

Bruxelles, le 28 septembre 2017

Avis 2017/14

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Financement de la sécurité sociale : effets retours du tax shift et interprétation de la notion d'"âge de sortie définitive"

A la demande du Ministre des Indépendants, le Comité rend un avis, pour ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, sur :

- *un exercice visant à chiffrer les effets retours du tax shift précédemment instauré, réalisé par le Bureau fédéral du Plan ;*
- *une possible interprétation de la notion d'"âge de sortie définitive", laquelle a son importance pour le nouveau mode de financement de la sécurité sociale dans la perspective d'une éventuelle adaptation de la subvention de l'Etat.*

Pour ce qui est des effets retours du tax shift, le Comité n'émet aucune remarque concernant les estimations réalisées par le Bureau fédéral du Plan. Il adhère dès lors aux conclusions que l'organisme a formulées sur cette base dans son rapport, à savoir qu'il ne faut s'attendre à aucun effet retour pour le régime des travailleurs indépendants.

En ce qui concerne l'interprétation de la notion d'âge de sortie, le Comité estime que la notion ne doit pas renvoyer à l'âge auquel un individu prend sa pension de retraite, mais à l'âge auquel il n'est plus disponible pour le marché de l'emploi. Cela signifie que, pour le Comité, l'estimation de l'âge réel de sortie doit tenir compte des périodes assimilées qui précèdent immédiatement le départ à la retraite. Comme les indicateurs manquent de consistance sur ce point, le Comité a exploré les possibilités de créer un indicateur qui satisfasse à cette condition en exploitant des données administratives de pension. Cette exploration révèle qu'il est possible de créer un indicateur répertoriant l'évolution de l'âge de sortie des travailleurs indépendants, compte tenu des périodes d'assimilation, en exploitant les données administratives de pension disponibles auprès de l'INASTI. Pour ce qui est de l'augmentation de l'âge de sortie définitive comme condition d'application du coefficient de vieillissement pour l'octroi de la subvention de l'Etat, le Comité estime que même s'il est vrai que la notion d'âge de sortie définitive du marché du travail devra renvoyer à l'âge moyen de sortie des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants pris ensemble, l'objectif d'augmenter encore l'âge de sortie définitive dans le régime des travailleurs indépendants est vraiment ambitieux.

A la demande du ministre des indépendants, le Comité rend, en ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, un avis sur :

- un exercice visant à chiffrer les effets retours du tax shift précédemment instauré ;
- une possible interprétation de la notion d'"âge de sortie définitive".

1 Contexte

En avril 2017, une loi¹ portant réforme du financement de la sécurité sociale est entrée en vigueur. La réforme entend remédier aux conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État et du tax shift précédemment instauré. Cette même réforme avait également pour objectifs :

- de renforcer la durabilité du financement de la sécurité sociale;
- de simplifier le système de financement alternatif, et
- d'accroître la transparence et le caractère responsabilisant de la dotation d'équilibre.

Dans le cadre de cette réforme, le ministre des indépendants a chargé le CGG de rendre un avis sur²:

- un rapport du Bureau fédéral du Plan dans lequel sont calculés les effets retours du tax shift dans le régime des travailleurs indépendants ;
- l'interprétation de la notion d'"âge de sortie définitive", dont il est question dans le cadre de l'application du coefficient de vieillissement pour la détermination de l'importance de la subvention classique de l'Etat.

2 Les effets retours du tax shift dans le régime des travailleurs indépendants

Dans le cadre de son objectif visant à réduire la charge fiscale sur le travail, le Gouvernement fédéral a pris, fin 2015, une série de mesures qui devaient se traduire par un glissement (para)fiscal des charges (ou "tax shift"). Pour les indépendants, le Gouvernement avait prévu dans ce cadre de réduire les cotisations à 20,5% en 2018.³

2.1 Estimations du Bureau fédéral du Plan

Dans le rapport⁴ "*Effet retour net pour la sécurité sociale du régime indépendant de la réduction du taux de cotisations des travailleurs indépendants*", le Bureau fédéral du Plan évalue l'effet retour net pour la sécurité sociale de cette réduction des cotisations pour les années 2016 à 2020. Le Bureau du plan conclut qu'il ne faut pas s'attendre à un effet retour significatif à court ou à moyen terme.

En ce qui concerne les *effets macro-économiques* de la réduction des cotisations, le Bureau du Plan affirme que la mesure ne générera pas d'augmentation significative de l'activité indépendante parce que :

¹ Loi du 18 avril portant réforme du financement de la sécurité sociale

² Demande d'avis écrite du 2 février 2017. Le Ministre des Affaires sociales a posé une question similaire au Conseil national du Travail concernant le régime des travailleurs salariés.

³ Pour un exposé plus détaillé de la mesure, voir l'avis 2015/20 'Projet de loi modifiant les taux des cotisations sociales pour travailleurs indépendants' du 20 octobre 2015.

⁴ A consulter sur le site web du [Bureau fédéral du Plan](#).

- les changements au niveau de la pression parafiscale n'ont que peu d'impact sur les revenus bruts des indépendants. Il n'est pas exclu que la mesure contribue à l'attractivité du statut d'indépendant, mais le Bureau du plan ne prévoit pas d'augmentation significative de l'activité indépendante à court ou à moyen terme ;
- la réduction des cotisations pourrait générer une augmentation du revenu disponible des indépendants et, par le biais de la croissance de la consommation des particuliers, une croissance économique, mais cela se traduira principalement par un effet positif sur l'évolution de l'emploi salarié.

En ce qui concerne l'effet *sur les finances publiques*, le Bureau du Plan affirme que la réduction des cotisations mènera au mieux à une légère augmentation des recettes fiscales, mais qu'elle générera certainement un manque à gagner pour la sécurité sociale. En ce qui concerne ce dernier point, la réduction des cotisations ne se traduit ni par une augmentation de l'activité indépendante ni, a fortiori, par une augmentation des cotisations payées, ni encore par une réduction des dépenses⁵. L'organisme conclut qu'il ne faut donc pas s'attendre à des effets retours au niveau des finances publiques.

2.2 Avis du Comité

Le comité ne formule pas de remarques concernant les estimations du Bureau fédéral du Plan. Il adhère dès lors aux conclusions que l'organisme a formulées sur cette base dans son rapport.

3 Un financement plus durable de la sécurité sociale

3.1 Evolution de la Subvention de l'État en fonction du vieillissement

La subvention classique de l'État est maintenue dans le nouveau mode de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'un montant forfaitaire adapté annuellement à l'indice-santé moyen. On a toutefois voulu doter la subvention de l'Etat d'un caractère plus durable en tenant compte de l'évolution du vieillissement de la population pour le calcul de celle-ci. Cela se fera à l'aide d'un coefficient de vieillissement⁶, qui sera appliqué si les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies, à savoir s'il est question :

- d'une croissance réelle du PIB d'au moins 1,5 %.
- d'une hausse significative de l'âge de sortie définitive du marché du travail ;

Selon l'Exposé des motifs, pour qu'on puisse parler d'une augmentation significative de l'âge de sortie définitive, il faut que l'augmentation soit de minimum 6 mois par an. L'Exposé des motifs

⁵ Contrairement au régime des travailleurs salariés, où on peut s'attendre à une baisse des dépenses de chômage.

⁶ Le coefficient de vieillissement sera fixé par le Roi après arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le coefficient pour le régime des travailleurs indépendants est le même que pour le régime des travailleurs salariés (art. 22, §3).

ne précise toutefois pas comment il y a lieu d'interpréter concrètement la notion d'"âge de sortie définitive". Comme le coefficient pour le régime des travailleurs indépendants est le même que pour le régime des travailleurs salariés⁷, la notion d'âge de sortie définitive du marché du travail devra toutefois renvoyer à l'âge moyen de sortie des travailleurs salariés et des travailleurs pris ensemble.

3.2 *Interprétation de la notion d'âge de départ à la retraite pour une activité indépendante*

3.2.1 Indicateurs existants

Tant l'OCDE⁸ qu'Eurostat⁹ disposent d'indicateurs permettant de répertorier de manière systématique l'âge moyen de sortie du marché du travail et son évolution sur le plan international. Pour la création de ces indicateurs, les deux organismes utilisent des données d'enquête. Pour l'Europe, ils se basent sur l'Enquête européenne sur les forces de travail (EFT-EU).

Chez nous, nous pouvons retrouver dans différentes publications du Bureau fédéral du Plan des données concernant le moment où (l'on s'attend à ce que) des individus quitteront le marché de l'emploi. Il n'est pas question de monitoring systématique des données à l'aide d'indicateurs. Le "Steunpunt Werk en Sociale Economie" procède toutefois à ce type de monitoring sur la base des données du Datawarehouse marché du travail et protection sociale (BCSS) et ce, tant pour la Belgique que pour les différentes régions séparément.

Indépendamment des remarques méthodologiques qui pourraient être formulées à propos des indicateurs existants, on peut affirmer pour chacun des indicateurs cités qu'ils font abstraction de la distinction entre travailleurs salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires. Il s'agit là d'une limitation dès lors qu'il est admis qu'en règle générale, les travailleurs indépendants restent actifs plus longtemps (cf. infra).

3.2.2 Calcul de l'âge de sortie par le Bureau fédéral du Plan

Dans le cadre des activités relatives à l'âge de sortie définitive au sein du CCE/CNT, le Bureau fédéral du Plan a fourni, à la demande de ces organismes, des données relatives à l'âge moyen de départ à la retraite par régime. Il en ressort que l'âge de départ est plus élevé chez les travailleurs indépendants que chez les travailleurs salariés et les fonctionnaires.

⁷ Art. 22, §3 de la nouvelle loi de financement

⁸ Average effective age of retirement

⁹ Average exit age from the labour force (disponible jusque 2010) ; duration of working life

Tableau 1. Âge moyen de départ à la retraite (entre 50 et 65 ans), 2013 - 2016

	2013	2014	2015	2016	2016 – 2013
Occupation salariée	59,2	59,4	59,6	59,7	0,5
Occupation statutaire	59,1	59,3	59,4	59,7	0,6
Occupation indépendante	62,2	62,5	62,5	62,5	0,3
Occupation totale	59,7	60,0	60,1	60,2	0,5

Source : Bureau fédéral du Plan, mai 2017

Cette approche présente toutefois une faille, en ce sens que l'on utilise une limite d'âge pour le calcul concernant les travailleurs indépendants et que l'on ne tient donc pas compte des travailleurs indépendants qui restent actifs au-delà de la limite d'âge. En outre, le Bureau du Plan ne se base pas sur les données administratives dont dispose l'INASTI.

3.2.3 Calcul de l'âge de sortie sur la base des données administratives INASTI

Le Comité a exploré les possibilités de créer un tel indicateur sur la base des données administratives de pension provenant de l'INASTI.

Dans un premier temps, le Comité a collecté des informations relatives à la ventilation par âge des personnes qui ont pris leur pension en 2014, 2015 et 2016 (cf. tableau 2).

Il ressort de ces données que la plupart (plus des 2/3) des travailleurs indépendants prennent leur retraite au moment où ils atteignent l'âge légal de la pension.

Tableau 2. Nombre d'indépendants dont la pension prend cours pour la première fois, selon l'âge de départ à la retraite, 2014 - 2016¹⁰

Age	2014		2015		2016	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
60	3.087	12,50 %	3.305	11,95 %	2.458	9,94 %
61	1.316	5,33 %	1.214	4,39 %	1.343	5,43 %
62	1.229	4,98 %	1.824	6,59 %	2.002	8,09 %
63	1.125	4,56 %	1.199	4,33 %	1.061	4,29 %
64	849	3,44 %	921	3,33 %	950	3,84 %
65	15.564	63,02 %	17.219	62,25 %	15.783	63,80 %
65+	1.527	6,18 %	1.981	7,16 %	1.143	4,62 %
Total	24.697	100 %	27.663	100 %	24.740	100 %

Source : Service Pensions INASTI

Dans un deuxième temps, les périodes assimilées en fin de carrière ont été répertoriées. Il en ressort que 1,96 % des bénéficiaires d'une pension de retraite ayant pris cours en 2014, 2015

¹⁰ Chiffres novembre 2016. En d'autres termes, pour 2016, les chiffres ont été sous-estimés par rapport au nombre de pensions ayant pris cours cette année-là.

et 2016 bénéficiaient d'une assimilation immédiatement avant la prise de cours de leur pension¹¹. La durée moyenne de cette assimilation est de 37 trimestres¹².

En partant du principe selon lequel l'âge moyen auquel les travailleurs indépendants ont pris leur pension en 2016 est de 64,6 ans, on peut affirmer que l'âge effectif de départ à la retraite des travailleurs indépendants (compte tenu des périodes d'assimilation précédant immédiatement la pension) s'élève en moyenne à 64,42 ans.¹³.

3.3 Avis du Comité

Le Comité estime en effet que la notion d'"âge de sortie définitive" ne doit pas renvoyer à l'âge auquel un individu prend sa pension de retraite, mais à l'âge auquel il n'est plus disponible pour le marché de l'emploi. Cela signifie que pour le calcul de l'âge de sortie définitive, il faut tenir compte des périodes assimilées précédant immédiatement la date de départ à la retraite.

Une première analyse des données disponibles révèle qu'il est possible de créer un indicateur répertoriant l'évolution de l'âge de sortie définitive des travailleurs indépendants, compte tenu des périodes d'assimilation sur la base des données administratives de pension disponibles auprès de l'INASTI.

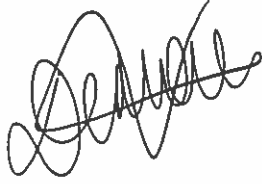
Pour ce qui est de l'augmentation de l'âge de sortie définitive comme condition d'application du coefficient de vieillissement pour l'octroi de la subvention de l'Etat, le Comité signale que l'âge de sortie définitive est de 64,4 ans dans le régime des travailleurs indépendants, un âge déjà élevé et proche de l'âge légal de la pension de 65 ans. Il ajoute qu'il y a beaucoup de travailleurs indépendants qui poursuivent leur activité indépendante après l'âge légal de la pension mais que ceux-ci, et en particulier les pensionnés exerçant une activité autorisée illimitée, sont répertoriés comme sortis du marché du travail. Ceci étant dit, le Comité fait remarquer que même s'il est vrai que la notion d'âge de sortie définitive du marché du travail devra renvoyer à l'âge moyen de sortie des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants pris ensemble, l'objectif d'augmenter encore l'âge de sortie définitive dans le régime des travailleurs indépendants est vraiment un objectif très ambitieux.

¹¹ Données générées à l'aide de l'application INASTI MOUSSEION.

¹² Signalons à ce propos qu'un petit nombre de personnes ont bénéficié d'une très longue période d'assimilation, ce qui fait augmenter significativement la durée moyenne.

¹³ Calcul de l'Actuariat de la DG Indépendants, basé sur la formule suivante $64,60 * (1 - 1,96\%) + (64,60 - 37,05/4) * 1,96\% = 64,42$.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 28 septembre 2017 :



**Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire**



**Jan STEVERLYNCK,
Président**