le montant de

¹ Taux isolé

² Accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020, p. 21.

³ Note de politique générale Pensions, Intégration sociale, Personnes handicapées, Lutte contre la pauvreté et Beliris, du 4 novembre 2020, Document parlementaire DOC 55 1580/012

⁴ Une augmentation cumulative de 5,37 %.

⁵ Une augmentation cumulative de 8,16 %.

⁶ Une augmentation cumulative de 11 %.

⁷ Note de politique générale Pensions, Intégration sociale, Personnes handicapées, Lutte contre la pauvreté et Beliris, du 4 novembre 2020, Document parlementaire DOC 55 1580/012 ; Avis CGG 2020/20 du 3 novembre 2020.

⁸ Dans le régime de pension des travailleurs indépendants, il s'agit du montant du plafond de revenu tel qu'il s'appliquait fin 2020, soit 42.310,43 EUR, rattaché à l'indice-pivot 103,14 (base 1996=100).

⁹ Notifications budgétaires du 31 mars 2023.

1.500 EUR par mois. Cette intervention représente des dépenses en moins estimées à 126 millions EUR à compter de 2024 pour l'ensemble des trois régimes¹⁰.

Le montant de la pension minimum pour les travailleurs salariés et indépendants serait augmenté de 2,08 % au 1er janvier 2024.

- supprimer l'augmentation du plafond de revenus prévue au 1er janvier 2024 pour le calcul des pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants.

On part du principe que cette décision représentera des dépenses en moins de 4 millions EUR à partir de 2024 pour l'ensemble des deux régimes.

Un projet de texte qui exécute la décision relative à l'adaptation du plafond de calcul est soumis à l'avis du Comité¹¹.

1.2 Financement du statut social

1.2.1 Montant du financement alternatif 2023

Lors de la réforme du financement de la sécurité sociale en 2017, une réglementation temporaire a été prévue pour le calcul du financement alternatif pour la période 2017-2020¹². Au cours de cette période, le financement alternatif se composerait de deux éléments, à savoir i) un montant de base¹³ et ii) un montant supplémentaire, destiné à pallier les conséquences du taxshift (2015). Selon la loi, le montant supplémentaire aurait dû être inclus dans le montant de base à partir de 2021. Cette intégration a toutefois été reportée en raison de l'impact de la crise du coronavirus et il a été décidé de recourir à des montants forfaitaires pour 2021 et 2022.

En l'absence d'une décision visant à faire entrer en vigueur le règlement définitif en 2023¹⁴, des montants forfaitaires de financement alternatif ont également été prévus pour 2023 lors du conclave budgétaire d'octobre 2022. Pour la Gestion financière globale des travailleurs indépendants, ces montants forfaitaires¹⁵ sont toutefois insuffisants, car ils ne prennent pas en compte le coût revalorisé du taxshift. Seul le coût initial estimé par le gouvernement (donc pas le coût réel estimé) a été intégré dans les montants forfaitaires¹⁶.

Pour résoudre cette problématique, il a été décidé, lors du contrôle budgétaire de mars 2023, de revoir à la hausse les montants forfaitaires du financement alternatif 2023 destinés à la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Les nouveaux montants sont fixés à :

¹⁰ Pour le régime des travailleurs indépendants, il s'agirait d'une économie de 34 millions EUR.

¹¹ Les montants de la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants sont couplés à ceux du régime des travailleurs salariés. La décision relative à l'augmentation des pensions minimum ne nécessite donc pas de disposition à part entière dans le régime de pension des travailleurs indépendants.

¹² Voir également avis CGG 2020/20 et 2021/15.

¹³ Composé de recettes issues de la TVA, d'une part, et issues du précompte mobilier, d'autre part.

¹⁴ Et parce que les recettes fiscales sont encore fortement influencées par différents facteurs exogènes.

¹⁵ Qui ont été repris dans la loi-programme de décembre 2022 et ont été inscrits dans le projet de budget définitif 2023 de décembre 2022.

¹⁶ Dans son avis 2022/13 'Financement alternatif 2023' du 13 octobre 2022, le CGG a déjà décrit cette problématique et a proposé quelques scénarios de calcul alternatifs dans lesquels le coût réel estimé du taxshift était pris en compte.

- 1.686.075 milliers EUR issus des recettes de TVA, soit une augmentation de 12.059 milliers EUR par rapport au projet de budget définitif 2023 (décembre 2022) et
- 799.534 milliers EUR issus des recettes du précompte mobilier, soit une augmentation de 126.557 milliers EUR par rapport au projet de budget définitif 2023 (décembre 2022).

Un projet de texte qui inscrit ces nouveaux montants dans la loi est soumis à l'avis du CGG.

Dans les notifications budgétaires, il est indiqué que :

- le montant que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants reçoit comme supplément de financement alternatif (138.616 milliers EUR) sera déduit de la dotation d'équilibre.
- le financement alternatif en faveur de la Gestion financière globale sera fixé sur base des pourcentages suivants à compter de l'exercice 2024 : 4,51 % des recettes issues de la TVA et 15,41 % des recettes issues du précompte mobilier¹⁷.

1.2.2 Financement des nouvelles décisions gouvernementales

Lors du conclave budgétaire d'octobre 2022, il a, entre autres, été décidé¹⁸ de :

- étendre le régime favorable de cotisations des primostarters aux indépendants qui reprennent une activité indépendante à titre principal après une période d'incapacité de travail,
- procéder à une réforme du droit passerelle¹⁹,
- soutenir l'entrepreneuriat des personnes porteuses de handicap, en supprimant les obstacles à l'exercice d'une activité indépendante à titre complémentaire²⁰.

L'impact budgétaire de ces mesures est estimé²¹ à :

	2023	2024
Soutien entrepreneuriat personnes handicapées	1.649.000 EUR	1.649.000 EUR
Primostarter après incapacité de travail	6.200.000 EUR	6.200.000 EUR
Réforme droit passerelle	7.400.000 EUR	7.400.000 EUR
Total	15.249.000 EUR	15.249.000 EUR

Aucun moyen supplémentaire n'avait été prévu dans la Gestion financière globale des travailleurs indépendants pour financer ces mesures.

Pour éviter que ces mesures mettent en péril le financement de la sécurité sociale des travailleurs indépendants ou qu'elles mènent à une augmentation des cotisations de sécurité sociale²², il a été décidé, lors du contrôle budgétaire de mars 2023, d'intégrer leur coût dans le

¹⁷ Contre 3,33 % des recettes TVA et 10,12 % des recettes issues du précompte mobilier comme prévu de 2017 à 2020 inclus.

¹⁸ Notifications lors de l'élaboration du budget 2023-2024 du 18 octobre 2022.

¹⁹ Avis CGG 2022/15 'Loi-programme' du 26 octobre 2022.

²⁰ Avis CGG 2023/01 'Régime de cotisation avantageux pour les personnes porteuses de handicap' du 27 février 2023.

²¹ Notifications lors de l'élaboration du budget 2023-2024 du 18 octobre 2022.

²² Notifications lors de l'élaboration du budget 2023-2024 du 18 octobre 2022.

calcul du financement alternatif destiné au régime des travailleurs indépendants à compter de l'exercice 2024.

Un projet de texte qui prévoit que les pourcentages de financement alternatif seront fixés, à compter de 2024, de sorte que le financement alternatif comprenne un montant supplémentaire de 15,249 millions EUR est soumis à l'avis du CGG.

2 Avis du Comité

2.1 Pensions

Le CGG prend connaissance des décisions gouvernementales visant à appliquer uniquement partiellement l'augmentation prévue de la pension minimum pour 2024 et de ne pas appliquer celle du plafond de revenu pour le calcul de pension. Le Comité constate que ces initiatives sont dictées par des considérations budgétaires et ne découlent donc pas de la politique des pensions du gouvernement.

À l'occasion de ces initiatives, le CGG souhaite rappeler que les décisions passées visant à augmenter les pensions minimums et, par conséquent, le plafond de calcul²³ ont touché à un élément fondamental du principe de l'assurance sociale dans le régime indépendant.

Comme indiqué ci-dessus, le relèvement du plafond de calcul a été mis en œuvre pour éviter qu'une augmentation substantielle des pensions minimums fasse disparaître l'écart entre les pensions minimums et maximums et donc le caractère assurantiel. Pour pouvoir relever le plafond de calcul dans le régime de pension des travailleurs indépendants, il fallait toutefois d'abord supprimer le lien direct avec le plafond intermédiaire pour le calcul des cotisations. En effet, pour fixer le revenu maximum pris en compte pour le calcul de pension, la législation pension renvoyait directement au plafond intermédiaire pour le calcul des cotisations. Ce renvoi a été supprimé et un plafond nominal²⁴ a été inscrit dans la loi.

La référence directe au plafond intermédiaire de cotisations cadrerait néanmoins dans une philosophie précise : sur la partie de ses revenus située sous le plafond intermédiaire, l'indépendant paie un taux de cotisation de 20,5 %, alors qu'il paie un taux de cotisation de 14,16 % sur la partie de ses revenus qui se situe au-dessus de ce plafond²⁵. Le lien entre le plafond de calcul et le plafond intermédiaire pour le calcul des cotisations faisait en sorte qu'un indépendant se construise des droits à pensions uniquement sur la partie de ses revenus sur laquelle il payait le taux de pourcentage le plus élevé, soit 20,5 %. Aucun droit à pension n'était lié à la partie de ses revenus sur laquelle il payait le taux de pourcentage moindre de 14,16 %.

Le découplage de ces deux plafonds et le relèvement ensuite du plafond de revenu pour le calcul de la pension a brisé ce principe et fait en sorte qu'il n'y ait plus une même cotisation à l'origine de chaque droit à pension. Comme pour le Comité, cela pose un sérieux problème, il avait émis en 2020 un avis explicitement négatif sur cette intervention²⁶. Dans le cadre de la décision de

²³ Avis CGG 2020/20 'Projet de loi-programme' du 3 novembre 2020.

²⁴ 42.310,43 EUR à l'indice-pivot 103,14 (base 1996=100)

²⁵ Sur un revenu plafonné certes.

²⁶ Avis CGG 2020/20 'Projet de loi-programme' du 3 novembre 2020.

ne pas procéder à la dernière augmentation du plafond de calcul, le Comité demande de coupler à nouveau le niveau de ce plafond au plafond intermédiaire du calcul de cotisation à l'avenir.

2.2 Financement du statut social

2.2.1 Montant du financement alternatif

Dans son avis 2022/13, le CGG avait déjà souligné le caractère problématique du mode de calcul des montants forfaitaires de financement alternatif pour le régime des travailleurs indépendants pour 2023²⁷. Lors du calcul de ces montants prévus, on a tenu compte des coûts du taxshift et du mini-taxshift tels qu'estimés initialement par le gouvernement fédéral. En ce qui concerne le taxshift, il est toutefois apparu que dans le régime des indépendants, le coût réel dépasse le coût initialement estimé. Ce coût supplémentaire a été pris en compte pour le calcul des montants forfaitaires du financement alternatif pour les années 2021 et 2022. Toutefois, cela n'a pas été le cas pour le calcul du montant pour 2023. Le CGG accueille favorablement la décision du gouvernement de revoir les montants forfaitaires fixés précédemment pour 2023 afin de prendre en compte le coût réel estimé du tax shift.

Parallèlement, le CGG souhaite rappeler que la loi qui règle le financement de la sécurité sociale²⁸ ne prévoit pas de formules pour adapter les montants minimums²⁹ en fonction du coût réel estimé du premier tax shift (2015) et du mini-tax shift de 2022. Dans le passé, le CGG a souligné l'importance de ces montants parce qu'ils garantissent aux gestions globales un niveau minimum de financement lorsque les recettes de la TVA ou du précompte mobilier sont (trop) faibles³⁰. Afin d'éviter un sous-financement des gestions globales à partir de 2024, les montants minima légaux doivent être calculés correctement et tenir compte des nouvelles dispositions légales. Le Comité répète, dès lors, que la fixation des nouveaux montants doit se faire de manière mûrement réfléchie. Il convient de tenir compte, en particulier, de l'impact budgétaire réel de toutes³¹ les mesures taxshift mises en œuvre ces dernières années³² et par extension de l'impact budgétaire de certaines nouvelles mesures gouvernementales (voir ci-dessous).

²⁷ Cette problématique a ensuite encore été rappelée dans les rapports budgétaires CGG 2022/03 'Actualisation 2022 - Préfiguration du budget 2023 - Estimations pluriannuelles 2024-2027' du 15 juillet 2022 ; Rapport 2023/01 'Deuxième contrôle budgétaire 2022 - Projet de budget définitif 2023' du 26 janvier 2023 et Rapport 2023/02 'Proposition de contrôle budgétaire 2023 - Estimations pluriannuelles 2024 - 2028' du 29 mars 2023.

²⁸ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

²⁹ Voir Avis 2021/15 « Financement alternatif 2022 et financement des soins de santé 2022 - 2023 »

³⁰ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 avril 2017, et abstraction faite des années 2021 et 2022 ainsi qu'en 2023, la Gestion financière globale des indépendants s'est toujours vu octroyer le montant minimum de précompte mobilier parce que les recettes de cette source de financement se sont chaque fois avérées trop faibles pour pouvoir octroyer le pourcentage fixé par la loi.

³¹ Donc le taxshift initial et le mini-taxshift décidé récemment.

³² Et qui se traduisent par une réduction structurelle des recettes de cotisations.

2.2.2 Financement des nouvelles mesures

Dans plusieurs avis et rapports budgétaires³³, le CGG a signalé, au cours de la période passée, que le gouvernement fédéral a adopté, au cours de cette législature, une série de nouvelles mesures politiques dans le statut social pour lesquelles aucun financement public structurel n'a été prévu pour le régime. Pour ces mesures, soit i) le financement des mesures était explicitement prévu via la dotation d'équilibre³⁴, soit ii) il n'était pas précisé comment l'impact budgétaire pour le régime serait compensé³⁵. Les trois mesures décidées lors du conclave budgétaire d'octobre 2022 (soutien des entrepreneurs porteurs de handicap, extension du régime primostarters, réforme du droit passerelle) relèvent du second groupe.

Le CGG a déjà souligné qu'il apprécie les efforts fournis en vue d'améliorer le statut social des travailleurs indépendants. Cependant, il se préoccupe également des dépenses engendrées par ces mesures et, surtout, de l'absence d'un financement structurel dans le régime pour les couvrir. Il accueille donc favorablement l'initiative du gouvernement de compenser, à compter de 2024, le coût des trois mesures précitées par le biais d'une augmentation structurelle du financement alternatif et demande de désormais prévoir immédiatement le financement nécessaire pour chaque décision de nouvelles initiatives.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 25 avril 2023 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

³³ Voir e.a. avis CGG 2021/20 'Découplage des montants des allocations de maternité, de paternité et de naissance' du 26 octobre 2021 ; Avis CGG 2021/22 'Modification de l'allocation de transition' du 16 novembre 2021 ; Rapport CGG 2021/04 'Deuxième contrôle budgétaire 2021 - Projet de budget définitif 2022' du 16 décembre 2021 ; Avis CGG 2021/26 'Montants des dotations d'équilibre 2021 et 2022' du 16 décembre 2021 ; Rapport CGG 2022/02 'Proposition de contrôle budgétaire 2022 - et estimations pluriannuelles 2023 – 2027' du 1^{er} avril 2022 ; Rapport CGG 2022/03 'Actualisation 2022 - Préfiguration du budget 2023 - Estimations pluriannuelles 2024-2027' du 15 juillet 2022 ; Rapport CGG 2023/01 'Deuxième contrôle budgétaire 2022 - Projet de budget définitif 2023' du 26 janvier 2023.

³⁴ C'est le cas pour l'augmentation des allocations de maternité et l'accès à la pension minimum pour certains conjoints aidants. Comme la dotation d'équilibre correspond à un financement du solde, ce n'est pas l'instrument adéquat pour financer des mesures sur une base structurelle.

³⁵ L'allongement du congé de paternité, l'augmentation de la pension minimum, la réforme de l'allocation de transition et l'introduction d'un congé de deuil pour les indépendants et le régime des primo-starters pour les artistes.