

Rapport 2022/04

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Assurance et solidarité dans le statut social des indépendants

En résumé.....	2
Introduction	4
1 Assurance et solidarité dans la sécurité sociale	4
1.1 Principes de base.....	4
1.2 Statut social des travailleurs indépendants	5
1.2.1 Solidarisation limitée des risques sociaux.....	5
1.2.2 Structure des cotisations.....	6
1.2.3 Structure des prestations.....	8
2 Etude empirique de la solidarité au sein du statut social	9
2.1 Analyse sur la base d'un cas type.....	9
2.2 Analyse actuarielle	11
3 Les indépendants et leur statut social	16
4 Position du CGG.....	17
4.1 Postulats implicites de l'accord de gouvernement	17
4.2 La structure de cotisations expliquée	18
4.3 Étendue de la solidarité	20
4.4 Plus de solidarité pour quelle finalité ?.....	21
4.4.1 Le régime des salariés comme point de référence	21
4.4.2 Viabilité financière	22
4.4.3 Solidarité interne et solidarité externe	22
4.5 Quel niveau de solidarité interne ?	23
4.6 Recommandation	23
Annexe I.....	25
Annexe II. Étude UCM	27
Annexe III. Étude Actuariat	27

En résumé

A la demande du ministre des Indépendants, David CLARINVAL, le CGG s'est penché, l'année dernière, sur **la solidarité au sein du statut social**. La demande adressée au Comité découlait directement d'un passage de l'accord de gouvernement fédéral (p. 43), qui stipule qu'au cours de cette législature, le gouvernement va examiner « la manière d'introduire plus de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime ».

Dans **ce document**, le CGG fait **rapport** des **activités réalisées** dans ce cadre et explique la **position du Comité**, qui peut être résumée comme suit :

1. Le CGG estime que le passage de **l'accord de gouvernement suppose implicitement** *i)* que le niveau de cette solidarité est insuffisant aujourd'hui, *ii)* que, dès lors, la structure du système de cotisations dans le statut social constitue un problème et *iii)* que des interventions dans cette structure de cotisations sont indispensables pour accroître la solidarité. Le CGG le **déplore** en raison des **considérations suivantes** :
 - a. Une évaluation de la **solidarité en matière de cotisations** ne peut être dissociée de la **nature spécifique de l'activité indépendante** (absence de revenu minimum garanti sur lequel des cotisations peuvent être calculées, absence de second payeur de cotisations) et de la **protection** offerte par le statut social en **échange du paiement de cotisations** (statut sobre avec une structure de prestations essentiellement forfaitaire). Les caractéristiques de la structure de cotisations (comme la cotisation minimum et les taux de cotisation dégressifs) ne peuvent être appréhendées que dans ce contexte.
 - b. Jusqu'à présent, les hypothèses concernant l'étendue de la solidarité dans le statut social **manquaient de fondement empirique**. L'année dernière, **deux exercices empiriques ont été réalisés au sein du CGG**, qui peuvent être considérés comme les premiers du genre à objectiver l'étendue de la solidarité dans le statut social sous tous ses aspects. Il ressort de ces analyses que malgré la dégressivité des taux de cotisation, il existe bel et bien une solidarité dans le statut social, notamment du fait *i)* de la faible proportionnalité et du nombre élevé de prestations minimales dans la branche pensions et *ii)* de la structure de prestations forfaitaires dans les autres branches. Ainsi, **par rapport à leurs cotisations, les groupes à hauts revenus perçoivent un montant de prestations inférieur à celui des groupes à faibles revenus**.
 - c. L'accord de gouvernement n'explique pas **pourquoi** le niveau de **solidarité existant en matière de cotisations** dans le statut social serait **problématique** et pour quelle **finalité** il devrait être **augmenté**. A cet égard, le Comité souligne les **trois points** suivants :
 - i. La simple constatation que la structure de cotisations ou le niveau de cotisation du statut social diffèrent de ceux du régime des salariés ne constitue pas une raison valable pour motiver une adaptation de la structure de cotisations en vue d'un accroissement de la solidarité. Il n'y a **aucune raison que le régime des salariés soit considéré comme référence pour le statut social des indépendants** : la protection sociale est élaborée de manière différente dans les deux régimes et une activité professionnelle salariée diffère fondamentalement de l'entrepreneuriat indépendant.
 - ii. Les considérations relatives à la **viabilité financière** du statut ne peuvent **pas justifier** la **demande d'une plus grande solidarité** dans le statut : la viabilité et la solidarité

sont deux questions distinctes et, de plus, jusqu'à présent, la viabilité du statut social ne pose pas de problème. Dans la mesure où la demande d'une plus grande solidarité et, partant, d'une adaptation de la structure de cotisations du statut social serait motivée par des préoccupations sur la viabilité du régime dans le futur, les mêmes questions devraient être soulevées pour les régimes des salariés et des fonctionnaires.

- iii. Une demande **d'adaptation de la structure de cotisations** en vue de l'accroissement de la solidarité ne peut **pas être motivée** par des considérations de **solidarité externe** (à savoir l'importance des ressources générales qui viennent s'ajouter aux recettes issues des cotisations) sans une analyse préalable du rapport entre solidarité interne et externe dans chacun des trois régimes de sécurité sociale.
 - d. Les considérations sur **le niveau de solidarité souhaité** reposent, par définition, sur des **considérations normatives**. En principe, c'est aux participants aux différents régimes et à leurs gestionnaires qu'il appartient de peser le pour et le contre. C'est la seule manière, pour les régimes, de conserver la base de soutien nécessaire. Les enquêtes révèlent que **les indépendants ne sont pas partisans d'une augmentation des cotisations pour des raisons de solidarité, ni d'une augmentation de la cotisation minimum ou des taux de cotisation**.
2. Sur la base des **considérations ci-dessus** et compte tenu des résultats des **2 analyses empiriques**, d'une part, et de l'absence i) de motivation claire quant à la proposition d'accroissement de la solidarité et ii) d'informations sur le degré de solidarité dans les autres régimes de sécurité sociale, d'autre part, le Comité constate que la volonté d'accroître **la solidarité par le biais d'une adaptation de la structure de cotisations existante n'a pour l'instant aucune nécessité ni ne bénéficie d'aucun soutien**.
 3. Pour le CGG, la **poursuite de la réflexion** sur une éventuelle intervention visant à accroître la solidarité dans le statut social ne peut avoir lieu que dans la mesure où :
 - la finalité d'une telle intervention est explicitée ;
 - la solidarité interne au sein des autres régimes de sécurité sociale est également cartographiée.

En outre, le Comité estime qu'il est souhaitable, dans une deuxième phase, de compléter ces **résultats** par les résultats d'une **étude sur la solidarité externe** dans les différents régimes permettant de déterminer dans quelle mesure ils sont financés par des ressources générales. Selon le CGG, il est souhaitable que ces **analyses soient effectuées au niveau universitaire**, mais **avec la participation de tous les partenaires sociaux**. C'est la seule façon d'obtenir l'objectivité et la confiance de tous les intervenants, éléments nécessaires pour mener un **débat social et intellectuel honnête** sur le fonctionnement redistributif et le financement des régimes de sécurité sociale.

Introduction

Fin octobre 2021, le ministre des Indépendants, David CLARINVAL, a demandé au CGG de se pencher sur la question de la solidarité au sein du statut social. Cette demande découlait directement d'un passage de l'accord de gouvernement (p. 43), qui stipule qu'au cours de cette législature, le gouvernement va examiner « *la manière d'introduire plus de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime* ».

L'année écoulée, le CGG s'est penché sur ce dossier. Le présent document constitue une synthèse des travaux réalisés dans ce cadre et se compose de quatre parties.

La première partie explique brièvement les **principes de l'assurance et de la solidarité** dans la sécurité sociale belge et décrit dans quelle mesure ils sont ancrés dans le statut social des indépendants. L'expérience nous apprend que l'architecture du régime et les principes sur lesquels il repose sont peu connus en dehors du statut social.

La deuxième partie présente les résultats de deux analyses qui examinent le **volume des cotisations versées¹ et des prestations perçues pour différentes catégories de revenus** dans le statut social. Cela devrait jeter un (premier) éclairage sur le degré de solidarité au sein du régime.

La troisième partie décrit brièvement les résultats de deux enquêtes portant sur **l'opinion des indépendants** à l'égard du système de cotisations actuel et de la protection sociale dont ils bénéficient aujourd'hui dans le cadre du statut social.

La quatrième partie explicite **la position du CGG**. Le Comité formule plusieurs remarques sur la demande reprise dans l'accord de gouvernement pour plus de solidarité au niveau des cotisations et définit les contours dans lesquels la suite des travaux devrait s'inscrire.

1 Assurance et solidarité dans la sécurité sociale

1.1 Principes de base

Le modèle belge de la sécurité sociale repose sur le **principe de l'assurance** : en échange² du paiement de cotisations sociales³, une prestation⁴ est octroyée en cas de perte de revenu professionnel à la suite de la vieillesse, de la maladie ou de la perte du travail⁵. Comme tant les cotisations que les prestations sont calculées en fonction du revenu du travail⁶, la sécurité sociale permet, par ce principe de l'assurance, un certain maintien du niveau de vie acquis.

¹ Pendant ces travaux, le financement de l'Etat n'a pas été pris en considération puisque le sujet explicite de la demande d'avis, et donc des travaux, était la solidarité entre les indépendants (c'est-à-dire la solidarité interne du statut social).

² À la base, on retrouve le principe de la réciprocité. La structure socioprofessionnelle fait en sorte que la réciprocité et la solidarité sont organisées en premier lieu dans chaque catégorie professionnelle.

³ Prime calculée sur le revenu professionnel.

⁴ Dédommagement pour la perte subie de revenus.

⁵ En d'autres termes, il s'agit de la perte de revenus à la suite de la survenance des risques sociaux.

⁶ Le régime des travailleurs indépendants constitue à cet égard en partie une exception. Cf. 1.2

Le caractère assurantiel est toutefois atténué par des mécanismes de solidarité, parmi lesquels⁷:

1. la **solidarité horizontale** qui atténue le lien entre le risque et la prime (la cotisation sociale). De cette manière, le risque de perdre son revenu professionnel ne détermine pas la hauteur de la cotisation due par l'assuré social. L'idée est que les groupes à faible risque fournissent un effort plus grand par rapport au risque qu'ils encourent⁸ afin que l'assurance reste payable pour les groupes à haut risque.
2. la **solidarité verticale** qui atténue le lien entre la prime (la cotisation sociale) et l'indemnisation. La hauteur de la prestation reçue par l'assuré social n'est qu'en partie liée à la hauteur de la cotisation qui a été payée⁹. L'idée est que, de cette manière, les catégories de revenus élevés contribuent davantage pour leurs prestations que les groupes à plus bas revenus, ce qui rend la sécurité sociale accessible à ce second groupe.

Même si l'accord du gouvernement fédéral ne le précise pas explicitement, on peut supposer que les termes « plus de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime » fait référence à un renforcement de la solidarité verticale dans le régime. Bien que cette supposition ait été le point de départ central des travaux du CGG, le Comité estime qu'il est nécessaire de prêter également attention à l'équilibre entre assurance et solidarité. En effet, traditionnellement, on insiste sur l'importance d'**un certain équilibre entre ces deux éléments** pour la **légitimité** du système.

1.2 Statut social des travailleurs indépendants

1.2.1 Solidarisation limitée des risques sociaux

Lors de son instauration en **1968**, le statut social a été conçu comme **un statut sobre**. En matière de couverture des risques, les trois régimes d'assurance existant à ce moment-là pour les indépendants ont été intégrés dans le statut¹⁰ : les prestations familiales, le régime de pension obligatoire et l'assurance maladie obligatoire pour les grands risques. La portée limitée de la couverture a été (volontairement) maintenue. **Depuis le début** du statut social, des efforts ont systématiquement été réalisés pour le renforcer. En effet, la protection a été graduellement **étendue**¹¹ et **renforcée**¹². Malgré cela, le statut social reste, aujourd'hui encore, **plus limité dans son dessein** que les autres régimes de sécurité sociale.

⁷ En outre, d'autres mécanismes, comme la solidarité intergénérationnelle par exemple, jouent également un rôle et la mesure d'assurance/solidarité est également influencée par le caractère universel ou sélectif des mesures.

⁸ Cela vaut pour la solidarité entre les jeunes et les personnes âgées, entre les assurés en bonne santé et ceux qui sont malades, par exemple.

⁹ Par un plafonnement des primes (prestations minimum et maximum) et le recours à des plafonds de revenus pour le paiement des cotisations ainsi que l'octroi de prestations forfaitaires et la modalisation familiale.

¹⁰ Pour des explications détaillées sur les travaux préparatoires, voir Heyrman, P. et al. (2017), La sécurité sociale des indépendants en Belgique. 1937 – 2017. Zenito

¹¹ Notamment suite à l'introduction d'une assurance 'incapacité de travail' obligatoire (1971), d'une assurance faillite (2002), d'une assurance maladie obligatoire pour les petits risques (2008) et d'un régime de soins (2010).

¹² Suite (notamment) à l'introduction d'un calcul de pension proportionnel (1984), de l'augmentation des montants forfaitaires des prestations, de la transformation de l'assurance faillite en droit passerelle, etc.

Ainsi, par exemple, le statut social ne connaît pas d'assurance à part entière contre les accidents du travail ni de couverture élargie en cas de perte de revenus qui découle de la perte de l'activité professionnelle telle que l'assurance chômage et le système d'assimilations est beaucoup plus limité. C'est pourquoi la carrière valable pour la pension d'un indépendant comprend en moyenne entre 3 et 5 % d'années assimilées (non cotisées) contre 33 % dans le régime des salariés¹³.

1.2.2 Structure des cotisations

Tout comme pour les travailleurs salariés, les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants sont calculées sous la forme de **pourcentages de leurs revenus professionnels**. À la différence des travailleurs salariés, le calcul des cotisations dans le statut social est effectué :

- sur la base du **revenu net imposable** (fixé par le fisc) de l'indépendant^{14,15}. La notion de revenus utilisée est interprétée au sens large¹⁶. Il n'est pas seulement tenu compte du revenu obtenu en échange du travail presté, mais également des autres revenus issus de l'activité, comme les plus-values sur les actifs professionnels, par exemple.
- sur un **revenu plafonné** et non pas sur le revenu complet. Les revenus professionnels nets qui excèdent un certain plafond de revenus ne sont pas pris en compte pour le calcul social.
- selon une **structure de taux de cotisation dégressifs** (tableau 1)¹⁷. En outre, une **cotisation minimale forfaitaire**¹⁸ s'applique¹⁹ aux indépendants aux revenus bas²⁰.

En pratique cela signifie qu'un indépendant à titre principal paiera, en 2022²¹, une cotisation sociale trimestrielle située entre 751,25 EUR (cotisation minimum) et 4.305,42 EUR (cotisation maximum).

¹³ Bureau fédéral du Plan (2016), L'importance et la composition des périodes assimilées dans les trois régimes de pension.

¹⁴ Le législateur entend par revenus professionnels les revenus professionnels bruts, diminués des frais professionnels et, le cas échéant, des pertes professionnelles, fixés conformément à la législation relative à l'impôt sur les revenus.

¹⁵ Pour les travailleurs salariés, ce sont les revenus bruts qui sont pris en considération.

¹⁶ Notion des revenus en droit fiscal tel qu'il est utilisé dans le Code des impôts sur les revenus 1992 (art. 24 à 28).

¹⁷ A l'inverse, la structure des cotisations dans le régime des travailleurs salariés est en principe proportionnelle, c'est-à-dire en même proportion avec la capacité contributive. Les taux légaux de cotisations pour les travailleurs et les employeurs s'élèvent respectivement à 13,07 % et 25,41 %. La cotisation de base (19,88 %) plus les suppléments de cotisations (comme entre autres pour le chômage et le Fonds de fermeture des entreprises) pour les entreprises comprenant 1-9 travailleurs (voir tableau en annexe) au premier trimestre de 2021. Pour les entreprises comprenant davantage de travailleurs, la cotisation patronale s'élève à un peu plus de 27 %.

¹⁸ Pour certains groupes, la cotisation minimum obligatoire est toutefois moins élevée que pour d'autres.

¹⁹ À l'exception des étudiants-indépendants, des pensionnés et des indépendants à titre complémentaire avec des revenus très faibles et des personnes dont l'activité est assimilée à une activité à titre complémentaire dans le cadre de l'article 37.

²⁰ Voir point 4.2 pour une explication de la philosophie qui se cache derrière la cotisation minimum.

²¹ A compter du 1^{er} avril 2022.

Tableau 1. Seuils de revenus et taux annuels de cotisations pour le calcul des cotisations des travailleurs indépendants, année de cotisation 2022²²

Seuils de revenus	Taux de cotisation
Revenu ≤ 63.297,86 EUR (plafond intermédiaire)	20,5 %
Plafond intermédiaire < revenu ≤ 93.281,02 EUR (plafond)	14,16 %
Revenu > 93.281,02 EUR (plafond)	0 %
Revenu ≤ 14.658,44 EUR (seuil minimum)	20,5 % * seuil minimum

Du point de vue de **l'assurance/la solidarité**, cette structure implique que **l'effort de cotisation est moindre** - proportionnellement à leurs moyens financiers - **pour les catégories de revenus plus élevés** (voir aussi partie 2). Le montant de cotisations augmente bel et bien avec le revenu de l'indépendant, jusqu'à un plafond de revenus de 93.281,02 EUR²³. Comme indiqué ci-dessous, la **part des indépendants** qui a un revenu supérieur au plafond intermédiaire et qui paie, par conséquent, un **taux de cotisation réduit** (voire aucune cotisation) sur une partie du revenu est, dans la pratique, **plutôt limitée** (respectivement 4% et 3,5 % en 2019 - tableau 2).

Tableau 2. Montant du revenu des indépendants selon les plafonds de cotisations, population totale et indépendants à titre principal, 2019²⁴

	A titre principal		Population totale	
	Aantal	%	Aantal	%
≤ plancher activité principale	148.501	31,5%	358.617	50,0%
plancher activité principale < N ≤ plafond intermédiaire	275.559	58,4%	304.728	42,5%
plafond intermédiaire < N ≤ plafond	25.958	5,5%	28.461	4,0%
plafond < N	22.031	4,7%	24.890	3,5%
Total	472.049	100%	716.696	100%

Source : Service Statistiques INASTI

Pour être complet, il faut signaler que les cotisations des indépendants ne sont pas la seule recette de cotisations du statut social. Elles sont en effet **complétées par la cotisation à charge des sociétés**. Cette cotisation forfaitaire à charge des personnes morales a été introduite initialement comme une cotisation unique, mais a été convertie immédiatement en une cotisation structurelle visant à financer le statut social. On souhaitait, ainsi, élargir la base de financement du statut social, plus particulièrement en réponse à l'augmentation des « sociétisations »²⁵. Ce sont des cotisations sans contrepartie sous la forme de droits sociaux dans le statut social²⁶.

²² Montants en vigueur depuis avril 2022.

²³ Cela signifie qu'il existe une cotisation annuelle maximum qui s'élève à 17.221,68 EUR.

²⁴ Il s'agit d'indépendants dont le revenu était entièrement connu en 2019. Nombre d'affiliés avec année de revenus = année de dénombrement -3. Plafonds de l'année de revenus (en l'occurrence, 2016).

²⁵ Heyrman, P. et al. (2017), La sécurité sociale des indépendants en Belgique. 1937 – 2017. Zenito, p. 237

²⁶ Et donc de prestations.

Tableau 3. Montant de la cotisation à charge des sociétés 2022

Total du bilan 2020	Cotisation à charge des sociétés
≤ 746.410,17 EUR	347,50 EUR
> 746.410,17 EUR	868,00 EUR

1.2.3 Structure des prestations

Le statut social connaît principalement une **structure de prestations forfaitaires**, qui ne se différencie qu'en fonction de la situation familiale. Il n'y a donc pas de lien proportionnel entre la hauteur des **prestations** et le **volume** de cotisations payées, et donc du **revenu professionnel perdu**. La structure de prestations forfaitaires dans le régime des travailleurs indépendants signifie que **les revenus plus faibles connaîtront un ratio de remplacement effectif plus important**²⁷ que les revenus plus élevés et que c'est donc davantage la solidarité (verticale) que **le principe d'assurance qui est privilégié** dans cette structure de prestations.

Le secteur des **pensions** constitue une exception à la structure de prestations forfaitaires dans le statut social. Il faut toutefois encore attendre jusque 2029 avant que la proportionnalité ne soit pleinement atteinte. En effet,

- il n'y a **pas encore de proportionnalité complète dans le calcul des montants de pension**. Pour les années de carrière jusque 1984, un seul et même montant de pension forfaitaire est alloué. Un mode de calcul proportionnel - par analogie avec les autres régimes de pension - n'a été introduit qu'en 1984. Depuis lors, le montant de pension par année de carrière dépend, dans certaines limites minimales et maximales, du revenu professionnel acquis antérieurement.
- dans le calcul proportionnel de la pension, un « **coefficient de correction** » a été introduit dans le passé, qui revoyait à la baisse le montant du revenu professionnel dont on tenait compte pour calculer le montant de pension. Certes ce coefficient de correction a depuis été supprimé du calcul de pension, mais cette suppression vaut pour les années de carrière à compter de 2021 et pour le calcul des pensions qui prendront effectivement cours pour la première fois à partir du 1^{er} janvier 2022. Pour les années de carrière situées dans le passé, le coefficient de correction reste donc pleinement d'application. De ce fait, les effets de ce coefficient ne seront complètement éliminés qu'en 2066, lorsque l'ensemble des périodes d'une carrière complète ne seront plus affectées par ce coefficient (soit plus aucune année de carrière).

Il est à noter que, dans le statut social, **le paiement de cotisations ne donne pas systématiquement lieu à des droits sociaux (complets)**. Pour pouvoir bénéficier de droits sociaux complets, en principe, un indépendant doit toujours payer une cotisation qui est aussi élevée que la cotisation minimum pour un indépendant à titre principal. Le paiement d'une cotisation inférieure à la cotisation minimale pour un indépendant à titre principal (par exemple, certains indépendants à titre complémentaire, certaines périodes de dispense) a un impact sur les droits à pension de l'indépendant.

²⁷ Le rapport entre la prestation et le revenu perdu.

2 Etude empirique de la solidarité au sein du statut social

Suite au passage de l'accord de gouvernement fédéral, **deux initiatives** ont été prises l'année dernière afin de connaître l'**étendue de la solidarité** au sein du statut social des travailleurs indépendants.

La **première initiative** porte sur une analyse basée sur un **cas type**, réalisée par l'organisation de travailleurs indépendants UCM. L'analyse part, en d'autres termes, d'une situation hypothétique et constitue donc un **exercice théorique**. La **deuxième initiative** concerne une **analyse actuarielle** réalisée par l'actuariat du service Soutien politique indépendants de la DG Expertise juridique (SPF Sécurité sociale). Celle-ci se base sur des **données réelles de revenus et de dépenses**. Dans les deux analyses, on examine, pour différents niveaux de revenus, le rapport entre les cotisations sociales payées par les travailleurs indépendants et i) le revenu sur lequel elles ont été calculées et ii) les droits aux prestations qui en sont la contrepartie.

Les analyses montrent que l'architecture du statut social fait que l'**effort de cotisation** des indépendants dans les **catégories de revenus plus faibles** est, certes, **plus important** que celui des indépendants ayant un revenu plus élevé, mais que le **statut social** leur « **restitue** » **davantage par rapport** à l'effort de cotisation fourni.

2.1 Analyse sur la base d'un cas type

L'analyse de l'UCM étudie le cas d'un indépendant à titre principal ayant une carrière de 45 années, dont 43 années de paiement complet des cotisations. En outre, on suppose que sur l'ensemble de sa carrière, l'indépendant fait appel à l'assurance indemnités²⁸ pendant une période de 4 ans (dont 2 ans font l'objet d'une assimilation), et qu'il perçoit, après sa mise à la retraite, une pension de retraite comme isolé pendant 18 ans. Le calcul de la pension et des cotisations se fait sur la base des règles en vigueur en 2021²⁹. **Le graphique 1** montre le **résultat** de cet exercice.

Du côté des **cotisations**, les constatations suivantes sont d'application (ligne et blocs bleus du graphique 1) :

- l'effort de cotisation des indépendants ayant **un revenu inférieur au seuil minimum** pour une activité principale (et payant 751,25 EUR par trimestre) est **substantiellement supérieur** à celui des indépendants dans les autres catégories de revenus. Cela s'explique par le caractère forfaitaire de la cotisation minimum qui peut être, dans les situations les plus extrêmes, supérieure au revenu réel de l'indépendant.
- le taux de cotisation moyen pour les indépendants ayant un **revenu situé entre le seuil minimum et le plafond de revenus** et payant entre 751,25 et 4.305,42 EUR par trimestre

²⁸ Incapacité de travail, droit passerelle, congé pour soins. Les prestations dans ces branches de la sécurité sociale sont de nature forfaitaire (voir 1.2.3) et le montant est identique pour chaque branche. L'analyse tient compte d'une prestation de 1.291,68 EUR par mois, le montant qui était d'application durant le premier semestre de 2021. Le montant des indemnités forfaitaires est maintenu constant pour toutes les années de carrière.

²⁹ Le niveau de revenu est maintenu constant dans le cadre de l'exercice.

(19 % à 21 %) **se rapproche des taux de cotisation légaux**. Pour ces catégories de revenus, le calcul des cotisations se fait de manière presque proportionnelle.

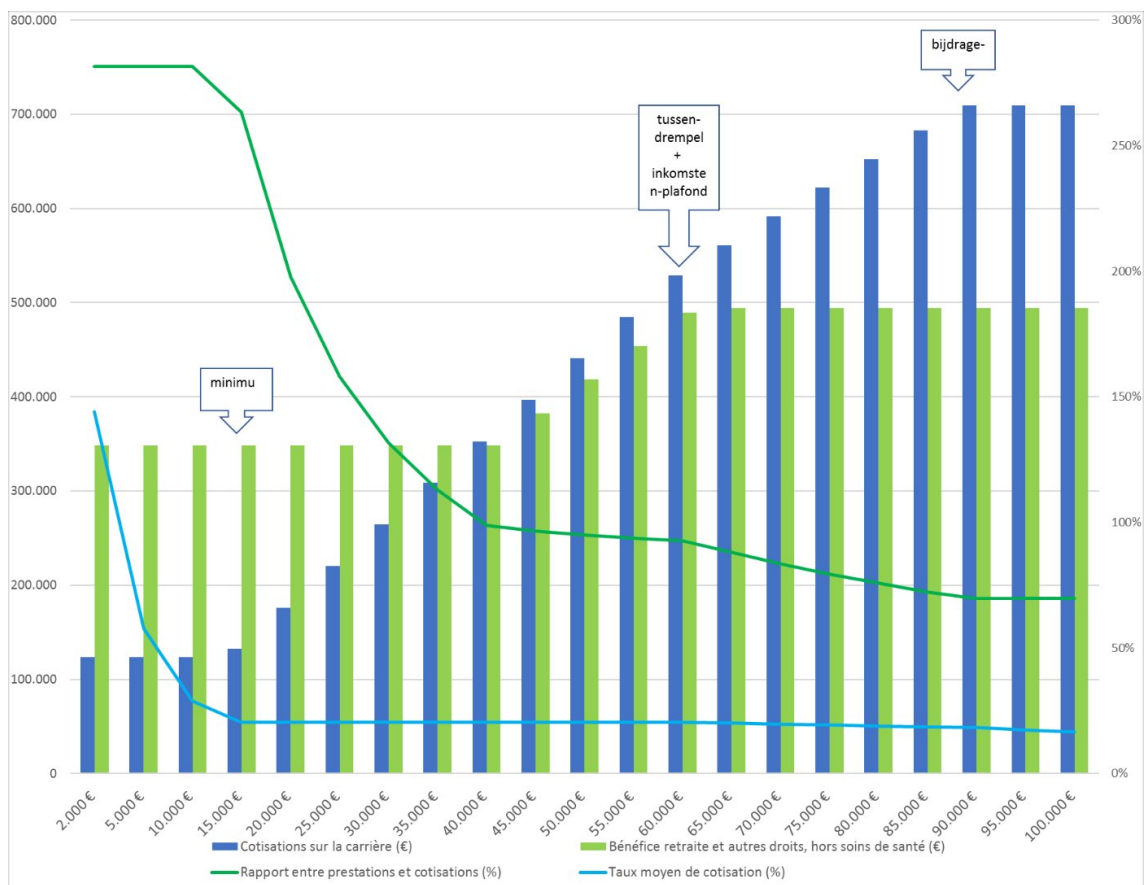
- le taux de cotisation moyen pour les indépendants ayant un **revenu supérieur à ce plafond** et payant la cotisation maximale de 4.300 EUR par trimestre (18 % et moins) présente une **courbe descendante** à mesure que le revenu augmente. Cela s'explique par le plafond de revenus utilisé pour le calcul de la cotisation.

Du côté des **indemnités**, on peut noter les éléments suivants (ligne et blocs verts du graphique 1) :

- pour un **groupe important** d'indépendants situés **dans la partie inférieure de la distribution des revenus**, le **montant** des revenus de remplacement est **identique**. Une première explication est que la structure de prestations du régime est principalement forfaitaire (cf. 1.2.3). Une deuxième explication est que, pour ce groupe d'indépendants, les droits proportionnels à la pension sont inférieurs au montant de la pension minimum. Les montants de pension de ces indépendants sont, par conséquent, relevés pour atteindre le minimum général. D'ailleurs, une analyse complémentaire montre que le relèvement progressif de la pension minimum à 1.500 EUR donnera lieu à un élargissement de ce groupe dans les prochaines années³⁰.
- pour les indépendants ayant un **revenu annuel égal ou supérieur à environ 60.000 EUR**, le **montant** des revenus de remplacement est également **identique**. En effet, les revenus qui dépassent ce seuil ne sont pas pris en compte pour le calcul de la pension proportionnelle.

³⁰ Cela ressort d'une analyse complémentaire de l'UCM, qui tient compte d'un montant de pension minimum de 1.500 EUR (montant prévu à compter de 2024).

Graphique 1. Éléments de solidarité interne au sein du statut social selon les règles d'application en 2021 pour les indépendants à titre principal



Source : UCM

Une **comparaison** entre les **indemnités** perçues et les **cotisations** payées montre un **ratio nettement plus élevé pour les catégories à plus faibles revenus**. Pour les indépendants ayant un revenu inférieur au seuil minimum pour une activité principale, le montant des indemnités perçues est plus de 2,5 fois supérieur au montant des cotisations payées. Au-delà de ce niveau de revenus, le ratio diminue systématiquement. À partir d'un **revenu d'environ 40.000 EUR**, les **cotisations** payées par les indépendants sont **supérieures** aux **indemnités** qu'ils perçoivent. Pour les indépendants ayant un revenu supérieur au plafond de cotisation, le ratio s'élève à 70 %.

2.2 Analyse actuarielle

L'actuariat du service Soutien politique indépendants de la DG Expertise juridique (SPF Sécurité sociale) a réalisé, pour l'année 2019, une analyse du niveau de cotisation moyen des indépendants par catégorie de revenus et l'a ensuite comparé aux montants moyens des

prestations perçues par les indépendants appartenant à ces mêmes catégories de revenus dans le secteur des pensions, de l'assurance maladie-invalidité et du droit passerelle^{31,32}.

Le **tableau 3** montre le **résultat** de l'analyse du côté des **cotisations**³³. On observe, à nouveau, la structure de cotisations dégressives du statut social : par rapport à leurs revenus, les indépendants ayant les revenus les plus élevés paient beaucoup moins de cotisations sociales que les indépendants ayant les revenus les plus faibles.

Dans la catégorie des travailleurs indépendants à titre principal³⁴, le taux de cotisation réel moyen chez les indépendants ayant un revenu supérieur au plafond de cotisation est de 10,1 %, contre 51,8 % chez les indépendants ayant un revenu inférieur au seuil minimum pour une activité principale (dernière colonne tableau 4).

Tableau 4. Revenus et cotisations moyens des indépendants à titre principal, estimation à partir des revenus de l'année 2019, à l'indice de l'année 2021

Niveau de revenus	Revenu moyen	Cotisation moyenne	Part cotisations dans les revenus
R < 14.042 EUR	5.559 EUR	2.879 EUR	51,8 %
14.042 EUR ≤ R < 60.638 EUR	31.106 EUR	6.377 EUR	20,5 %
60.638 EUR ≤ R < 89.361 EUR	71.953 EUR	14.033 EUR	19,5 %
R ≥ 89.361 EUR	162.995 EUR	16.498 EUR	10,1%
Total	28.813 EUR	5.878 EUR	20,4 %

Source : DG BeSOC, SPF Sécurité sociale

Le **tableau 5** montre le montant annuel moyen des **indemnités** selon la catégorie de revenus dans l'assurance maladie-invalidité et le droit passerelle, deux secteurs qui ont une structure de prestations forfaitaires. Il y a de **grandes différences dans les montants moyens de prestations** entre les différentes catégories de revenus. Les montants moyens sont **les plus élevés dans la partie inférieure** de la distribution des revenus, notamment chez ceux ayant un revenu inférieur au seuil minimum pour une activité principale³⁵. Par conséquent, les catégories aux plus bas revenus bénéficient du plus grand « retour sur cotisation ».

³¹ Pour le calcul des pensions, les règles de calcul ont été appliquées aux données de revenus 2019.

Pour l'assurance maladie-invalidité, l'actuariat s'est basé sur les dépenses 2019. Il a tenu compte du nombre de bénéficiaires et de jours de prestations. La répartition par catégorie de revenus a été faite sur la base du nombre de demandes d'assimilation selon les revenus moyens des 4 dernières années précédant l'assimilation. Pour le droit passerelle, l'estimation s'appuie sur les réalisations entre 2017 et 2020.

³² L'étude fait donc abstraction des prestations perçues dans le cadre des 'soins'. Son utilisation est très limitée. Dans l'étude de l'actuariat, on s'est également penché sur l'impact des assimilations. En considérant que le coût d'une assimilation est uniquement la perte de recettes de cotisations qu'elle engendre, on choisit de ne pas en tenir compte dans le cadre de cette note.

³³ Pour le calcul, on s'est basé sur les données de revenus pour l'année 2019.

³⁴ L'actuariat a également procédé à l'analyse pour les indépendants à titre complémentaire. Dans cette catégorie, la dégressivité des taux réels de cotisations s'observe également, mais dans une moindre mesure. Il est à noter que les indépendants à titre complémentaire dont les revenus sont inférieurs au seuil minimum de revenus qui leur est applicable ne paient pas de cotisation. Ils représentent 64,4 % du nombre total d'indépendants à titre complémentaire.

³⁵ Dans l'assurance maladie-invalidité, les indépendants ayant de plus faibles revenus connaissent beaucoup plus de périodes d'incapacité de travail que les indépendants ayant les revenus les plus élevés.

Tableau 5. Dépenses moyennes par branche du statut social selon la catégorie de revenus, indépendants à titre principal, montant annuel

	Incapacité de travail		Invalidité		Droit passerelle	
	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen ³⁶	En % de la cotisation moyenne
R < 14.042 EUR	395 €	13,7%	1.030 €	35,8%	15 €	0,5 %
14.042 EUR ≤ R < 60.638 EUR	170 €	2,7%	443 €	6,9%	5 €	0,1 %
60.638 EUR ≤ R < 89.361 EUR	70 €	0,5%	184 €	1,3%	2 €	0,0 %
R ≥ 89.361 EUR	56 €	0,3%	147 €	0,9%	1 €	0,0 %
Total	239 €	4,1%	623 €	10,6%	8 €	0,1 %

Source : DG BeSOC, SPF Sécurité sociale

Le **tableau 6** montre le revenu annuel moyen de **pension** des indépendants à titre principal³⁷ dans **3 situations** (après suppression du coefficient de correction³⁸) :

1. scénario 1 : application uniquement de la **formule de calcul proportionnel au taux isolé**, donc sans tenir compte des règles liées à l'octroi de la pension minimum.
2. scénario 2 : **application normale du calcul de pension au taux isolé**, soit application de la formule de calcul proportionnel avec application des règles liées à l'octroi de la pension minimum.
3. scénario 3 : application normale du calcul de pension (scénario 2), en tenant compte de la part des indépendants bénéficiant i) d'une pension minimum ou d'une pension proportionnelle³⁹ et ii) d'une pension au taux ménage ou d'une pension au taux isolé⁴⁰.

³⁶ Jusqu'à la crise sanitaire, le droit passerelle classique était très peu utilisé. Le montant annuel moyen perçu par les indépendants est, dès lors, très faible.

³⁷ Les droits annuels à la pension sont convertis en capitaux (valeur actuelle des droits annuels) en multipliant ceux-ci par un coefficient actuariel. Pour le calcul de cette valeur actuelle, on part des hypothèses suivantes : i) carrière pure et complète dans le régime indépendant, ii) départ à la retraite à l'âge de 67 ans, iii) paiement des pensions à la fin du mois, iii) taux d'intérêt technique de 1 %, iv) écart de 6 ans entre l'espérance de vie des classes de revenus les plus élevées et les plus basses. Les hypothèses sont valables en période stationnaire après suppression du coefficient de correction

³⁸ L'actuariat a réalisé un exercice analogue sur la situation avant la suppression du coefficient de correction. Les résultats sont repris en annexe.

³⁹ 83 % des indépendants et 57 % des indépendantes remplissent les conditions d'octroi de la pension minimum.

⁴⁰ 81 % des indépendants et 99 % des indépendantes ont droit à une pension d'isolé.

Tableau 6. Dépenses moyennes de pension statut social par catégorie de revenus, indépendants à titre principal, montant annuel

	Scénario 1		Scénario 2 ⁴¹		Scénario 3 ⁴²	
	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne
R < 14.042 EUR	2.804 €	97 %	5.728 €	199 %	5.113 €	178 %
14.042 EUR ≤ R < 60.638 EUR	6.684 €	105 %	7.455 €	117 %	7.474 €	117 %
60.638 EUR ≤ R < 89.361 EUR	13.980 €	100 %	13.980 €	100 %	14.407 €	103 %
R ≥ 89.361 EUR	14.956 €	91 %	14.956 €	91 %	15.413 €	93 %
Total	5.972 €	102 %	7.422 €	126 %	7.257 €	123 %

Source : DG BeSOC, SPF Sécurité sociale

Lorsque la pension est calculée uniquement sur base du **mode de calcul proportionnel** (scénario 1), le revenu annuel moyen issu des pensions augmente en fonction du niveau de revenu⁴³. Le ratio entre les cotisations payées et la pension constituée est assez proche quel que soit le niveau de revenu (entre 91 et 105 %). L'application des règles liées à l'octroi de la **pension minimum** (scénario 2) réduit toutefois les différences de montants entre les catégories de revenus les plus faibles et les catégories de revenus les plus élevés, car elle entraîne une augmentation importante des montants de pension moyens pour les indépendants ayant un revenu inférieur au seuil intermédiaire pour une activité principale. L'application de la pension minimum rend ainsi le retour sur cotisation pour ces indépendants (beaucoup) plus élevé que pour les indépendants dans les autres catégories de revenus⁴⁴.

Par analogie avec le graphique 1, le graphique 2 rassemble les résultats de l'analyse actuarielle.

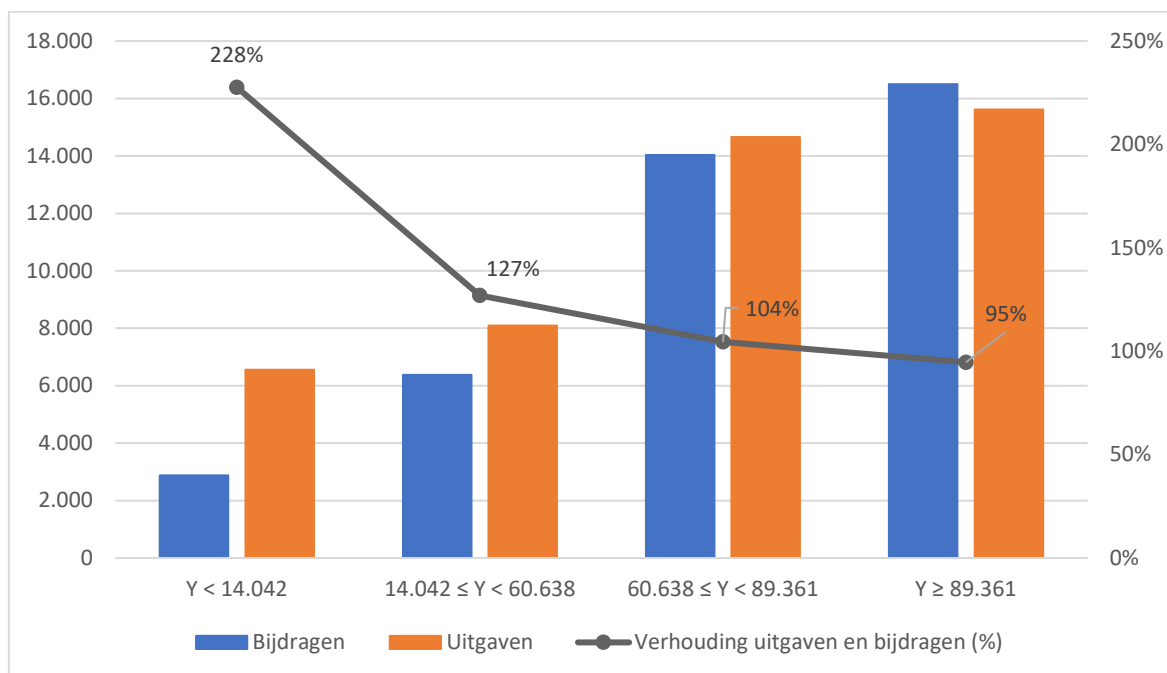
⁴¹ Les droits à la pension proportionnelle dépassent les droits à la pension minimum à partir de revenus s'élevant à 28.683 EUR (Pour rappel, il faut remplir une condition de carrière pour pouvoir obtenir la pension minimum).

⁴² Cette colonne tient compte du constat que 73 % des indépendants remplissent les conditions de carrière pour la pension minimum et 88 % des indépendants ont droit à la pension au taux isolé.

⁴³ En raison de l'application d'un plafond maximum, le montant de la pension n'augmentera plus en fonction du revenu pour les indépendants dont le revenu est supérieur au plafond de cotisation. Comme les résultats sont présentés par catégories de revenus, cela ne se voit pas dans le tableau.

⁴⁴ Des constats similaires valent pour la situation avant la suppression du coefficient de correction (voir annexe).

Graphique2. Éléments de solidarité interne au sein du statut social, indépendants à titre principal, situations 2019^{45,46}



Les résultats de l'analyse actuarielle permettent également de vérifier quelle est la part des différentes catégories de revenus dans la masse des revenus, des cotisations et des dépenses des indépendants à titre principal dans le statut social. Cela mène aux constatations suivantes :

- Les indépendants ayant un revenu inférieur au seuil minimum pour une activité principale représentent 34 % du nombre total d'indépendants à titre principal et 7 % de la masse totale des revenus. Ils contribuent à 17 % de l'ensemble des cotisations et perçoivent 28 % de la masse des prestations.
- Les indépendants ayant des revenus nets supérieurs au plafond absolu ne représentent, en revanche, que 3,5 % du nombre total d'indépendants à titre principal et ont une part de 20 % dans la masse totale des revenus pour une activité principale. Ils représentent 9,9 % des cotisations et perçoivent 7 % des dépenses totales.
- Les indépendants à titre principal ayant un revenu situé entre le seuil minimum pour une activité principale et le seuil intermédiaire représentent la majorité des indépendants à titre principal (57 %). Leur part dans la masse des cotisations correspond à leur part dans les revenus et est légèrement supérieure à leur part dans les dépenses.

⁴⁵ Il n'est pas tenu compte de l'impact des assimilations (voir note de bas de page 30).

⁴⁶ Situation après la suppression du coefficient de correction. Un exercice similaire sur la situation avant la suppression du coefficient de correction est repris en annexe.

Tableau 7. Part des différentes catégories de revenus dans la masse des revenus, des cotisations et des prestations des indépendants à titre principal, 2019

Catégorie de revenus	% d'indépendants dans la catégorie de	Revenus moyens	Cotisation moyenne	Dépenses moyennes	Part masse des revenus	Part masse des cotisations	Part masse des dépenses
R < 14.042 EUR	34,4 %	5.559 €	2.879 €	6.686 €	6,6%	16,9%	28,0%
14.042 EUR ≤ R < 60.638 EUR	57,5 %	31.106 €	6.377 €	8.179 €	62,0%	62,3%	57,1%
60.638 EUR ≤ R < 89.361 EUR	4,6 %	71.953 €	14.033 €	14.742 €	11,4%	10,9%	8,2%
R ≥ 89.361 EUR	3,5 %	162.995 €	16.498 €	15.690 €	19,9%	9,9%	6,7%
Total	100 %	28.813 €	5.878 €	8.229 €	100,0%	100 %	100,0%

3 Les indépendants et leur statut social

Mi-2021, les organisations représentatives des travailleurs indépendants UCM et Unizo ont mené une enquête auprès de leurs membres pour recueillir leurs opinions sur les droits et le paiement des cotisations dans le statut social⁴⁷.

Au niveau des cotisations, deux constats principaux peuvent être tirés :

- Il ressort de l'enquête de l'UCM que 84 % des indépendants trouvent leur charge de cotisations lourde. Pour 34 % d'entre eux, le paiement des cotisations est même difficile à honorer⁴⁸. En outre, la moitié des indépendants interrogés trouvent tant la cotisation minimale que la cotisation maximale trop élevées⁴⁹.
- Il ressort de l'enquête de Unizo qu'une part importante (63 %) des indépendants estiment que le rapport entre leurs droits sociaux et les cotisations sociales qu'ils paient n'est pas équilibré⁵⁰. La toute grande majorité de ces indépendants (plus de 90 %) estiment payer trop de cotisations en échange des droits qu'ils perçoivent.

En ce qui concerne les droits, les enquêtes montrent que :

- un grand groupe d'indépendants estime que le statut social devrait encore être renforcé⁵¹. Il ressort des résultats que les indépendants souhaitent surtout une amélioration i) des montants de pension⁵², ii) de la couverture en cas d'incapacité de

⁴⁷ L'enquête de l'UCM a été réalisée en mai 2021, celle de Unizo à l'été 2021.

⁴⁸ Les 50 % restants la trouvent lourde mais supportable.

⁴⁹ À l'inverse, 45 % trouvent que la hauteur de la cotisation minimale est correcte et 32 % que c'est le cas pour la cotisation maximale.

⁵⁰ Près d'un indépendant sur 10 trouve que ce rapport est équilibré selon l'enquête de Unizo.

⁵¹ Selon l'enquête de Unizo, 72 % des indépendants interrogés veulent un renforcement des prestations et 62 % un élargissement de la couverture.

⁵² Il ressort des deux enquêtes que l'amélioration des pensions reste la priorité absolue pour les indépendants. Dans l'enquête de l'UCM, 75 % des indépendants indiquent que les montants actuels de pension sont insuffisants.

travail⁵³ et, dans une moindre mesure, iii) de la protection offerte dans le cadre du droit passerelle⁵⁴.

- une part importante des indépendants (59 % selon l'enquête Unizo) se montrent favorables à l'octroi de prestations qui soient proportionnelles, et donc plus en lien avec le montant des cotisations sociales payées^{55,56}.

4 Position du CGG

4.1 Postulats implicites de l'accord de gouvernement

L'intention, manifestée dans l'**accord de gouvernement**, d'examiner « *comment introduire plus de solidarité entre les indépendants dans le financement du régime* » implique l'**hypothèse implicite i)** que le niveau de cette solidarité est insuffisant aujourd'hui, **ii)** que, dès lors, la structure du système de cotisations dans le statut social constitue un problème et **iii)** que des interventions dans cette structure de cotisations sont indispensables pour accroître la solidarité.

Le Comité **déplore ces postulats** parce que :

1. le système de cotisations et la solidarité interpersonnelle entre indépendants qui en découle ne peuvent être appréhendés qu'en relation avec la nature spécifique de l'activité indépendante et la protection offerte par le statut social en échange du paiement de cotisations. L'évaluation de la solidarité côté cotisations ne peut dès lors être dissociée de ces éléments.
2. pour autant que l'on sache, aucune initiative n'a été prise dans un passé récent pour cartographier l'étendue de la solidarité de manière empirique⁵⁷.
3. l'accord de gouvernement n'explique pas pourquoi le niveau de solidarité existant en matière de cotisations dans le statut social serait problématique et en vue de quelle finalité il devrait être relevé.

Le Comité note en outre que les **opinions** concernant le **niveau de solidarité souhaité** sont, par définition, fondées sur des considérations **normatives**. Il se demande sur quelles bases il convient de déterminer si la solidarité est (in)suffisante et ce qu'il faut considérer comme le niveau à atteindre.

⁵³ Il ressort des deux enquêtes qu'un grand groupe d'indépendants trouvent les prestations forfaitaires insuffisantes (aussi bien en cas d'interruption de courte que de longue durée) et qu'il y a, en outre, un fort souhait d'introduire des prestations proportionnelles.

⁵⁴ L'enquête de l'UCM montre que 45 % des indépendants trouvent la prestation trop basse et 52 % que la durée totale de prestation de 12 mois est trop courte. Dans l'enquête de Unizo, 31 % trouvent la durée maximale de prestation trop limitée.

⁵⁵ Selon cette enquête, un quart des indépendants est satisfait du système actuel de prestations forfaitaires.

⁵⁶ Selon le baromètre de l'UCM, 59 % des répondants sont favorables à l'octroi d'une indemnité progressive en lien avec la perte de revenus dans le cadre du droit passerelle.

⁵⁷ Les analyses présentées dans le présent document sont les premières du genre.

4.2 La structure de cotisations expliquée

En dehors du statut social, la structure de cotisations du régime des indépendants suscite généralement des critiques en raison des spécificités suivantes :

- la cotisation minimum ;
- les taux de cotisation dégressifs (y compris le plafond de cotisation).

La cotisation minimum

La cotisation minimum doit permettre de garantir que chaque indépendant fournisse **un effort minimum** pour la protection dont il bénéficie dans le cadre du statut social.

Contrairement aux salariés et aux fonctionnaires, les indépendants ne sont pas assurés de percevoir un niveau de revenu donné lors de l'exercice de leur activité professionnelle. Il n'est pas question de réglementation (minimale) du temps de travail ou de rétributions minimales et donc pas davantage d'un revenu minimum garanti sur lequel des cotisations sociales peuvent être prélevées. Pour éviter que des indépendants n'aient accès à la protection sociale offerte par le statut social sans payer de cotisations sociales ou contre paiement de cotisations très faibles, on avait introduit le principe de la cotisation minimum.

Bien que le **caractère forfaitaire** de cette cotisation augmente l'effort de cotisation pour les indépendants dont le revenu est inférieur au seuil minimum de cotisations, il faut aussi voir que :

- ces indépendants ont accès à la **pension minimum**⁵⁸ qui est **généreuse** en comparaison avec le montant des cotisations versées. Auparavant, il y avait un lien entre le montant du seuil minimum activité à titre principal et le montant de la pension minimum. Les augmentations successives de la pension minimum ont toutefois affaibli ce lien, de sorte qu'aujourd'hui, les indépendants concernés paient relativement peu pour la pension minimum qu'ils perçoivent⁵⁹. Un indépendant doit cotiser sur un revenu de 32.260 EUR en moyenne pour pouvoir obtenir, sur base du calcul de la pension proportionnelle, le montant de la pension minimum⁶⁰.
- abstraction faite du régime de pension, **chaque indépendant** relevant du statut social bénéficie du **même niveau de protection**, indépendamment de ses revenus et, partant, des cotisations payées. En raison de la structure forfaitaire des prestations, le paiement d'une cotisation minimale ou maximale dans le statut social génère donc une même prestation⁶¹.

Par ailleurs, il convient de noter que l'idée d'un seuil minimum de revenus pour le calcul des cotisations est également motivée par la conviction qu'une activité indépendante doit générer un certain niveau de revenus pour être économiquement viable et permettre à l'indépendant d'assurer sa propre subsistance. Dans cette optique, les revenus qui atteignent le seuil minimum

⁵⁸ Si toutes les conditions sont remplies.

⁵⁹ Dans ce cadre, il est à noter que cela découle également de l'objectif sociétal visant à offrir un revenu minimum décent à tous les pensionnés, indépendamment de leur statut précédent, leur passé professionnel ou des cotisations qui ont été payées par l'intéressé.

⁶⁰ Calcul réalisé pour un indépendant ayant une carrière complète entre 1977 et 2021 et en fonction du montant de la pension minimum d'application au 1^{er} novembre 2022.

⁶¹ A l'exception des pensions.

peuvent être considérés comme **un indicateur de cette viabilité**. Il ressort d'un exercice où le montant du seuil de la cotisation minimum pour un indépendant à titre principal (2022) est converti fictivement en un revenu brut⁶² que le revenu minimum mensuel des indépendants (1.851,10 EUR) se rapproche du niveau du Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti des salariés (1.756,23 EUR ⁶³).

Par ailleurs, on peut déduire de ce qui précède que **les indépendants fournissent un effort personnel de cotisations similaire à celui des salariés** (abstraction faite des réductions (groupes-)cibles du régime des salariés⁶⁴). Une cotisation s'élevant à 13,07 % du seuil minimum converti en montant brut correspond en effet à 720 EUR par trimestre, alors que la cotisation trimestrielle due est de 750 EUR. Ce constat vaut également pour les indépendants dont les revenus se situent dans la deuxième tranche de revenus, sur laquelle une cotisation sociale de 14,16 % est due⁶⁵.

Taux de cotisation dégressifs

Les taux de cotisation dégressifs (y compris le plafond de cotisation) qui caractérisent le régime de cotisation du statut social **doivent être compris à la lumière de la structure de prestations**.

Premièrement, comme indiqué ci-dessus, la plupart des **prestations sont forfaitaires**. Elles sont donc exclusivement fondées sur le principe de solidarité et non sur le principe d'assurance.

Deuxièmement, la structure de cotisations est **liée au calcul de la pension**. Jusqu'il y a peu, le montant du seuil intermédiaire au-delà duquel s'applique un taux de cotisation moins élevé de 14,16 % correspondait au montant du plafond de revenu pour le calcul de la pension.

⁶² Il s'agit d'un exercice dans lequel le montant du seuil minimum (14.658,44 EUR en 2022) est converti en montant brut en y additionnant la cotisation minimum annuelle (3.005 EUR par an – montant hors frais de gestion dus à la caisse d'assurances sociales) et 30 % de frais professionnels forfaitaires (5.040 EUR au maximum).

⁶³ Montant d'application au 1^{er} janvier 2022 pour un salarié âgé de 20 ans au moins et avec au moins 1 an d'ancienneté. Depuis le 1^{er} décembre 2022, le RMMMG s'élève à 1.954,99 EUR pour tous les salariés de plus de 18 ans.

⁶⁴ Dans son avis 2019/07 le CGG a indiqué que l'utilisation des taux de cotisation légaux pour mesurer la différence au niveau de l'effort de cotisation ne tient pas non plus compte des nombreuses situations dans lesquelles on a vu s'appliquer des régimes de cotisation plus avantageux au fil du temps. Dans le régime des salariés, on a mis au point, au fil du temps, un ensemble de réductions de cotisation structurelles et plus spécifiques, tant pour les employeurs que pour les salariés. L'importance de ces réductions de cotisations s'élevaient à 7.872.170 milliers EUR en 2017 et a été estimé à 4.334.563 milliers EUR pour 2018. Pour ces années, les recettes de cotisations étaient respectivement de 59.035.403 milliers EUR (2017) et 60.122.060 milliers EUR. Tous les indépendants, à l'exception des conjoints aidants en ministatut et des pensionnés encore actifs en tant qu'indépendant, sont redevables d'une cotisation sociale de 20,5 % sur la première tranche de revenus et de 14,16 % sur la seconde tranche de revenus. Dans les cas dignes d'intérêts, et uniquement dans ces cas, et après examen individuel, il peut y avoir dispense partielle ou complète du paiement des cotisations. Par ailleurs, une cotisation minimale est d'application à tous les indépendants, à l'exception des étudiants-indépendants, des pensionnés et des activités complémentaires à très bas revenu (pour certaines catégories, cette cotisation minimale peut néanmoins être moins élevée que pour d'autres). Avis du CGG 2019/07 'Coefficient de correction dans le régime indépendant' du 24 avril 2019

⁶⁵ Le seuil maximum plus la déduction forfaitaire maximale de 4.920 EUR et la cotisation maximale de 17.221,68 EUR sur base annuelle. 13,07 % de 1/12^e x 3 correspond à 3.771 EUR, contre 4.305,42 EUR pour la cotisation maximum due (hors frais de gestion, qui varient de caisse en caisse entre certaines limites).

Auparavant, l'indépendant ne constituait pas de droits à pension sur les revenus dépassant ce seuil intermédiaire. La loi-programme du 20 décembre 2020⁶⁶ a toutefois changé les choses en dissociant les deux seuils et en prévoyant, pour la période 2021 - 2023, une augmentation progressive du plafond de revenu⁶⁷. D'ailleurs, il est à noter que cette mesure a été prise contre l'avis du CGG, qui affirmait qu'en raison de cette réglementation, un droit à pension ne correspondrait plus nécessairement à une même cotisation⁶⁸.

4.3 Étendue de la solidarité

Compte tenu de l'architecture imbriquée des cotisations et des prestations, **une évaluation de la solidarité** dans le statut social n'est possible **qu'en tenant compte du régime dans son ensemble**. Pour autant que l'on sache, aucune initiative n'a été prise dans un passé récent pour cartographier l'étendue de la solidarité de manière empirique. Les **analyses réalisées au sein du CGG** peuvent donc être considérées comme **les premières du genre** en vue d'objectiver l'étendue de la solidarité dans tous ses aspects.

Il ressort de ces analyses que malgré la dégressivité des taux de cotisation, **il existe bel et bien une solidarité** dans le statut social notamment du fait i) de la faible proportionnalité⁶⁹ et du nombre élevé des prestations minimales dans la branche pensions et ii) de la structure de prestations forfaitaires dans les autres branches. Ainsi, par rapport à leurs cotisations, les groupes à hauts revenus perçoivent un montant de prestations inférieur à celui des groupes à faibles revenus.

En **l'absence d'analyses comparables**, il n'est pas possible à l'heure actuelle de comparer la solidarité verticale dans le statut social à celle des autres régimes de sécurité sociale. Le Comité estime dès lors qu'il est nécessaire de réaliser des analyses similaires dans les autres régimes avant de pouvoir prendre position sur le degré de solidarité dans le régime des indépendants et sur son éventuel caractère (in)suffisant. Le Comité estime que les analyses qui ont été effectuées au sein du CGG peuvent servir d'inspiration.

⁶⁶ M.B. 30/12/2020

⁶⁷ La loi-programme prévoyait de multiplier le plafond de revenus par un coefficient de 1,0238 pour l'année 2021, de 1,0482 pour l'année 2022, de 1,0731 pour l'année 2023 et de 1,0986 pour les années postérieures à 2023.

⁶⁸ Voir également avis CGG 2020/22 « Projet de loi-programme » du 3 novembre 2020

⁶⁹ Cela s'explique, entre autres, par l'utilisation de revenus professionnels forfaitaires pour les années de carrière situées avant 1984 et par l'application du coefficient de correction pour les années de carrière jusqu'à 2020 inclus. Même si l'influence de ces deux paramètres diminue, il faudra encore attendre quelque temps, même pour les futures pensions, avant qu'une proportionnalité totale (entre les seuils minimum et maximum) soit atteinte. Certes, les revenus professionnels forfaitaires ne seront bientôt plus utilisés pour aucune année de carrière, mais il faudra encore attendre jusqu'en 2065 pour que la suppression du coefficient de correction produise son plein effet (cela signifie qu'il soit supprimé pour toutes les années de carrière). Tout comme dans les autres régimes de pension, la proportionnalité dans le calcul de pension du régime indépendant est affaiblie par l'application de montants minimum et maximum. Dans le régime indépendant, l'écart entre ces deux montants est toutefois plus limité que dans le régime des salariés par exemple.

4.4 Plus de solidarité pour quelle finalité ?

L'accord de gouvernement n'explique pas **pourquoi le niveau de solidarité existant** en matière de cotisations dans le statut social serait **problématique** et **pour quelle finalité** il devrait être **augmenté**. Le CGG considère toutefois que la légitimité des nouvelles politiques est largement conditionnée par la clarté de leurs objectifs. Selon le Comité, les **considérations suivantes** peuvent être à l'origine de la volonté d'accroître la solidarité dans le statut social :

- le constat que sa structure n'est pas la même que celle du régime des salariés ;
- des préoccupations concernant la viabilité financière ;
- des arguments concernant la solidarité externe.

4.4.1 Le régime des salariés comme point de référence

La demande d'adaptation de la structure de cotisations dans le sens d'un accroissement de la solidarité peut avoir été motivée par le simple constat que la **structure de cotisations ou le niveau de cotisation** dans le statut social **diffère de celui du régime des salariés**. Le CGG souligne qu'il n'y a **aucune raison** que le **régime des salariés soit** considéré comme **une référence** pour le statut social des indépendants. En effet,

- la **protection sociale** a, elle aussi, été mise en œuvre de **manière différente** dans les deux régimes. Dans le régime des salariés, la protection est plus étendue (cf. e.a. assurance chômage ou le système étendu des assimilations) et se caractérise, en principe, par une structure de prestations proportionnelles.
- une **activité professionnelle salariée diffère fondamentalement de l'entrepreneuriat indépendant** qui, par exemple, ne connaît pas le revenu minimum garanti (cf. supra) et qui se caractérise par l'absence de « second » payeur de cotisations. A propos de ce dernier point, il est utile de relever que de nombreux indépendants paient non seulement des cotisations sociales pour leur propre protection sociale, mais font également office de second payeur de cotisations pour les travailleurs qu'ils occupent.

Il est également important de souligner que **l'absence d'un second payeur** de cotisations est **un élément qui justifie la (plus grande) sobriété du statut social**. Avec un seul payeur, **la base de cotisations** pour les nouvelles mesures est, par définition, **plus limitée**. C'est aussi la raison pour laquelle le CGG plaide systématiquement pour que les initiatives visant à renforcer le statut social soient prises en priorité dans les domaines considérés comme prioritaires par les indépendants, et donc, répondent aux besoins concrets des indépendants. Dans ce cadre, le Comité rappelle qu'à plusieurs reprises dans un passé proche, des initiatives ont été prises en faveur des indépendants sans qu'elles ne répondent à des demandes concrètes des indépendants ou aux besoins qu'ils considèrent comme prioritaires⁷⁰.

⁷⁰ Il s'agit de l'augmentation de l'allocation de maternité, de l'augmentation progressive des pensions minimum jusque 1.500 EUR par mois, de l'introduction d'un congé de deuil pour les indépendants. Pour ces mesures, aucun financement structurel complémentaire n'a, en outre, été prévu. Voir e.a. avis CGG 2020/01, 2021/22, 2021/20 et rapports 2022/02, 2022/03.

4.4.2 Viabilité financière

Il se peut également que l'adaptation de la structure de cotisations en vue d'une augmentation de la solidarité soit motivée par des considérations de **viabilité financière du statut**. Selon le Comité, il convient toutefois de **nuancer** ce propos.

Premièrement, **viabilité et solidarité sont deux choses différentes**. Les mesures visant à accroître la solidarité ne contribuent pas nécessairement à la viabilité financière du régime et vice versa.

Deuxièmement, le CGG constate que **jusqu'à présent, il n'y a aucun problème au niveau de la viabilité du statut social**. Le Comité rappelle qu'au cours des années qui ont précédé la crise du COVID, la Gestion financière globale des travailleurs indépendants n'a pas reçu de dotation d'équilibre étant donné qu'elle présentait, chaque fois, un solde final positif. Le solde positif était de nature structurelle et s'expliquait, entre autres, par les efforts déployés pour maîtriser les dépenses. Le fait qu'en 2020, il ait fallu appliquer le mécanisme de la dotation d'équilibre au régime des indépendants pour la première fois depuis l'introduction du nouveau mode de financement de la sécurité sociale en 2017 était principalement dû à l'impact financier de la crise sanitaire⁷¹.

Le Comité signale que si des **problèmes de viabilité financière** devaient se poser à l'**avenir**, ils ne concerneraient **pas exclusivement le statut social des indépendants**. Dans la mesure où la demande d'une plus grande solidarité et, partant, d'une adaptation de la structure de cotisations du statut social serait motivée par des préoccupations sur la viabilité du régime, **les mêmes questions** devraient être soulevées pour **les régimes des salariés et des fonctionnaires**.

4.4.3 Solidarité interne et solidarité externe

Enfin, la demande d'adaptation de la structure de cotisations en vue de l'accroissement de la solidarité peut également être motivée par **des considérations de solidarité externe**, à savoir l'importance des ressources générales qui viennent s'ajouter aux recettes de cotisations.

L'examen de la solidarité externe a **été écarté dans le cadre de cette analyse** parce que l'accord de gouvernement renvoie explicitement à la solidarité interne, verticale, au sein du régime des indépendants. Cependant, on peut signaler qu'en tant qu'administrateur de la Gestion financière globale des indépendants, le **CGG travaille sur une évaluation du financement de la sécurité sociale telle qu'elle s'applique depuis 2017**. Le rapport entre les différentes sources de financement et son évolution en font partie. Le CGG travaille sur un rapport intermédiaire à ce sujet, qui pourra servir de complément aux analyses déjà réalisées autour de la solidarité interne.

Le CGG souligne que tout comme l'analyse portant sur la solidarité interne, **celle portant sur la solidarité externe ne peut se limiter au régime des indépendants**. Il est essentiel de disposer **d'analyses similaires pour les deux autres régimes** de sécurité sociale afin de pouvoir vérifier comment les différents régimes se situent les uns par rapport aux autres à cet égard. Une analyse pour le régime des fonctionnaires se trouve néanmoins complexifiée par l'absence de

⁷¹ La situation financière du statut social est suivie de près par le CGG et décrite dans les différents rapports budgétaires du Comité.

gestion globale, le fait que certaines absences soient imputées sur la masse salariale et l'absence de distinction entre la cotisation de l'employeur d'une part et le financement complémentaire provenant de ressources générales d'autre part. Toutefois, sur la base d'une analyse poussée des revenus et des dépenses, il devrait être possible de calculer la cotisation implicite de l'employeur et le financement public.

4.5 Quel niveau de solidarité interne ?

Le CGG souligne que la détermination du **niveau de solidarité « correct » ou « souhaité »** est **une question normative**. En ce qui concerne la solidarité interne des régimes de sécurité sociale, c'est aux gestionnaires des régimes concernés et aux personnes qui en font partie qu'il appartient, en principe, de peser le pour et le contre. C'est la seule manière, pour les régimes, de conserver la base de soutien nécessaire.

Dans ce contexte, le CGG rappelle qu'il ressort des enquêtes des organisations des travailleurs indépendants auprès de leurs membres (voir supra) que **les indépendants ne sont pas partisans d'une augmentation des cotisations par souci d'une plus grande solidarité, ni d'une augmentation de la cotisation minimum⁷² ou des taux de cotisation⁷³**. Un tel soutien est pourtant essentiel pour éviter que les indépendants cherchent à limiter leur participation au statut social au minimum légal, au profit d'une participation dans des arrangements extralégaux. D'ailleurs, les contacts des organisations représentatives des indépendants auprès de leurs membres montrent que le sentiment d'une trop grande solidarité dans le statut social sape le soutien au système, tout comme la sensation que sa propre protection sociale n'est pas suffisamment en lien avec les cotisations sociales payées⁷⁴. Pour finir, il faut souligner que les indépendants prêtent également une **importance** à un **certain degré de responsabilisation et d'autonomie⁷⁵ et qu'un bon équilibre avec la solidarité institutionnalisée doit être trouvé**.

Sur base de ces considérations et compte tenu des résultats des analyses présentées ci-dessus, d'une part, et de l'absence i) de motivation claire quant à la proposition d'accroissement de la solidarité et ii) d'informations sur le degré de solidarité dans les autres régimes de sécurité sociale, d'autre part, **le Comité constate que la volonté d'accroître la solidarité par le biais d'une adaptation de la structure de cotisations existante n'a pour l'instant aucune nécessité ni ne bénéficie d'aucun soutien**.

4.6 Recommandation

Pour le CGG, la poursuite de la réflexion sur une éventuelle intervention visant à accroître la solidarité dans le statut social ne peut avoir lieu que dans la mesure où :

- la finalité d'une telle intervention est explicitée ;

⁷² Selon le baromètre UCM, seuls 4 % des indépendants estiment que le seuil minimum de cotisations doit être augmenté, 45 % estiment qu'il est correct et pour 51 %, il est trop élevé.

⁷³ 54 % des répondants à l'enquête Unizo accepteraient d'envisager une augmentation du taux de cotisation pour la 2^e tranche de revenus, mais 1 indépendant sur 5 y est opposé.

⁷⁴ À cet égard, il peut également être noté que les indépendants tiennent également compte du fait que, le cas échéant, ils ne cotisent pas seulement pour leur propre protection sociale, mais également pour celle de leurs salariés.

⁷⁵ Ce qui est également une des explications de la plus grande sobriété du statut social.

- la solidarité interne au sein des autres régimes de sécurité sociale est également cartographiée.

En outre, le Comité estime qu'il est souhaitable, dans une deuxième phase, de compléter ces résultats d'enquête par les résultats d'une enquête sur la solidarité externe dans les différents régimes permettant de déterminer dans quelle mesure ils sont financés par des ressources générales.

Selon le CGG, il est souhaitable que ces analyses soient effectuées au niveau universitaire, mais avec la participation de tous les partenaires sociaux. C'est la seule façon d'obtenir l'objectivité et la confiance de tous les intervenants, éléments nécessaires pour mener un débat social et intellectuel honnête sur le fonctionnement redistributif et le financement des régimes de sécurité sociale.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 23 décembre 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,

Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,

Président

Annexe I

Tableau B 1. Cotisations sociales régime salariés, premier trimestre 2021

LES COTISATIONS SOCIALES POUR LE PREMIER TRIMESTRE 2021

Régimes	Ouvriers			Employés		
	en % de la rémunération brute à 108%			en % de la rémunération brute à 100%		
	travailleur	employeur (1)	total	travailleur	employeur	total
Cotisation de base						
Pensions	7,50	8,86	16,36	7,50	8,86	16,36
Maladie-Invalité						
Soins de santé	3,55	3,80	7,35	3,55	3,80	7,35
Indemnisés	1,15	2,35	3,50	1,15	2,35	3,50
Chômage	0,87	1,46	2,33	0,87	1,46	2,33
Accidents du travail		0,30	0,30		0,30	0,30
Maladies professionnelles		1,00	1,00		1,00	1,00
<i>Allocations familiales</i>		7,00	7,00		7,00	7,00
<i>Congé-éducation payé</i>		0,05	0,05		0,05	0,05
<i>Plan d'accompagnement</i>		0,05	0,05		0,05	0,05
<i>Accueil des enfants</i>		0,05	0,05		0,05	0,05
Opération tax shift 2016		-5,04	-5,04		-5,04	-5,04
	13,07	19,88	32,95	13,07	19,88	32,95
Autres cotisations générales						
Vacances annuelles (2)		5,57	5,57			
Fonds amiante		0,01	0,01		0,01	0,01
Accidents du travail		0,02	0,02		0,02	0,02
Chômage (temporaire, âgés)		0,10	0,10		0,10	0,10
Modération salariale		5,12	5,12		5,12	5,12
Cotisation chômage						
(10 travailleurs ou plus)		1,60	1,60		1,60	1,60
<i>modération salariale</i>		0,09	0,09		0,09	0,09
Fermeture d'entreprises						
Missions classiques						
1 à 19 travailleurs		0,12	0,12		0,12	0,12
<i>modération salariale</i>		0,01	0,01		0,01	0,01
20 travailleurs ou plus		0,17	0,17		0,17	0,17
<i>modération salariale</i>		0,01	0,01		0,01	0,01
Chômage temporaire		0,14	0,14		0,14	0,14
<i>modération salariale</i>		0,01	0,01		0,01	0,01
Total général						
1 à 9 travailleurs	13,07	30,98	44,05	13,07	25,41	38,48
10 à 19 travailleurs	13,07	32,67	45,74	13,07	27,10	40,17
20 travailleurs ou plus	13,07	32,72	45,79	13,07	27,15	40,22

(1) Suite à la sixième réforme de l'Etat, une cotisation patronale de base a été introduite. Comme l'information est importante pour certaines applications, nous mentionnons toutefois les ventilations de taux historiques par secteur.

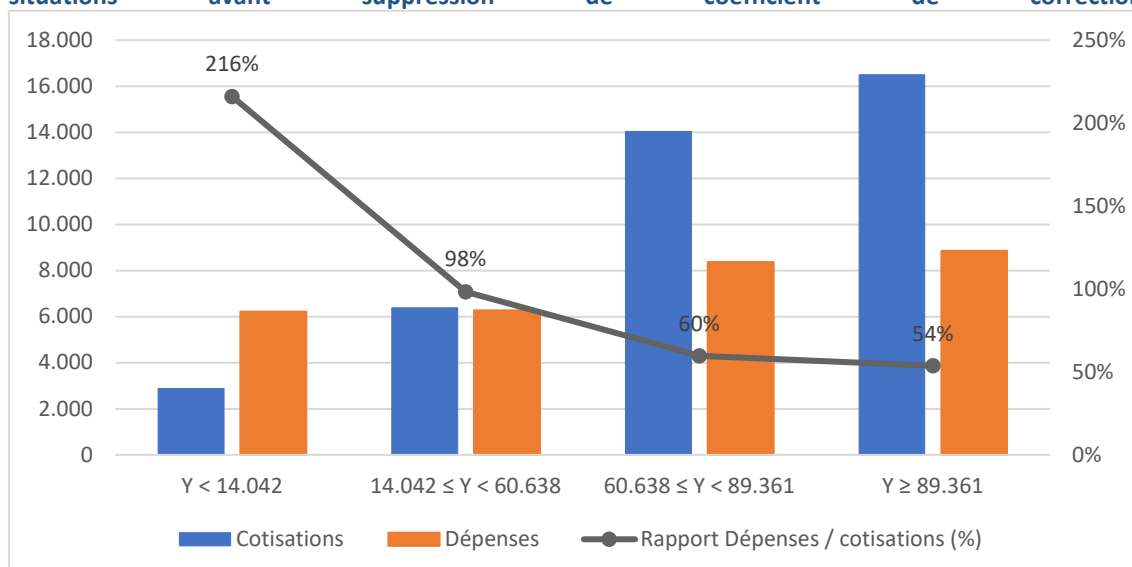
(2) Non compris la cotisation de 10,27% calculée sur les rémunérations brutes de l'année précédente à 108%, à payer au plus tard le 30 avril.

Source : [FEB](#)

Tableau B 2. Dépenses moyennes de pension statut social par catégorie de revenus, indépendants à titre principal, situation avant la suppression du coefficient de correction, montant annuel⁷⁶

	Scénario 1		Scénario 2 ⁷⁷		Scénario 3 ⁷⁸	
	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne	Montant moyen	En % de la cotisation moyenne
R < 14.042 EUR	1.978 €	69%	5.582 €	194%	4.779 €	166%
14.042 EUR ≤ R < 60.638 EUR	4.093 €	64%	5.984 €	94%	5.656 €	89%
60.638 EUR ≤ R < 89.361 EUR	7.873 €	56%	7.873 €	56%	8.113 €	58%
R ≥ 89.361 EUR	8.393 €	51%	8.393 €	51%	8.650 €	52%
Total	3.851 €	66%	6.020 €	102%	5.618 €	96%

Graphique B 1. Éléments de solidarité interne au sein du statut social, indépendants à titre principal, situations avant suppression de coefficient de correction



⁷⁶ Pour le calcul de cette valeur actuelle, on part des hypothèses suivantes : i) carrière pure et complète dans le régime indépendant entre 1976 et 2020, ii) départ à la retraite à l'âge de 65 ans, iii) paiement des pensions à la fin du mois, iii) taux d'intérêt technique de 1 %, iv) écart de 6 ans entre l'espérance de vie des classes de revenus les plus élevées et les plus basses, v) montant de pension minimum avant son relèvement prévu jusqu'en 2024. Les hypothèses sont valables pour la pension prise par un indépendant qui prend sa pension en 2021.

⁷⁷ Les droits à la pension proportionnelle dépassent les droits à la pension minimum à partir de revenus s'élevant à 28.683 EUR (Pour rappel, il faut remplir une condition de carrière pour pouvoir obtenir la pension minimum).

⁷⁸ Cette colonne tient compte du constat que 73 % des indépendants remplissent les conditions de carrière pour la pension minimum et 88 % des indépendants ont droit à la pension au taux isolé.

Annexe II. Étude UCM

Solidarité dans le statut social des indépendants exercice d'estimation de la balance cotisations-prestations



Solidarité_étude
UCM.pdf

Annexe III. Étude Actuariat

Etude actuarielle sur la solidarité du régime indépendants (Cem Salman – Conseiller actuariat – SFP Sécurité sociale)



Solidarité_étude
Actuariat.pdf