

Avis 2021/24

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Conjoints aidants : accès à la pension minimum

Contenu

En résumé.....	1
1 Les statut spécifique des conjoints aidants.....	2
2 Problématique.....	3
3 L'avant-projet de loi	3
4 Estimations budgétaires.....	4
5 Avis du Comité.....	5

En résumé

Le CGG se voit soumettre pour avis un avant-projet de loi qui prévoit que la condition de 2/3 de carrière pour accéder à la pension minimum sera définie différemment pour les conjoints aidants i) nés entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 mai 1968, ii) dont la carrière n'est pas au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète (soit 45 ans) et iii) qui se sont soit affiliés volontairement au maxi-statut dans la période du 1er janvier 2003 au 30 juin 2005 pendant au moins un trimestre, soit ont dû s'affilier obligatoirement au maxi-statut le 1er juillet 2005. En effet, en raison de leur âge au moment où l'assujettissement au maxi-statut est devenu obligatoire, ces conjoints aidants ne pouvaient plus 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. Pour accéder à la pension minimum, il suffira à l'avenir pour ce groupe de prouver une carrière correspondant à au moins deux tiers du nombre d'années et de trimestres situés entre le 1^{er} janvier 2003 et la fin du trimestre qui précède la prise de cours de la pension.

Comme le Comité reconnaît cette problématique et estime que la mesure proposée constitue une solution simple à mettre en œuvre et facile d'accès pour les indépendants, il émet un avis favorable à l'avant-projet de loi qui lui est soumis.

Dans son avis, le Comité signale en outre qu'il existe d'autres situations dans lesquelles l'accès à la pension minimum dans le régime des indépendants est complexifié ou empêché parce que certaines périodes d'activité indépendante ne sont pas prises en considération pour déterminer la condition de carrière. Le Comité estime qu'il est souhaitable que le gouvernement fédéral analyse si une solution peut aussi être élaborée pour ces situations et laquelle.

1 Le statut des conjoints aidants

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 conscience¹ de ce que la position socio-économique de ce groupe pouvait avoir de vulnérable, on a essayé, à compter des années 1980, d'améliorer progressivement la protection sociale des conjoints aidants². En 2003, cela a résulté en l'assujettissement obligatoire des intéressés au statut social des travailleurs indépendants. Depuis lors, les conjoints aidants sont assurés socialement dans le statut social des travailleurs indépendants selon des modalités spécifiques, une distinction devant en outre être faite entre le mini-statut et le maxi-statut :

- L'assujettissement au mini-statut n'ouvre des droits que dans le secteur des indemnités de l'assurance maladie-invalidité³. Dans ce cadre, les conjoints aidants paient une cotisation réduite⁴, calculée sur le revenu professionnel indépendant de l'indépendant aidé⁵.
- Le maxi-statut offre 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 élevée^{6,7}.

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

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.

¹ 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 ».

² Pour plus d'informations, voir avis CGG 2021/03 ' Pension minimum en faveur des conjoints aidants'.

³ « Incapacité de travail - Invalidité - Maternité ».

⁴ 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).

⁵ Y compris le revenu fiscal d'aidant.

⁶ Le seuil de cotisation minimal est environ à la moitié du seuil minimal applicable pour une activité indépendante à titre principal.

⁷ Les cotisations des conjoints aidants sont calculées sur la part des revenus professionnels que l'indépendant aidé attribue fiscalement à son conjoint aidant. 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.

2 Problématique

L'assujettissement obligatoire au maxi-statut devait garantir une protection sociale complète aux conjoints aidants, y compris dans la branche des pensions. En pratique, un problème se pose toutefois en matière d'accès à la pension minimum pour une cohorte de naissance spécifique.

La pension minimum d'indépendant n'est octroyée que pour autant que l'indépendant prouve au moins 2/3 d'une carrière complète^{8,9}. En raison de leur âge au moment où l'assujettissement est devenu obligatoire, les conjoints aidants nés entre 1956 et mai 1968 ne pouvaient plus 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 affiliation 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.

3 L'avant-projet de loi

Pour répondre à la problématique exposée ci-dessus, l'avant-projet de loi prévoit que la condition de 2/3 de carrière pour accéder à la pension minimum sera définie différemment pour les conjoints aidants :

- nés entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 mai 1968,
- qui se sont soit affiliés volontairement au maxi-statut dans la période du 1er janvier 2003 au 30 juin 2005 pendant au moins un trimestre, soit ont dû s'affilier obligatoirement au maxi-statut le 1er juillet 2005 et
- dont la carrière¹⁰ n'est pas au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète (soit 45 ans).

⁸ 30/45^{ième}

⁹ Pour décider s'il est satisfait à cette condition de carrière, on tient compte non seulement de la carrière dans le régime des indépendants mais aussi de la carrière dans le régime des salariés.

¹⁰ soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants

Pour accéder à la pension minimum, ce groupe de conjoints aidants devra prouver une carrière¹¹ correspondant à au moins deux tiers du nombre d'années et de trimestres situés entre le 1er janvier 2003 et la fin du trimestre qui précède la prise de cours de la pension.

Pour le montant de la pension minimum :

- les règles de calcul habituelles s'appliquent. Autrement dit, le montant de la pension minimum pour une carrière complète sera multiplié par la fraction de carrière dont le dénominateur est égal à 45 années¹².
- les règles habituelles de plafonnement s'appliqueront¹³.

La condition d'accès à la pension minimum prévue spécifiquement pour les conjoints aidants nés entre le 1er janvier 1956 et le 31 mai 1968 ne s'appliquera pas pour déterminer la pension de survie calculée en fonction de la carrière d'un conjoint aidant décédé.

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité sera d'application aux pensions des conjoints aidants qui prennent cours effectivement et pour la première fois à compter du 1er janvier 2022.

4 Impact budgétaire

L'Actuariat de la cellule ExpertIZ (SPF Sécurité sociale) a estimé le coût de cette mesure¹⁴. Il part de l'hypothèse qu'un conjoint-aidant qui quitte ce statut spécifique poursuit sa carrière dans un autre régime jusqu'à l'âge légal de la retraite et ne connaît donc pas de périodes d'inactivité. L'ensemble des conjoints-aidants visés par la mesure rempliront donc la nouvelle condition de carrière introduite par la mesure proposée.

L'Actuariat estime ainsi que le coût annuel de la mesure augmentera progressivement pour dépasser les 35 millions d'euros en 2035 pour ensuite diminuer jusqu'à disparaître en 2086. Par ailleurs, l'Actuaire signale que l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2022 implique de

¹¹ Une carrière comme conjoint aidant dans le maxi-statut et, le cas échéant, une carrière dans le régime des travailleurs salariés et dans des régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens ou auxquels une convention internationale concernant totalement ou partiellement les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants et par laquelle la Belgique est liée, s'applique. Conformément aux règles usuelles dans le régime de pension des travailleurs indépendants, les périodes prestées en tant que salarié sont prises en considération uniquement pour le calcul de la carrière professionnelle et pas pour le calcul du montant de pension.

¹² À titre d'exemple : Un conjoint aidant du groupe-cible pourra désormais avoir accès à la pension minimum avec 15 années de carrière constitutives de pensions sur une période de référence de 20 ans. Le montant de la pension sera lui égal au montant de la pension minimum pour une carrière complète multiplié par une fraction de carrière de 15/45^e.

¹³ La somme de la pension minimum en tant que conjoint aidant et la pension de travailleur salarié ne peut pas dépasser un plafond déterminé, qui est actuellement égal au montant de la pension minimum pour une carrière complète. S'il y a dépassement, la pension minimum en tant que conjoint aidant est diminuée jusqu'au montant requis. Cette diminution ne peut toutefois pas avoir comme conséquence que la pension accordée au conjoint aidant soit inférieure à la pension à laquelle il pourrait prétendre lorsqu'il n'est pas fait application du calcul en fonction de la pension minimum.

¹⁴ Dans son analyse, l'Actuaire calcule également le gain moyen en pension des bénéficiaires de la mesure et le retour sur cotisation que cela représente.

facto que les conjoints aidants nés en 1956 sont exclus des calculs sauf s'ils postposent leur prise de pension au-delà du 31 décembre 2021.

Tableau 1. Coût annuel de l'assouplissement de la condition de carrière pour les conjoints aidants nés entre le 1er janvier 1956 et le 31 mai 1968, 2022-2086, en euros

Année budgétaire	Coût annuel	Année budgétaire	Coût annuel
2022	821.321	2035	35.702.208
2023	2.602.431	2055	12.222.280
2024	4.694.595	2075	22.742
2025	5.779.901	2086	0
2026	7.194.867		

Source : Actuariat, cellule ExperTIZ, SPF Sécurité sociale

Il est à noter qu'à la suite de la mesure proposée et donc de l'octroi d'une pension minimum au conjoint aidant, le travailleur indépendant aidé ne se verra pas octroyer une pension au taux ménage, ce qui représente un moindre coût pour le statut le statut social. Cet effet budgétaire a bien été pris en compte dans l'estimation de l'Actuariat.

5 Avis du Comité

Le CGG émet un avis positif sur l'avant-projet de loi qui lui est soumis.

Problématique

Dans son avis 2021/03¹⁵, le Comité reconnaissait déjà la problématique du groupe spécifique des conjoints aidants qui, malgré leur assujettissement obligatoire au maxi-statut et le paiement de cotisations sociales, seraient automatiquement privés d'une propre pension minimum, car ils ne pourraient jamais prêter suffisamment d'années de carrière constitutives de pension (soit 30 années).

Le Comité se réjouit que par cette mesure, tous les conjoints aidants affiliés sous le maxi-statut pourront désormais ouvrir un droit à la pension minimum, grâce au paiement de cotisations. Sans cette mesure, certains d'entre eux seraient encore lésés par le fait que la loi interdisait autrefois la constitution de droits sociaux.

Modalités de la proposition

Le Comité se réjouit de la proposition visant à résoudre cette problématique en admettant une autre interprétation de la notion "2/3 d'une carrière" pour le groupe-cible. Contrairement à certaines propositions avancées dans le passé, il s'agit d'une solution simple à mettre en œuvre et facile d'accès pour les indépendants. En effet,

- elle est élaborée dans le cadre existant des règles d'octroi ;
- les règles existantes de calcul et de cumul sont utilisées pour déterminer la hauteur du montant de pension ;

¹⁵ Avis 2021/03 'Pension minimum en faveur des conjoints aidants' du 18 février 2021.

- les conjoints aidants concernés ne devront prendre aucune initiative supplémentaire sur le plan administratif ou financier pour faire valoir leur droit à la pension minimum¹⁶.

La proposition répond ainsi aux préoccupations formulées par le CGG dans son avis 2021/03 au sujet d'une solution possible pour cette problématique.

Financement de la mesure

En ce qui concerne l'impact financier de la mesure sur le statut social, les notifications budgétaires¹⁷ d'octobre 2021 prévoient que les dépenses seraient compensées par la dotation d'équilibre dans la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Le Comité signale à cet égard que :

- la dotation d'équilibre sert à compenser les déficits budgétaires dans les Gestions financières globales et n'est donc octroyée que dans la mesure où une gestion globale présente un solde négatif. Elle n'a donc pas pour objectif de financer structurellement des nouvelles mesures politiques¹⁸.
- Le renvoi vers la dotation d'équilibre dans les notifications budgétaires signifie qu'aucun financement structurel complémentaire n'a été prévu pour la mesure proposée.
- La Gestion financière globale des Travailleurs indépendants n'a jamais reçu de dotation d'équilibre au cours des années qui ont précédé la crise du coronavirus parce qu'elle présentait chaque fois un solde positif. La dotation d'équilibre octroyée au statut social pour 2020 correspond aux dépenses pour les mesures de crise COVID.

Le Comité part du principe que le statut social évoluera de nouveau vers un budget en équilibre après la crise sanitaire. Dans ce cas, les dépenses engrangées par la mesure proposée seront financées sur base des réserves structurelles du régime. Le Comité estime qu'il s'agit d'une affectation judicieuse de ces moyens puisque la mesure proposée i) remédie à une situation involontaire et difficile à justifier¹⁹ et ii) s'intègre dans la volonté plus large au sein du statut social d'améliorer les pensions des travailleurs indépendants.

Autres périodes exclues

Pour finir, le Comité signale qu'il existe d'autres situations dans lesquelles l'accès à la pension minimum dans le régime des indépendants est complexifié ou empêché parce que certaines périodes d'activité indépendante ne sont pas prises en considération pour déterminer la condition de carrière. Il s'agit, par exemple, des années au cours desquelles l'indépendant a travaillé mais a demandé et obtenu une dispense de paiement de ses cotisations sociales ou des années d'activité indépendante prestée dans "un territoire d'outre-mer" pour lesquelles des cotisations ont été payées au fonds de pension de l'ex-Office de Sécurité Sociale d'Outre-Mer

¹⁶ Par exemple, il ne sera pas attendu du conjoint aidant qu'il introduise une demande spécifique ou (contrairement aux propositions précédentes) qu'il paie une cotisation de régularisation.

¹⁷ Notifications 'budget pluriannuel 2022 – 2024' du 10 octobre 2021.

¹⁸ Il rappelle ici les remarques qu'il a formulées récemment dans ses avis 2021/20 et 2021/22.

¹⁹ Lors de l'introduction du statut pour les conjoints aidants, le groupe-cible n'a pas intentionnellement été privé de l'accès à la pension minimum. Dans ce sens, la mesure proposée constitue une correction technique d'une anomalie du système.

(aujourd'hui géré par l'ONSS)^{20,21}. Le Comité estime qu'il est souhaitable que le gouvernement fédéral analyse si une solution peut aussi être élaborée pour ces situations et laquelle²².

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 8 décembre 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

²⁰ Dans le passé, ces situations ont aussi fait l'objet de recommandations du Médiateur Pensions. Voir rapports annuels 2009 et 2020.

²¹ Les périodes prestées dans le régime des fonctionnaires ou en tant qu'aidants non mariés avant l'âge de 20 ans constituent d'autres exemples.

²² À ce sujet, le CGG renvoie à son avis 2019/09 'Constitution de droits à pension en cas de droit passerelle et de dispense de cotisations'.