

Bruxelles, le 26 octobre 2021

**Avis 2021/20**

**Rendu à la demande du Ministre des Indépendants**

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

## **Découplage des montants des allocations de maternité, de paternité et de naissance**

### **Contenu**

En résumé.....	2
1 Contexte.....	3
2 Le projet de loi-programme .....	3
3 Avis du Comité.....	3
3.1 Découplage.....	3
3.2 Augmentation de l'allocation de maternité .....	4
Priorités pour un renforcement du statut social.....	4
Impact budgétaire.....	6

## En résumé

Le CGG se voit soumettre pour avis un projet de loi-programme qui prévoit le découplage des montants de l'allocation de paternité et de naissance dans le régime indépendant du montant de l'allocation de maternité. Cela doit permettre d'augmenter l'allocation de maternité sans faire évoluer les autres allocations.

Le CGG s'oppose à l'initiative de découpler les montants de l'allocation de paternité et de naissance du montant de l'allocation de maternité :

- dans le passé, on a en effet délibérément choisi de coupler systématiquement différents montants d'allocations du statut social i) entre eux ou ii) à des montants d'allocations du régime salarié. De cette manière, on offrait aux indépendants une même protection (minimale) i) que les autres indépendants dans une situation similaire ou ii) que les salariés dans une situation identique.
- le découplage implique une évolution divergente à l'avenir des allocations au sein de l' "assurance parentale" des indépendants. Le Comité estime que ce n'est pas souhaitable

Le Comité tire également profit de cet avis pour exposer une série de préoccupations par rapport à l'augmentation prévue de l'allocation de maternité. Le CGG n'est pas formellement consulté sur cette mesure, bien qu'il ait une compétence consultative sur toutes les matières en lien avec le statut social et bien qu'il soit responsable de la Gestion financière globale des Travailleurs indépendants. Les préoccupations du Comité sont de deux ordres :

- l'augmentation prévue ne répond pas à une demande concrète des indépendants. Il ressort d'ailleurs d'une enquête récente que les indépendants trouvent que l'allocation de maternité est suffisamment généreuse. Il y a un souhait d'amélioration des pensions proportionnelles et des allocations dans la branche de l'incapacité de travail. Le Comité estime qu'il vaudrait mieux investir le budget prévu pour l'augmentation de l'allocation de maternité dans une augmentation plus limitée de toutes les allocations de l'assurance parentale des indépendants, ou bien dans un renforcement du congé de maternité d'une autre manière (par exemple, en allongeant sa durée) ;
- la mesure implique de nouvelles dépenses dans le régime sans qu'un financement structurel supplémentaire ne soit prévu. Le Comité signale que la dotation d'équilibre dont il est question dans les notifications budgétaires n'a pas pour objectif de financer sur une base structurelle des nouvelles mesures politiques.

Pour finir, le Comité déplore de devoir constater que l'augmentation de l'allocation de maternité est une initiative qui, tout comme une série de mesures précédentes en vue du renforcement du statut social, est prise i) sans financement supplémentaire sur une base structurelle, ii) sans prise en compte des priorités formulées par les indépendants et iii) sans consultation préalable du CGG.

## 1 Contexte

Au cours du conclave budgétaire d'octobre 2021, le gouvernement a décidé de relever<sup>1</sup> le montant des allocations de maternité pour les travailleuses indépendantes de 514,64 EUR (257,32 pour un repos à mi-temps) à :

- 737,61 EUR pendant les 4 premières semaines en cas de congé de maternité à temps plein (368,50 EUR pour un congé à temps partiel),
- 674,64 EUR à compter de la 5<sup>ème</sup> semaine en cas de congé de maternité à temps plein (337,32 EUR pour un congé à temps partiel).

Comme un couplage entre le montant de l'allocation de maternité et celui de l'allocation de paternité et de naissance existe dans le statut social<sup>2</sup> et que le gouvernement a décidé d'augmenter uniquement l'allocation de maternité, il est nécessaire de supprimer le couplage existant.

## 2 Le projet de loi-programme

Le CGG se voit soumettre pour avis un projet de loi-programme qui supprime le couplage, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, entre le montant de l'allocation de paternité et de naissance et celui de l'allocation de maternité dans le régime des travailleurs indépendants. Le montant journalier actuel de ces allocations sera écrit en termes nominaux<sup>3</sup> dans l'article 18bis, §5 de l'arrêté royal n°38.

## 3 Avis du Comité

### 3.1 Découplage

Le CGG s'oppose à l'initiative de découpler les montants de l'allocation de paternité et de naissance du montant de l'allocation de maternité.

Dans le passé, différents montants d'allocations du statut social ont été systématiquement couplés i) entre eux ou ii) à des montants d'allocations du régime salarié<sup>4</sup>. Il s'agissait toujours de choix délibérés pour garantir aux indépendants une même protection (minimale) i) que les autres indépendants dans une situation similaire ou ii) que les salariés dans une situation identique<sup>5</sup>. Cet objectif est mis à mal lorsqu'on touche à ces liaisons<sup>6</sup>.

Le CGG souligne que supprimer le lien entre les allocations de paternité et de naissance et l'allocation de maternité permet une évolution divergente à l'avenir des allocations au sein de

---

<sup>1</sup> Notifications 'Budget pluriannuel 2022 – 2024'.

<sup>2</sup> Article 18bis, §5 de l'arrêté royal n° 38.

<sup>3</sup> À savoir 85,77 EUR à l'indice-pivot 109,34 (base 2013 = 100).

<sup>4</sup> Pour un aperçu, voir annexes II des avis CGG 2019/06 et 2021/10 sur les adaptations au bien-être dans le régime indépendant.

<sup>5</sup> Ainsi, les montants des pensions minimum des indépendants et des salariés sont couplés.

<sup>6</sup> C'est aussi la raison pour laquelle le CGG a exprimé des réserves dans son avis 2020/20 quant au découplage du montant pour les aidants proches de celui de la pension minimum pour les indépendants.

l' "assurance parentale" des indépendants. Le Comité estime que ce n'est pas souhaitable, (comme il l'argumentera ci-dessous), en particulier parce qu'il ne comprend pas pourquoi les indépendants qui se chargent du soin d'un enfant ne seraient pas soutenus de la même manière financièrement. C'est aussi contraire à la volonté du gouvernement d'investir beaucoup plus fortement dans un meilleur équilibre des genres lors de la prise des responsabilités familiales et des congés de soins<sup>7</sup>.

### 3.2 Augmentation de l'allocation de maternité

Bien que le CGG n'a pas été chargé de rendre un avis sur l'augmentation de l'allocation de maternité en tant que telle, il souhaite malgré tout tirer profit de cet avis pour exposer une série de préoccupations par rapport à la mesure proposée. En effet, le CGG :

- a une mission d'avis sur toutes les questions ayant trait au statut social des indépendants<sup>8</sup>, et plus particulièrement sur les lignes de force de la politique à mener<sup>9</sup> ;
- est en charge de la Gestion financière globale pour le statut social des travailleurs indépendants<sup>10</sup>.

Par ailleurs, le Comité estime que les nouvelles initiatives en vue du renforcement du statut social doivent de préférence s'intégrer dans une vision plus large du développement de ce statut et doivent donc être prises en tenant compte :

- des priorités des indépendants, et
- des capacités budgétaires du régime.

Le Comité n'est pas certain qu'il ait suffisamment été tenu compte de ces éléments lors de la décision d'augmenter l'allocation de maternité.

#### Priorités pour un renforcement du statut social

Dans le passé, le CGG a insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'une protection sociale pour les indépendants qui correspond à leurs besoins et souhaits spécifiques<sup>11</sup>. Selon le Comité, les initiatives en vue du renforcement du statut social doivent, en premier lieu, être prises dans les domaines jugés comme prioritaires par les indépendants.

De précédentes enquêtes ont déjà montré que les indépendants aimeraient qu'une amélioration du statut social se traduise prioritairement par :

- une augmentation du montant des pensions proportionnelles ;
- une amélioration de la protection en cas d'incapacité de travail (y compris en matière de prévention et de réintégration).<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Voir point 5.4. de l'accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020.

<sup>8</sup> Art. 109, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

<sup>9</sup> Art. 110, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

<sup>10</sup> Art. 111 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses.

<sup>11</sup> Voir e.a. le document du CGG 'Points importants pour la prochaine législature' de juin 2020 et l'avis CGG 2021/08 'Recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale'.

<sup>12</sup> D'ailleurs, dans le cadre de l'enveloppe bien-être 2021-2022, c'est aussi ce point de vue qui a mené le CGG à décider d'investir plus fortement dans une adaptation au bien-être des allocations dans la branche

Les résultats d'enquêtes récentes<sup>13</sup> le confirment. Par ailleurs, il en ressort que la majorité des indépendants considèrent que l'allocation de maternité telle qu'elle existe aujourd'hui est suffisamment généreuse<sup>14</sup>. L'augmentation substantielle décidée dans le cadre du conclave budgétaire ne répond donc aucunement à un besoin concret des indépendants.

Du reste, il peut être noté en marge que certes une harmonisation des niveaux de protection entre les régimes des indépendants et des salariés a été ambitionnée dans le passé, mais l'aspiration principale a toujours été de garantir aux indépendants une même protection minimale que celle des salariés. Jusqu'à présent, des initiatives étaient dès lors prises exclusivement en vue d'aligner les prestations des indépendants sur les minima du régime salarié. Par l'augmentation prévue de l'allocation de maternité toutefois, des montants (forfaitaires) d'allocation dans le régime indépendant sont pour la première fois adaptés aux maxima<sup>15</sup> du régime salarié.

Comme les indépendants sont satisfaits de la hauteur de l'allocation de maternité, le Comité aurait préféré que le budget libéré pendant le conclave budgétaire soit utilisé pour l'amélioration de la protection en cas d'incapacité de travail, en particulier pour des mesures de prévention et de réintégration par le biais de l'introduction d'un budget-santé.

Nonobstant ce qui précède, le Comité souhaite formuler des propositions visant à affiner la décision du conclave budgétaire. Le budget prévu devrait être alloué :

- soit à une augmentation plus limitée de toutes les allocations de l'assurance parentale pour les indépendants. Le choix d'augmenter uniquement l'allocation de maternité dans cette branche a pour conséquence que celle-ci dépasse fortement le niveau de l'allocation de paternité et de naissance ainsi que ceux de l'allocation d'adoption et de l'allocation pour parents d'accueil. Lors de l'introduction de ces allocations, il avait pourtant été expressément choisi d'aligner la hauteur de ces montants sur celui de l'allocation de maternité. Pour le Comité, ce choix cadrerait également avec l'idée fondamentale qu'il est équitable de soutenir financièrement de la même manière tous les indépendants en charge des soins à un enfant. Dès lors, il déplore que cela prenne fin avec l'augmentation prévue de l'allocation de maternité.
- soit de renforcer le congé de maternité des indépendants d'une autre manière, par exemple, en allongeant sa durée maximale soit pour toutes les mères, soit dans des situations spécifiques<sup>16</sup>.

---

pension et la branche incapacité de travail et invalidité du statut social. Voir avis CGG 2021/10 'Adaptations au bien-être 2021-2022' du 30 avril 2021.

<sup>13</sup> Tant l'UCM que Unizo ont mené une enquête, mi-2021, sur la satisfaction des indépendants à propos de leur statut social et sur leurs souhaits de renforcement.

<sup>14</sup> 80 % des répondants à une enquête récente de Unizo ont indiqué estimer que le montant d'allocation actuel était élevé à très élevé.

<sup>15</sup> D'allocations proportionnelles.

<sup>16</sup> Par exemple, l'élaboration d'un équivalent au système d'éloignement du travail qui existe dans le régime salarié pour les futures mères pour lesquelles l'exercice de leur activité professionnelle comporte un risque pour elles-mêmes ou pour l'enfant à naître.

## Impact budgétaire

L'impact budgétaire de l'augmentation de l'allocation de maternité est estimé<sup>17</sup> à :

- 14,65 millions EUR en 2022
- 14,65 millions EUR en 2023
- 14,65 millions EUR en 2024

Ces dépenses supplémentaires seraient compensées par la dotation d'équilibre<sup>18</sup> dans le régime des indépendants<sup>19</sup>.

À cet égard, le Comité formule les remarques suivantes :

- La dotation d'équilibre a pour but de compenser les déficits budgétaires des Gestions financières globales. La finalité de la dotation d'équilibre n'est donc pas de financer sur une base structurelle de nouvelles mesures politiques.
- Certes la dotation d'équilibre pour le régime des travailleurs indépendants ne peut pas être inférieure à 1/9<sup>e</sup> de la dotation d'équilibre octroyée au régime des travailleurs salariés, mais son octroi ne peut pas mener à un solde positif dans le régime indépendant. Comme elle a toujours présenté un solde final positif, la Gestion financière globale des Travailleurs indépendants n'a donc pas reçu de dotation d'équilibre au cours des années qui ont précédé la crise du coronavirus<sup>20</sup>.
- Le solde positif dont il était question avant la crise était de nature structurelle et pouvait, entre autres, être attribué aux efforts effectués par le statut pour garder un contrôle sur les dépenses. Juste avant le début de la crise, le CGG avait toutefois signalé dans ses rapports budgétaires que le volume de ce solde positif diminuait<sup>21</sup>. Cette diminution était, entre autres, provoquée par l'introduction d'une série de mesures<sup>22</sup> visant le renforcement du statut social pour lesquelles aucun moyen supplémentaire n'avait été mis à disposition du régime.
- À propos de la mise en œuvre et du financement de ces mesures de renforcement, le CGG écrivait dans son rapport 2020/01 :  
"Leur financement se fait donc sur base des réserves que le régime a constituées au fil des ans. Ces mesures ont cependant été prises sans concertation préalable avec les organisations représentatives des indépendants et/ou sans avis préalable du CGG<sup>23</sup>."

---

<sup>17</sup> Notifications "Budget pluriannuel 2022 2024".

<sup>18</sup> Aucun financement structurel supplémentaire n'est donc prévu pour couvrir les dépenses pour cette mesure.

<sup>19</sup> Notifications "Budget pluriannuel 2022 2024".

<sup>20</sup> Les dotations d'équilibre pour les années 2020 et 2021 correspondent intégralement à l'impact budgétaire de la crise du coronavirus.

<sup>21</sup> Voir rapport CGG 2019/02 'Préfiguration du budget 2020 - Estimations pluriannuelles 2021-2024' du 2 août 2019 et rapport 2020/01 'Budget des missions adapté 2019 - Projet de budget définitif 2020 (Partie missions)' du 30 janvier 2020.

<sup>22</sup> Comme la réduction/suppression de la période de carence, l'introduction d'une allocation de paternité ou l'augmentation des pensions pour les carrières incomplètes (et, par conséquent, des allocations d'invalidité qui y sont couplées).

<sup>23</sup> Comme le renforcement des pensions et l'amélioration des indemnités de maladie et d'invalidité.

Même si ces initiatives sont directement favorables aux indépendants, elles ne répondent pas toujours aux demandes concrètes des indépendants ou aux besoins qu'ils qualifient de prioritaires. Le CGG estime pourtant que les réserves financières du régime doivent être en premier lieu allouées aux initiatives que les indépendants jugent comme prioritaires, comme l'amélioration de la pension proportionnelle et des indemnités d'incapacité de travail.

C'est pourquoi le Comité recommande que toutes les mesures visant à l'amélioration du statut social des indépendants soient prises à l'avenir en et après concertation avec le CGG<sup>24</sup>, i) qui, grâce à une représentation des organisations des indépendants, est au courant des demandes et besoins présents dans la population indépendante et ii) qui est également responsable de la (bonne) gestion financière du régime et qui ambitionne donc un budget en équilibre ou avec un solde final positif."

Le Comité déplore que ce passage reste encore d'application aujourd'hui. L'augmentation de l'allocation de maternité est en effet, après l'augmentation progressive de la pension minimum à 1.500 EUR par mois et l'introduction d'un congé de deuil pour les indépendants, la troisième initiative visant l'extension du statut social depuis le rapport budgétaire 2020/01, i) sans financement supplémentaire sur une base structurelle, ii) sans prise en compte des priorités formulées par les indépendants et iii) sans consultation préalable du CGG.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants,  
le 26 octobre 2021 :

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secrétaire**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**

---

<sup>24</sup> Le Comité a une compétence consultative formelle sur tous les avant-projets de loi se rapportant au statut social des travailleurs indépendants et sur les lignes de force de la politique à mener.