

Bruxelles, le 18 février 2021

Avis 2021/03

Rendu à la demande de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants

Pension minimum en faveur des conjoints aidants

En résumé.....	1
1 Demande d'avis	2
2 Les conjoints aidants et le statut social.....	2
3 La proposition de loi.....	3
3.1 Problématique.....	3
3.2 La proposition.....	4
4 Avis du Comité.....	5
4.1 Problématique.....	5
4.2 La proposition.....	6
4.3 Pistes alternatives	7

En résumé

Le CGG rend un avis sur une proposition de loi qui donne la possibilité à un groupe spécifique de conjoints aidants d'obtenir l'accès à la pension minimum. Il s'agit de conjoints aidants qui, malgré leur affiliation obligatoire et le paiement de cotisations sous le maxi-statut, sont aujourd'hui exclus, par définition, d'une pension minimum propre, car ils ne pourront jamais prêter suffisamment d'années de carrière constitutives de pension (soit 30 ans). La proposition prévoit que les années d'activité situées avant l'introduction du maxi-statut en 2005 pourraient entrer en considération pour le calcul de la condition de carrière. Pour ce faire, l'intéressé devrait payer une cotisation forfaitaire. Le système proposé doit permettre à ce groupe spécifique de conjoints aidants de prouver malgré tout 2/3 d'une carrière, pour entrer en considération pour une pension minimum. Le Comité reconnaît la problématique, mais estime que la solution proposée n'est pas la meilleure. Le Comité voit au moins deux pistes alternatives pour l'élaboration d'une solution, à savoir l'octroi d'un complément de pension par année de carrière ou une adaptation de la période de référence pour le calcul de la condition de carrière minimale. L'élaboration d'une proposition concrète suppose un choix de principe pour lequel les pistes précitées peuvent servir d'inspiration. Le Comité se montre prêt à se pencher sur les modalités d'une solution concrète pour autant qu'il soit suffisamment clair, au préalable, dans quel cadre il faut travailler.

1 Demande d'avis

La Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants a demandé¹ au CGG de rendre, au plus tard pour le 22 février 2021, un avis sur une proposition de loi² (2019) améliorant le montant de la pension minimum de certains conjoints aidants.

2 Les conjoints aidants et le statut social

2.1 Exclusion initiale du statut social

Pendant longtemps, les conjoints aidants n'ont pas eu la possibilité de s'assujettir - et donc de s'assurer en leur propre nom - dans le cadre du statut social. Prenant de plus en plus conscience³ de ce que la position socio-économique de ce groupe pouvait avoir de vulnérable, on a essayé, depuis la fin des années 80, d'améliorer la protection sociale des conjoints aidants. C'est ainsi qu'à partir du 1^{er} janvier 1990, ce groupe se vit accorder la possibilité de s'assurer volontairement contre l'incapacité de travail dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité obligatoire^{4,5} et qu'en 1999 fut instauré un fondement légal⁶ permettant aux conjoints aidants d'avoir accès au régime de la pension libre complémentaire pour travailleurs indépendants⁷. Quelques années plus tard, on décidait d'améliorer la protection sociale des conjoints aidants en créant un statut spécifique pour le groupe concerné⁸.

2.2 Instauration d'un statut spécifique

Depuis 2003, les conjoints aidants sont obligatoirement assujettis au statut social des travailleurs indépendants. Certaines modalités spécifiques leur sont applicables, une distinction devant en outre être faite entre le mini-statut et le maxi-statut.

¹ Mail du 2 février 2021.

² Doc 55 0169/001.

³ Entre autres, suite à la Directive européenne 86/613 de 1986 demandant aux Etats membres de prendre des mesures afin que les conjoints aidants de travailleurs indépendants puissent « adhérer, sur une base volontaire et contributive, à un régime de sécurité sociale ».

⁴ Y compris l'allocation de maternité. En effet, il n'existait pas pour ces risques de droits dérivés via le conjoint.

⁵ Loi du 14 décembre 1989

⁶ Loi portant des dispositions sociales du 25 janvier 1999 (M.B. 6 février 1999).

⁷ Cette initiative ne s'est limitée qu'à une possibilité théorique puisque les arrêtés d'exécution n'ont jamais été publiés.

⁸ Instauré par la loi-programme du 24 décembre 2002 (articles 9 à 37).

L'assujettissement au mini-statut n'ouvre des droits que dans le secteur des indemnités de l'assurance maladie-invalidité⁹. Dans ce cadre, les conjoints aidants paient une cotisation réduite¹⁰, calculée sur le revenu professionnel indépendant de l'indépendant aidé¹¹.

Du 1^{er} janvier 2003 au 30 juin 2005, les conjoints aidants furent obligés de s'affilier au mini-statut. Pendant cette période, ils avaient toutefois la faculté de s'affilier volontairement au maxi-statut.

Le maxi-statut offre aux conjoints aidants une protection sociale identique à celle des indépendants à titre principal. Les taux de cotisation sont identiques à ceux qui s'appliquent aux indépendants à titre principal, mais les conjoints aidants sont redevables d'une cotisation minimum moins élevée¹². Les cotisations des conjoints aidants sont calculées sur la part des revenus professionnels que l'indépendant aidé attribue fiscalement à son conjoint aidant.¹³

Le 1^{er} juillet 2005, l'affiliation au maxi-statut fut rendue obligatoire pour tous les conjoints aidants, à l'exception de ceux qui étaient nés avant le 1^{er} janvier 1956. Ces derniers purent conserver le mini-statut.

3 La proposition de loi

3.1 Problématique

Selon les auteurs de la proposition, les conjoints aidants nés entre 1956 et 1970 ont, dans certains cas, dû payer des cotisations plus élevées en raison de l'affiliation obligatoire au maxi-statut sans que :

- les intéressés puissent accéder à la pension minimum ;
- cela donne lieu à un revenu de pension plus élevé au niveau du ménage.

⁹ « Incapacité de travail - Invalidité - Maternité ».

¹⁰ En 2021, 0,79 % sur la partie des revenus professionnels n'excédant pas 60.638,46 EUR (et sur un revenu minimum de 14.042,57 EUR) et 0,51 % sur la partie des revenus professionnels qui dépasse 60.638,46 EUR (sans excéder 89.361,89 EUR).

¹¹ Y compris le revenu fiscal d'aidant.

¹² Le seuil de cotisation minimal est toutefois égal à la moitié du seuil minimal applicable pour une activité indépendante à titre principal.

¹³ Ce revenu ne peut dépasser 30 % des revenus nets de l'activité professionnelle exercée par les deux conjoints, sauf s'il est clair que les prestations du conjoint aidant sont supérieures à ce pourcentage.

Pension minimum

La pension minimum d'indépendant n'est octroyée que pour autant que l'indépendant prouve au moins 2/3 d'une carrière complète. Lorsque l'assujettissement est devenu obligatoire, le groupe des conjoints aidants nés entre 1956 et mai 1968¹⁴ avait déjà atteint un âge qui ne leur permettrait pas de se constituer, dans le cadre du maxi-statut, une carrière comportant les 30 années requises pour pouvoir ouvrir un droit individuel à la pension minimum.

Revenu de pension

Lorsqu'on octroie une pension de retraite à des personnes mariées, on examine quelle est la situation la plus avantageuse au niveau financier : l'octroi d'une pension au taux ménage dans le chef de l'un des deux conjoints ou bien l'octroi des deux pensions individuelles. C'est la solution la plus avantageuse qui est retenue. Les auteurs de la proposition affirment que même si les conjoints aidants ont payé des cotisations et se sont constitué des droits à pension dans le maxi-statut, la solution la plus avantageuse restera dans de très nombreux cas l'octroi de la pension au taux ménage. Selon les auteurs de la proposition, le paiement de cotisations plus élevées au niveau du ménage résultant de l'assujettissement au maxi-statut ne donnerait donc pas lieu à un revenu de pension plus élevé au niveau du ménage. Il en serait notamment ainsi lorsque le conjoint aidant a une carrière trop courte, en l'occurrence moins de 30 ans de carrière, et que les revenus du ménage sont modestes.

3.2 La proposition

La proposition de loi entend fournir une solution aux problèmes évoqués ci-dessus. Elle prévoit pour les conjoints aidants qui i) avaient moins de 50 ans le 1^{er} juillet 2005¹⁵ et ii) peuvent prouver une carrière de minimum 15 ans, que des années d'activité en tant qu'aidant situées avant 2005¹⁶ puissent être prises en considération pour le calcul de la condition de carrière¹⁷. A cette fin, les personnes intéressées paieraient une cotisation forfaitaire. Le règlement proposé doit permettre à ce groupe spécifique de conjoints aidants de prouver 2/3 d'une carrière complète et d'entrer en ligne de compte pour une pension minimum.

¹⁴ La proposition de loi parle de la cohorte de naissance 1956-1970. A la suite du relèvement de l'âge légal de la pension de 65 à 67 ans (2030), les conjoints aidants nés entre juin et décembre 1968, en 1969 et en 1970 et assujettis depuis 2005 au maxi-statut auront la possibilité de remplir la condition de carrière minimale pour avoir accès à la pension minimum.

¹⁵ Cette condition d'âge découle du fait que les conjoints aidants nés avant 1956 n'ont pas été forcés en 2005 de s'affilier sous le maxi-statut et pouvaient rester assurés sous le mini-statut. D'un point de vue légistique, il est cependant plus exact de définir le groupe-cible de la mesure sur base de l'année de naissance du conjoint aidant, plutôt que sur son âge au 1/7/2008. Voir point 4.2.1.

¹⁶ Soit les années d'activité pour lesquelles il n'y avait pas de possibilité d'assujettissement au statut social du conjoint aidant.

¹⁷ Ces années n'entreraient pas en ligne de compte pour le calcul de la pension proprement dit.

4 Avis du Comité

Le CGG prend connaissance de la proposition de loi améliorant le montant de la pension minimum pour certains conjoints aidants.

4.1 Problématique

Le Comité reconnaît la problématique en matière de **pension minimum** décrite dans la proposition de loi :

- Les conjoints aidants n'ont que depuis 2003 la possibilité légale de se constituer des droits à pension propres dans le statut social. En pratique, en outre, nombre d'entre eux ne se constitueront des droits à pension qu'à partir du 1^{er} juillet 2005, soit à partir du moment où ils ont été forcés de s'affilier sous le maxi-statut. Le fait que les conjoints aidants ont longtemps été dans l'incapacité de se constituer des droits à pension en leur nom propre les différencie des autres indépendants actifs professionnellement.
- Les conjoints aidants nés entre 1956 et mai 1968 ne pourront pas prêter (dans le cadre du maxi-statut et abstraction faite des droits constitués dans d'autres régimes) suffisamment d'années de carrière constitutives de pension (soit 30 années) pour ouvrir un droit individuel à la pension minimum, et ce malgré :
 - leur assujettissement obligatoire et donc le paiement de cotisations sociales sous le maxi-statut ;
 - les années d'activité effective éventuelles qui ont précédé l'assujettissement obligatoire des conjoints aidants au statut social, pour lesquelles il n'était pas possible de se constituer des droits individuels à la pension.
- Ces situations peuvent mener à ce que les cotisations qui ont été payées dans le cadre du maxi-statut ne pourront jamais être valorisées en termes de pension.

À propos du **revenu de pension au niveau du ménage**, le Comité signale que :

- l'octroi d'une pension au taux ménage aux couples mariés alors que les deux conjoints ont constitué des droits à pension individuels est un principe général du régime légal des pensions¹⁸ lorsque c'est la solution la plus avantageuse dans la situation donnée¹⁹. En ce sens, la situation décrite dans la proposition de loi n'est pas spécifique à la position des conjoints aidants qui ont été obligés de s'affilier sous le maxi-statut. Il est toutefois vrai que les ménages concernés auraient bénéficié d'une pension au taux ménage même sans l'introduction du maxi-statut, et donc sans le paiement des cotisations supplémentaires qui en découlait.
- on a veillé à ce que l'entrée en vigueur du statut obligatoire des conjoints aidants n'implique pas de perte de pensions pour le ménage. La pension cumulée de l'indépendant et de son conjoint aidant ne serait jamais inférieure à la pension au taux ménage qui aurait été perçue si le statut du conjoint aidant n'avait jamais existé. A cette fin, le législateur a mis en place un calcul de la pension proportionnelle au taux ménage

¹⁸ Tant du régime des travailleurs indépendants que du régime des salariés.

¹⁹ Dans le cas où l'un des deux conjoints ne peut démontrer aucune ou pas assez d'années de carrière.

sur base des revenus réels du ménage (les revenus réels de l'indépendant aidé, y compris les revenus attribués au conjoint aidant). Cela n'empêche que l'affiliation obligatoire au maxi-statut a impliqué une hausse de cotisations pour certains ménages, notamment ceux dont les revenus sont modestes, sans que cela ne se traduise en une pension supplémentaire, même sous la forme d'une pension au taux ménage plus élevée.

Nonobstant ce qui précède, le Comité signale que les conjoints aidants sous maxi-statut bénéficient d'une protection sociale qui est identique à celle des indépendants à titre principal et comprend, en 2021, entre autres un accès individuel aux indemnités d'incapacité de travail (y compris maternité), la constitution de droits propres à la pension, le droit passerelle, les allocations d'aidant proche et les titres services dans le cadre de l'aide à la maternité.

4.2 La proposition

4.2.1 Remarques techniques préalables

Dans le projet de loi, le groupe-cible est délimité comme suit : les conjoints aidants qui i) avaient moins de 50 ans le 1er juillet 2005 et ii) peuvent prouver une carrière de minimum 15 ans à leur 65 ans.

Pour le Comité, il est plus précis d'indiquer dans la base légale qu'il doit s'agir des conjoints aidants qui i) sont nés entre 1956 et mai 1968 et ii) qui peuvent prouver une carrière de 15 ans à l'âge légal de la pension.

4.2.2 Objet de la proposition

Le CGG comprend la volonté de garantir un droit individuel à une pension minimum pour tous les conjoints aidants sous maxi-statut, et donc, de chercher une solution à la situation spécifique des conjoints aidants nés entre 1956 et mai 1968. Pour le Comité toutefois, l'introduction d'une possibilité de régularisation des années de carrière préalables à 2005 par le biais du paiement d'une cotisation forfaitaire n'est pas la piste de solution la plus adaptée :

- Dans le passé²⁰, les conjoints aidants ont déjà eu la possibilité, sous certaines conditions, de faire assimiler à une période d'activité professionnelle les périodes d'aide effective en tant que conjoint aidant situées avant le 1^{er} janvier 2003²¹. Cela impliquait le paiement unique d'une prime par trimestre civil à assimiler. Ce système n'a cependant presque pas été utilisé.
- Il est important que la solution élaborée soit simple à mettre en œuvre. En outre, le système doit être facile à comprendre pour l'indépendant et aisément accessible.
 - Il est aussi important que le coût de la solution élaborée soit honnête et raisonnable, non seulement pour le régime mais aussi pour le groupe-cible. La majorité des conjoints aidants ont en effet des revenus faibles. La piste d'une cotisation de régularisation forfaitaire pourrait entraîner que la solution élaborée

²⁰ Entre fin 2005 et le 31 décembre 2009.

²¹ Arrêté royal pris en exécution de l'article 36, § 5 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

soit uniquement payable pour les conjoints aidants dont la carrière constitutive de pension est proche de 30 ans (la condition de carrière pour la pension minimum). Les conjoints aidants dont la carrière est plus courte, proche des 15 ans, seront redevables d'une cotisation de régularisation très élevée. En effet, plus il y a d'années à régulariser, plus le montant des cotisations de régularisation à payer sera élevé.

- Des alternatives, où les années de carrière sont uniquement rachetées pour obtenir l'accès à la pension minimum, mais où la pension minimum est elle-même calculée sur base de la carrière réelle, mènent aussi à des déséquilibres. En effet, là aussi, plus la carrière constitutive de pension est courte, plus le conjoint aidant doit payer, tandis que le retour est plus élevé à mesure que la pension constitutive de pension est plus longue. En d'autres termes, plus l'avantage est élevé, plus la cotisation de régularisation est faible.
- Même si l'on opte pour une cotisation de régularisation calculée actuariellement, ce sont plutôt les conjoints aidants avec les carrières les plus longues et le moins d'années à régulariser qui paient les cotisations de régularisation les plus élevées²².
- La piste d'une cotisation de régularisation peut éveiller l'impression, chez le groupe-cible concerné, qu'il faille payer encore une fois pour des droits à pension pour lesquels ils ont déjà cotisé dans le passé au travers du maxi-statut.

4.3 Pistes alternatives

Le Comité voit au moins deux pistes alternatives pour élaborer une solution au problème posé concernant la pension minimum :

1. L'octroi d'un complément de pension par année de carrière : on pourrait choisir de compléter la pension au taux ménage par un supplément de revenu forfaitaire par année de carrière prestée par le conjoint aidant.
2. Une adaptation de la période de référence pour le calcul de la condition de carrière minimale : on pourrait choisir de calculer, à l'avenir, la condition des 2/3 de carrière sur base des années de carrière à compter de 2003, soit à compter du moment où le groupe visé a pu commencer à cotiser.

Le Comité indique que l'élaboration d'une proposition concrète de solution suppose un choix de principe pour lequel les pistes précitées peuvent servir d'inspiration. Le Comité se montre prêt à se pencher sur les modalités d'une solution concrète pour autant qu'il soit suffisamment clair, au préalable, dans quel cadre il faut travailler.

²² La pension minimum est calculée et octroyée au prorata du nombre d'années de carrière prestées. Le montant de la pension minimum par année de carrière sera, dans la majorité des cas, supérieur à celui de la pension proportionnelle constituée. Les avantages de pension accumulés (et donc aussi les dépenses de pension supplémentaires) en cas d'octroi de la pension minimum grossiront donc à mesure que le nombre d'années de carrière augmentera.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 18 février 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président