

Avis 2021/22

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Modification de l'allocation de transition

En résumé.....	2
1 L'allocation de transition.....	3
2 Avant-projet de loi	3
3 Impact budgétaire	4
4 Avis du Comité.....	5
4.1 Motivation de la mesure	5
4.2 Place de la mesure dans la réforme plus globale des pensions.....	5
4.3 Financement de la mesure.....	6

En résumé

Le CGG prend connaissance de l'avant-projet de loi-programme qui i) allonge la durée d'octroi de l'allocation de transition pour les travailleurs indépendants et ii) différencie la durée de la prestation pour les ayants droit avec enfant(s) à charge, en fonction de l'âge des enfants. La durée est augmentée de :

- 12 à 18 mois pour les ayants droit sans enfant à charge ;
- 24 à 36 mois pour les ayants droit avec un enfant à charge de 13 ans ou plus ;
- 24 à 48 mois pour les ayants droit avec un enfant à charge de moins de 13 ans ou porteur de handicap ou en cas de naissance d'un enfant posthume dans les 300 jours qui suivent le décès.

Le CGG formule les réflexions fondamentales suivantes concernant la mesure :

- Le Comité se demande si les modifications proposées peuvent être motivées sur des bases empiriques et/ou répondent à un besoin réel. Il rappelle que les priorités des travailleurs indépendants se situent au niveau des pensions de retraite proportionnelles et du soutien en cas d'incapacité de travail (de longue durée).
- Le CGG se demande i) comment la mesure proposée s'intègre dans la réforme plus globale des pensions envisagée par le gouvernement fédéral et ii) pourquoi cette initiative est prise alors que les lignes directrices de cette réforme n'ont pas encore été formellement annoncées ou discutées.
- Le Comité constate qu'il n'est pas encore précisé comment le coût budgétaire de cette mesure sera compensé dans le statut social. Il souligne qu'il n'est pas concevable d'introduire une nouvelle mesure dans le statut social sans que le régime puisse compter sur un financement structurel complémentaire.

Pour finir, le CGG salue la proposition de considérer, à l'avenir, les demandes d'octroi d'une pension de survie comme des demandes d'allocation de transition et vice versa.

1 L'allocation de transition

L'allocation de transition est octroyée aux veufs et aux veuves qui ne remplissent pas la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de survie¹.

En 2015, le régime de la pension de survie a été réformé afin d'encourager les veufs et veuves à rester sur le marché du travail. Il a ainsi été décidé d'augmenter progressivement l'âge minimal pour l'octroi d'une pension de survie tout en prévoyant un soutien financier pour les "jeunes" veufs et veuves sous la forme de l'allocation de transition². Le raisonnement voulait que, pour les "jeunes" veufs et veuves, le système qui s'appliquait à l'époque pouvait constituer un frein à l'exercice d'une activité professionnelle³.

A l'heure actuelle, l'allocation⁴ de transition est accordée pour une période de :

- 12 mois s'il n'y a pas d'enfant à charge au moment du décès et
- 24 mois s'il y a au moins un enfant à charge⁵ au moment du décès ou si un enfant est né dans les 300 jours qui ont suivi le décès.

2 Avant-projet de loi

Par analogie avec des initiatives similaires prévues dans les régimes de pension du secteur public et des travailleurs salariés, l'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit i) d'allonger la durée d'octroi de l'allocation de transition pour les travailleurs indépendants et ii) de différencier la durée de la prestation pour les ayants droit avec enfant(s) à charge, en fonction de l'âge des enfants.

¹ 47 ans et 6 mois en 2020, 48 ans en 2021, 48 ans et 6 mois en 2022, 49 ans en 2023, 49 ans et 6 mois en 2024 et 50 ans à compter de 2025.

² Pour pouvoir bénéficier de cette allocation, il faut avoir été marié avec le conjoint décédé depuis au moins 1 an (les périodes de cohabitation légale situées juste avant le mariage entrent en compte pour calculer cette période d'1 an). Cette durée de mariage n'est pas requise si un enfant est né du mariage, si au moment du décès, il y avait un enfant à charge ou si le décès est dû à un accident ou une maladie professionnelle.

³ L'octroi d'une allocation pouvait les mener à réduire ou cesser leurs activités professionnelles.

⁴ Le montant est calculé sur base de la carrière et des revenus professionnels du conjoint décédé, sans cependant pouvoir être inférieur à un montant minimum proratisé en fonction de la carrière du conjoint décédé, calculé sur base d'un montant égal au montant de la pension minimum de survie pour une carrière complète.

⁵ Le conjoint survivant ou le conjoint décédé percevait des allocations familiales pour cet enfant au moment du décès.

les décès à compter du 1^{er} octobre 2021, l'avant-projet de loi modifie la durée d'octroi comme suit :

	Situation actuelle	Nouvelle situation
Ayants droit sans enfant à charge	12 mois	18 mois
Ayants droit avec enfant(s) à charge		
• 13 ans et plus ⁶	24 mois	36 mois
• Moins de 13 ans ^{7,8}	24 mois	48 mois

L'avant-projet de loi inclut une disposition transitoire pour les bénéficiaires d'une allocation de transition accordée à la suite d'un décès qui s'est produit avant le 1^{er} octobre 2021 et dont le délai expire après cette date afin qu'ils bénéficient de la même protection que les futurs bénéficiaires. Dans ces situations, la durée d'octroi de l'allocation de transition sera respectivement prolongée de 6, 12 ou 24 mois selon que le bénéficiaire n'a pas d'enfant à charge, a un enfant à charge de plus de 13 ans ou a un enfant à charge de moins de 13 ans⁹ ou atteint d'un handicap ou en cas de naissance d'un enfant posthume dans les 300 jours qui suivent le décès.

Outre cet allongement de la durée, l'avant-projet de loi prévoit également que :

- la demande d'octroi d'une pension de survie vaut comme demande d'allocation de transition et vice versa ;
- tout bénéficiaire d'une pension de retraite octroyée d'office dans le secteur public avant l'âge légal de la pension (et pas uniquement d'une pension de retraite pour motif de santé ou d'inaptitude physique) puisse bénéficier d'une pension de survie s'il répond aux conditions d'octroi¹⁰.

3 Impact budgétaire

Le coût de l'augmentation de la durée de l'allocation de transition à partir du 1^{er} octobre 2021 a été estimé¹¹ à (en millions d'euros) :

	2022	2023	2024	2025
Cas futurs	0,2	0,7	1,3	1,5
Régime transitoire cas existants	0,9	1,2	0,9	0,2
Total	1,1	1,9	2,2	1,7

⁶ Un enfant à charge qui a atteint l'âge de 13 ans au cours de l'année civile du décès.

⁷ Un enfant à charge qui n'a pas atteint l'âge de 13 ans au cours de l'année civile du décès.

⁸ Ou un enfant atteint d'un handicap ou en cas de naissance d'un enfant posthume dans les 300 jours qui suivent le décès.

⁹ Y compris en cas d'enfant posthume né dans les 300 jours qui suivent le décès.

¹⁰ Conformément à l'arrêt n°158/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 octobre 2014.

¹¹ Estimations reprises dans l'avis de l'Inspection des Finances du 26 octobre 2021.

4 Avis du Comité

Le CGG prend connaissance de l'avant-projet de loi-programme qui lui est soumis. Il formule quelques remarques fondamentales.

Par ailleurs, le CGG salue la proposition de considérer, à l'avenir, les demandes d'octroi d'une pension de survie comme des demandes d'allocation de transition et vice versa. Cette simplification administrative permet d'éviter que l'indépendant soit la victime d'un obstacle administratif inutile. L'intention du demandeur est claire : il souhaite bénéficier d'une pension à la suite du décès de son conjoint.

4.1 Motivation de la mesure

Selon les notifications budgétaires, l'allongement de la période d'octroi et la différenciation de la durée de la prestation en fonction de l'âge de l'enfant à charge doivent rendre l'allocation de transition plus ciblée et plus en adéquation avec la réalité du groupe-cible¹².

Le Comité comprend le souhait du gouvernement d'offrir un soutien adéquat à ce groupe-cible, mais il se demande dans quelle mesure les modifications proposées :

- peuvent être motivées sur des bases empiriques¹³ ;
- répondent à un vrai besoin ou à une demande concrète.

En lien avec ce second point, le Comité rappelle que les initiatives visant au renforcement du statut social des travailleurs indépendants doivent, en premier lieu, être prises dans les domaines considérés comme prioritaires par les indépendants. Comme le CGG l'a déjà répété à plusieurs reprises¹⁴, les travailleurs indépendants veulent qu'il soit investi en premier lieu dans :

- une augmentation des pensions proportionnelles ;
- une amélioration de la protection en cas d'incapacité de travail (y compris la prévention et la réintégration).

4.2 Place de la mesure dans la réforme plus globale des pensions

Le gouvernement fédéral veut, au cours de cette législature, examiner quelles réformes peuvent être exécutées pour garantir la durabilité financière et sociale des pensions¹⁵. Dans ce cadre, la ministre des Pensions, Karine LALIEUX, s'est engagée à présenter une proposition de réforme structurelle des pensions en 2021, en concertation étroite avec tous les acteurs de la politique

¹² Motivation reprise dans les notifications du budget pluriannuel 2022 – 2024 (p. 57).

¹³ Par exemple, sur quoi reposent les limites d'âge utilisées ou l'assomption qu'une période plus longue de soutien financier est nécessaire en cas d'enfants plus jeunes ?

¹⁴ Voir entre autres le document du CGG 'Points importants pour la prochaine législature' de juin 2020 et, plus récemment, l'avis CGG 2021/20 'Découplage des montants des allocations de maternité, de paternité et de naissance'.

¹⁵ Page 22 de l'accord de gouvernement fédéral du 30 septembre 2020.

en matière de pensions¹⁶. Il a été décidé au niveau du gouvernement de reporter le traitement de ce dossier à une date ultérieure cette année.

Le CGG se demande comment les modifications proposées de l'allocation de transition s'insèrent dans la réforme structurelle des pensions annoncée par le gouvernement. En effet, formellement, aucun détail n'est encore connu sur les lignes directrices de cette réforme ou sur les propositions concrètes qui seront formulées dans ce cadre. Pour le Comité, il est toutefois nécessaire que d'éventuelles nouvelles mesures de pensions s'intègrent dans la réforme plus globale des pensions. Les décisions en la matière ne peuvent donc être prises qu'au moment où il y a suffisamment de clarté sur les objectifs et les contours de cette réforme structurelle. Pour le Comité, il n'est donc pas clair de savoir pourquoi une initiative visant à adapter l'allocation de transition est prise en dehors de la réforme annoncée des pensions et préalablement aux discussions ou consultation plus large à son sujet.

4.3 Financement de la mesure

Il ressort des notifications budgétaires que les modifications proposées à l'allocation de transition impliquent, dans les régimes de pensions des travailleurs salariés et du secteur public un surcoût annuel de 7 millions EUR pour la période 2022-2024. Ces moyens seraient prévus dans le budget des missions du Service fédéral des Pensions¹⁷.

Les notifications ne prévoient toutefois rien en ce qui concerne le financement de ces modifications dans le régime des travailleurs indépendants. A l'heure actuelle, pour le Comité, la façon dont le coût budgétaire de la mesure sera couvert dans le statut social n'est pas claire. Le CGG souligne que l'intention ne peut en aucun cas être d'introduire une fois de plus¹⁸ une nouvelle mesure dans le statut social sans que le régime puisse compter sur un financement structurel supplémentaire.

Le Comité signale également que la réforme structurelle des pensions annoncée par le gouvernement doit garantir la durabilité financière et sociale des régimes de pensions. Dans cette optique également, le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable de prendre, préalablement à la réforme plus globale, des nouvelles mesures de pensions qui représentent un surcoût budgétaire pour tous les régimes.

Pour finir, le Comité estime que les moyens disponibles doivent être alloués, en premier lieu, à un renforcement du statut social dans les domaines considérés comme prioritaires par les indépendants (voir 4.1).

¹⁶ Note de politique générale 'Pensions, Intégration sociale, Personnes handicapées, Lutte contre la pauvreté et Beliris' du 4 novembre 2020.

¹⁷ Page 58 des notifications du budget pluriannuel 2022 – 2024.

¹⁸ Dans son avis 2021/20, le Comité a souligné qu'au cours de la précédente période, plusieurs nouvelles mesures ont été prises dans le statut social i) sans tenir compte des priorités formulées par les indépendants, ii) sans consultation préalable du CGG et iii) sans financement complémentaire sur une base structurelle, ce qui a un effet négatif sur l'équilibre financier du statut social.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 16 novembre 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président