

**COMITE GENERAL DE GESTION**

**POUR LE STATUT SOCIAL  
DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS**

Créé par la loi du 30 décembre 1992

Place Jean Jacobs, 6  
1000 Bruxelles  
Tél. : 02 546 45 96  
Fax : 02 511 47 34

***Remarques et points d'attention du CGG concernant l'éventuelle  
instauration d'un système de calcul des pensions à points dans le  
régime des travailleurs indépendants***

Le 16 janvier 2018

## RESUME

Dans son rapport sur les pensions de 2014, le CGG s'était engagé à faire en sorte que le régime des travailleurs indépendants contribue de manière constructive à la préparation et au développement d'une nouvelle politique en matière de pension. Dans ce contexte, le Comité a chargé une équipe de recherche de la Vrije Universiteit Brussel d'étudier la proposition visant à introduire un système de pension à points dans le régime des travailleurs indépendants, étude qui a été réalisée au cours de ces deux dernières années. En effet, le Comité estime qu'il est nécessaire que le système à points envisagé soit élaboré de façon à ce qu'il soit également adapté au calcul de pension et au système de cotisations sociales des indépendants. Compte tenu des résultats de l'étude et des recommandations formulées dans le rapport final, le Comité expose, dans le présent document, son point de vue sur un système de pension à points. Celui-ci peut se synthétiser comme suit :

- a. Dans le régime de pension des travailleurs indépendants, pour les périodes où des **droits à pension proportionnels** sont constitués, un calcul de pension sur base de points doit se fonder sur *le revenu professionnel net sur lequel les cotisations de sécurité sociale sont réellement exigées*. Cette méthode (i) correspond au calcul de pension des travailleurs indépendants tel qu'il existe aujourd'hui et (ii) concorde avec le ressenti du travailleur indépendant, qui estime que ses droits à pension doivent être ouverts au prorata des cotisations qu'il paie. Par ailleurs, le revenu devrait également être *corrigé en fonction du nombre de trimestres de cotisations effectivement payés* par le travailleur indépendant.
- b. En ce qui concerne les périodes où des **droits à pension forfaitaires** sont octroyés, le Comité demande qu'elles soient converties de la manière la plus neutre possible dans le système à points. Le Comité considère que cela peut se faire en utilisant une disposition spéciale qui maintient ces années en dehors du calcul "normal" de la pension sur base de points. En outre, l'octroi de points pour ces années doit être déterminée de sorte que :
  - la conversion des années de carrière forfaitaires n'entraîne pas de dépenses supplémentaires après la transition ;
  - les années pour lesquelles un calcul de pension forfaitaire s'applique aujourd'hui ne produisent pas un montant de pension plus élevé dans le système à points que le montant de pension que le travailleur indépendant perçoit aujourd'hui pour ces années de carrière. Si c'était le cas, compte tenu de la condition de neutralité budgétaire, cela entraînerait inévitablement des glissements de revenus entre pensionnés.
- c. Le Comité accorde une attention toute particulière à **la prise en compte des revenus de remplacement** dans le calcul de pension sur base de points. En outre, il pense qu'il est souhaitable de prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, le ratio entre le nombre de personnes actives et le nombre de personnes inactives dans le calcul de pension.
- d. En raison de considérations d'ordre technique et administratif entre autres, le Comité accueille favorablement la proposition d'utiliser des avances sur pension – tant que les revenus professionnels définitifs des **dernières années de carrière** ne sont pas connus – comme c'est le cas dans la procédure actuelle. Pour pouvoir calculer le montant de pension

au cours d'une année, il faut connaître le revenu moyen au début de l'année concernée ; ce qui est impossible sur le plan fiscal et administratif.

- e. Si l'on choisit de conserver le **coefficient de correction** appliqué aujourd'hui dans le calcul des droits à pension des travailleurs indépendants, la méthode la plus appropriée consiste à *appliquer ce coefficient dans le calcul annuel des points individuels*. Cette méthode intègre le coefficient de correction dans le nouveau calcul de pension tout en conservant ses caractéristiques actuelles.

Pour le Comité, la transition vers un système à points est néanmoins l'occasion de reconsidérer l'application du coefficient de correction (qui entraîne une réduction substantielle du montant de la pension). En effet, *la méthode de calcul du coefficient est peu transparente et il existe des raisons fondées de penser que l'objectif initial du coefficient n'est plus légitime et conduit à des situations inévitables au niveau individuel*. Le Comité entend élaborer prochainement une proposition concrète de réforme du coefficient de correction. Il est conscient qu'il faudra tenir compte du financement d'une telle réforme dans l'exercice.

- f. En ce qui concerne l'octroi d'une **garantie minimale de points** pour remplacer le système de pension minimum actuel, le Comité estime qu'elle ne devrait pas être attribuée pour chaque année de carrière, mais uniquement *à la fin de la carrière*. Cela concorde avec les règles existantes et permet, en outre, de mieux faire jouer la solidarité là où elle est nécessaire au sein du système.

Concernant l'ambition exprimée dans l'accord de gouvernement de faire en sorte que le montant de la pension minimum corresponde au moins à un montant supérieur de 10 % au seuil de pauvreté européen, le Comité note que cela signifie (i) *une augmentation considérable des dépenses budgétaires* consacrées aux régimes de pension et (ii) *la disparition presque totale de l'écart entre les pensions minimales et maximales* dans le régime des travailleurs indépendants.

En outre, le Comité *n'accepte pas l'idée que les pensions minimales des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants pourraient s'écarter à nouveau l'une de l'autre à la suite de l'introduction du système à points*. Des efforts considérables ont été livrés pour harmoniser les pensions minimales des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Le Comité estime donc que cette harmonisation doit être maintenue et même être ancrée légalement. Le Comité recommande de prévoir légalement que la pension minimum ou la garantie minimale de points soient identiques dans les différents régimes de pension. En cas de recours à une garantie minimale de points, le Comité demande également que la valeur du point soit ajustée de manière telle que la garantie minimale de points produise le même montant de pension dans tous les régimes de pension.

- g. Le Comité émet trois réserves principales à l'égard de la **revalorisation automatique** dans la proposition de calcul de pension sur base de points.

*Premièrement*, il n'est pas convaincu que le mécanisme de revalorisation automatique inhérent au système à points proposé n'entraînera pas une augmentation significative des dépenses de pension, ni au moment de la transition ni à plus long terme. Pour garder sous contrôle l'évolution des dépenses et pour éviter des augmentations imprévues, le Comité

propose de *fixer la valeur du point durant l'année de transition et d'ensuite la faire certes évoluer en fonction de l'index, mais de vérifier, année après année, si les augmentations de revenus en sus de l'index peuvent également être prises en compte pour fixer la valeur du point.*

*Deuxièmement*, le Comité estime qu'il devrait y avoir une certaine *stabilité de la valeur du point* au fil des ans. Comme c'est le cas dans le régime des salariés, il faut donc veiller à ce que la solidarité compense ou atténue l'impact négatif des chocs conjoncturels sur le calcul de pension également pour les indépendants. C'est la seule façon d'éviter les divergences entre les systèmes. En effet, elles sont totalement indésirables. Dans ce contexte, il faudrait envisager de *déterminer la valeur du point sur la base du revenu moyen pour les trois régimes*. La valeur du point serait alors la même, mais les *règles de calcul resteraient évidemment spécifiques et donc différentes pour chaque régime*.

*Troisièmement*, le Comité n'est pas favorable à l'adaptation automatique et totale des montants de pension à l'évolution du bien-être. Le Comité met également en doute le calcul actuel de l'enveloppe bien-être qui repose sur des paramètres théoriques en matière de productivité et de croissance du bien-être sans tenir compte des évolutions réelles. Le Comité demande donc que cet aspect soit davantage pris en compte dans le calcul des enveloppes bien-être. En outre, le Comité souhaite maintenir la possibilité offerte aux partenaires sociaux et au gouvernement de négocier la répartition des enveloppes bien-être et de se concentrer plus ou moins sur certaines prestations.

- h. L'introduction du système à points dans un contexte de neutralité budgétaire conduit inévitablement à une nouvelle répartition du budget des pensions, à un glissement des droits à pension et donc à l'apparition de **gagnants et de perdants**. L'ampleur des glissements dépend de la manière dont les différents paramètres du nouveau calcul de pension sont concrètement mis en œuvre. Le Comité juge utile de vérifier s'il est possible *de limiter ou d'éviter les glissements de droits à pension en ne réévaluant pas les années de carrière du passé dans le nouveau système à points*.

Le Comité estime que le système à points peut constituer un instrument précieux pour la mise en œuvre de **réformes structurelles** en matière de pension, telles que l'introduction d'une correction actuarielle en cas de pension anticipée ou partielle, la mise en place d'un lien entre l'espérance de vie et l'âge de la pension légale ou l'harmonisation croissante des régimes de pension. Le Comité considère toutefois que la transition vers un système à points pose problème si le nouveau système (i) entraîne une augmentation des dépenses, (ii) des divergences entre les régimes de pension (plus précisément au niveau de la valeur du point), (iii) un assouplissement des conditions de carrière, (iv) un glissement des droits à pension déjà acquis entre les personnes actives et v) un manque de transparence et de prévisibilité pour l'assuré social.

Le Comité insiste sur le fait que ce document doit être lu comme une proposition visant à *convertir techniquement, de la meilleure manière possible, le régime de pension actuel des travailleurs indépendants en un système de pension à points*, s'il devait être introduit. Il ne doit donc *pas être considéré comme le point de vue définitif du CGG en faveur ou contre le système à points en tant que tel*.

## INTRODUCTION

Fin 2014, le CGG a publié le rapport "Vers une nouvelle réforme des pensions : une lecture par le régime des indépendants des propositions en matière de pension reprises dans l'Accord de gouvernement fédéral"<sup>1</sup>. Dans ce rapport, le CGG demandait de prendre en compte la spécificité de chacun des régimes de pension et le fait que certaines des mesures prévues en matière de pension puissent avoir une incidence différente dans chacun des régimes. Le Comité renvoyait en particulier à l'instauration d'un système à points. Il craignait à ce propos que dans le cadre du développement ultérieur du système, il ne soit pas suffisamment tenu compte des caractéristiques spécifiques du régime des travailleurs indépendants.

Sur cette base, le Comité a rédigé, début de l'automne 2015, un appel d'offre afin que l'on examine les conséquences de l'instauration d'un système de pensions à points pour le régime des travailleurs indépendants. Fin 2015, cet appel d'offre a été adjugé et attribué à une équipe de recherche de la VUB (dirigée par les professeurs Guido Van Limberghen et Kris Boudt).

Le Comité a pu prendre connaissance des résultats de cette étude<sup>2</sup>. Ceux-ci l'ont incité à peaufiner sa vision quant à l'instauration d'un système à points dans le régime des travailleurs indépendants et à formuler une série de points d'attention en gardant à l'esprit les résultats de l'étude. Le présent document reprend le point de vue et les points d'attention du Comité, en les accompagnant d'une description du système de pension actuellement en vigueur pour les travailleurs indépendants ainsi que des propositions et recommandations du rapport d'étude<sup>3</sup>.

Ce texte de vision s'inscrit dans le cadre de l'engagement du CGG de veiller à ce que le régime des travailleurs indépendants contribue de manière constructive à l'analyse, à la préparation et au développement d'une nouvelle politique de pension. *Le présent document doit donc être lu comme le meilleur moyen de convertir techniquement le régime de pension des travailleurs indépendants en un calcul de pension basé sur des points dans le cas où le système à points est mis en œuvre. Il ne peut donc pas être interprété comme le point de vue définitif du CGG en faveur ou contre le système à points en tant que tel.* En effet, un tel point de vue dépend des objectifs politiques et de la façon dont le système à points est élaboré concrètement en fonction de ceux-ci.

A propos des objectifs, le Comité a indiqué dans son rapport sur les pensions de 2014 que le système à points tel que proposé par la Commission des pensions pourrait constituer un instrument précieux pour la mise en œuvre de réformes structurelles en matière de pensions. Il constatait donc avec satisfaction que le souhait d'entreprendre une réforme structurelle du système des pensions repris dans l'accord de gouvernement de 2014 s'accompagnait de la volonté de remédier à un certain nombre de lacunes plus concrètes présentes dans le système

---

<sup>1</sup> Rapport CGG 2014/03 'Vers une nouvelle réforme des pensions : une lecture par le régime des indépendants des propositions en matière de pension reprises dans l'Accord de gouvernement fédéral' du 27 novembre 2014

<sup>2</sup> VAN LIMBERGHEN, G., BOUDT, K. & HEYNDELS E. (2017), *Studie over een puntensysteem in het pensioenstelsel voor zelfstandigen in opdracht van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen*, consultable en ligne sur le site du CGG.

<sup>3</sup> Les parties descriptives de ce document reposent en grande partie sur ce rapport d'étude.

des pensions. Depuis l'accord de gouvernement, un certain nombre d'initiatives ont déjà été prises à cette fin.

A l'avenir, le Comité estime que l'introduction du système à points pourrait être l'occasion :

- d'instaurer une correction actuarielle en cas de retraite anticipée ou partielle ;
- de mettre en place un lien entre espérance de vie et âge légal de la retraite ;
- de mieux prendre en compte les évolutions démographiques et le ratio entre population active et population inactive à l'avenir ;
- de poursuivre l'harmonisation des régimes de pension ;
- d'améliorer la prévisibilité et la transparence des régimes de pension pour les assurés sociaux ;
- d'assurer la viabilité financière du régime de pension et la confiance que le public lui porte.

En revanche, le Comité estime déjà que l'introduction d'un système de points serait problématique si elle menait à

- une augmentation des dépenses de pension à la suite de l'introduction d'une revalorisation des revenus, sans compensation suffisante par un ajustement de la formule de pension ;
- des différences dans l'évolution de la valeur du point dans les trois régimes de pension ;
- une augmentation des divergences entre les trois régimes de pension ;
- un assouplissement des conditions de carrière, par exemple, dans le cadre l'accès à la pension minimum ;
- un glissement des droits à pension actuels au sein de la population active.

Le Comité recommande à cet égard de clarifier les objectifs politiques poursuivis au travers du système à points, de lister les avantages et les inconvénients du système actuel et du système à points à cette fin et d'organiser un débat sur cette base. Le choix politique final sur l'introduction d'un système à points doit en effet reposer sur une évaluation fondée, et donc sur une connaissance préalable de ces éléments.

## **1 ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT DE PASSER A UN SYSTEME A POINTS**

Dans l'Accord de gouvernement<sup>4</sup>, le gouvernement s'est engagé à élaborer un système à points pour le calcul de la pension, au cours de cette législature et en concertation étroite avec les partenaires sociaux et le Comité national des pensions, et à veiller à la création d'une base légale pour son entrée en vigueur, au plus tard en 2030.

La base de ce système à points est reprise dans la formule suivante :

$$\text{pension} = (\text{nombre de points}) \times (\text{valeur du point})$$

---

<sup>4</sup> Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 28

Le nombre de points qu'une personne obtient reflète le rapport entre :

- i) le niveau des revenus professionnels individuels ou le salaire individuel et le salaire moyen des actifs dans le régime spécifique ;
- ii) et la longueur de la carrière individuelle par rapport à la carrière de référence en vigueur dans ce régime spécifique. La carrière de référence peut être variable, mais les modifications aboutiront au maintien du même ratio de pension.

La valeur du point<sup>5</sup> (le nombre d'euros pour 1 point) est fonction du revenu salarial moyen des actifs au moment de la prise de la pension par la personne dans le régime spécifique. En tant que tel, le système à points comprend un mécanisme de revalorisation dans le cadre duquel les revenus professionnels individuels sont adaptés, dans le calcul des pensions, à l'évolution des revenus professionnels moyens du régime dont la personne fait partie.

Le système à points serait le correct reflet des droits constitués. Une diminution significative du montant de pension serait rendue impossible, selon l'accord de gouvernement.

## **2 INTERPRETATION DE LA NOTION DE "REVENU PROFESSIONNEL"**

La hauteur et l'évolution des revenus professionnels constituent l'élément central du système de calcul de la pension basé sur des points. Il est dès lors capital d'arriver à une définition uniforme et adéquate de la notion de revenu à utiliser.

### **2.1 Notion de revenu professionnel dans les régimes de cotisation et de pension des travailleurs indépendants<sup>6</sup>**

#### *2.1.1 Les revenus professionnels nets, imposables, plafonnés comme base de calcul*

Pour les travailleurs indépendants, la pension est calculée sur la base des revenus professionnels qui sont pris en considération en vue de la perception des cotisations sociales. Le calcul des cotisations est effectué sur la base du *revenu professionnel net imposable*. Ce revenu correspond au revenu professionnel brut, diminué des frais et des éventuelles pertes professionnelles<sup>7</sup>.

Le montant du revenu professionnel net imposable pris en considération pour le calcul des cotisations est délimité. D'une part, le statut social des travailleurs indépendants prélève une cotisation minimum et, d'autre part, le revenu professionnel net qui est pris en considération pour le calcul des cotisations est plafonné.

---

<sup>5</sup> le nombre d'euros pour 1 point

<sup>6</sup> Les paragraphes 2.1.1 et 2.1.2 se basent sur le chapitre 2 'invulling van de notie arbeidsinkomen' ('interprétation de la notion de revenu professionnel) du rapport d'étude.

<sup>7</sup> Signalons à ce propos que les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants font partie des frais déductibles et que dans ce cadre, les cotisations pour la constitution d'une pension complémentaire doivent être considérées comme des cotisations de sécurité sociale.

Par ailleurs, pour le calcul de la pension, le revenu professionnel est plafonné au niveau du plafond de cotisation intermédiaire.

### 2.1.2 Lien entre paiement des cotisations et constitution de la pension

#### a. Paiement effectif des cotisations.

Dans le régime des travailleurs indépendants, la constitution d'une pension suppose le *paiement effectif* des cotisations dues. Les travailleurs indépendants doivent démontrer qu'ils ont payé la *totalité* des cotisations sociales légales dont ils sont redevables<sup>8</sup>. Un paiement partiel des cotisations dues ne suffit donc pas pour constituer des droits à pension.

#### b. Régime de faveur en matière de cotisations et cotisations de solidarité

Certains travailleurs indépendants bénéficient d'un régime de faveur en matière de cotisations. Les conjoints aidants, par exemple, paient une cotisation minimum égale à moins de la moitié de la cotisation minimum de l'indépendant aidé. En ce qui concerne la constitution des prestations de sécurité sociale, la cotisation minimale réduite est toutefois assimilée à la cotisation minimum normale.

D'autres travailleurs indépendants, comme par exemple les indépendants à titre complémentaire et les étudiants-indépendants, peuvent bénéficier d'une dispense de cotisations ou d'un taux de cotisations plus favorable si leurs revenus restent inférieurs à un plafond déterminé. Ils ne constituent toutefois des droits à pension que si leur cotisation est supérieure ou égale à la cotisation minimum des travailleurs indépendants à titre principal et que le taux de cotisations habituel de 20,5 % est appliqué.

#### c. Assimilations et dispenses de cotisations octroyées par la Commission des dispenses de cotisations

Sous certaines conditions, les travailleurs indépendants bénéficient d'une dispense de cotisations pour les périodes pendant lesquelles ils interrompent/doivent interrompre leur activité professionnelle pour cause de maladie ou d'invalidité, dans le cadre d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée ou encore dans le cadre de la loi instaurant un droit passerelle ou en raison de soins de proximité. Dans ces différentes situations, les cotisations exonérées sont présumées avoir été payées et l'intéressé constitue des droits à pension pendant ces périodes.

Les indépendants qui se trouvent dans un état de besoin ou dans une situation voisine du besoin entrent en considération pour une dispense totale ou partielle de leurs cotisations. Les trimestres pendant lesquels les indépendants nécessiteux bénéficient d'une dispense de cotisations ne font pas partie de la carrière de pension. En effet, la règle selon laquelle les cotisations ayant fait l'objet d'une dispense sont présumées avoir été payées ne vaut pas pour la constitution des droits à pension.

---

<sup>8</sup> C'est-à-dire en principal et accessoires, y compris les majorations de cotisations et les amendes administratives éventuelles.



## 2.2 Pistes possibles pour la définition de la notion de revenu professionnel dans le cadre d'un calcul de pension basé sur des points

### 2.2.1 Base de calcul

Le rapport d'étude établi à la demande du CGG part tout d'abord du point de vue selon lequel après l'instauration d'un système à points, *les revenus professionnels nets des travailleurs indépendants* continueront à constituer la base de calcul des cotisations et des pensions pour les travailleurs indépendants<sup>9</sup>. Ensuite, deux pistes peuvent être suivies<sup>10</sup>.

Une *première piste* implique un calcul de pension basé sur *l'ensemble des revenus professionnels nets effectivement recueillis*. Peu importe dans quelle mesure ces revenus professionnels nets ont été soumis aux cotisations de sécurité sociale ou aux impôts. Cette piste est une interprétation stricte de l'idée de la CRP 2020-2040 selon laquelle ce ne sont pas les cotisations sociales ou les impôts payés par les assurés sociaux, mais bien leur contribution à l'économie qui doit être considérée comme leur contribution à l'assurance pension sociale. Selon ce point de vue, les points ne sont en effet pas recueillis sur la base des cotisations sociales ou des impôts payés, mais sur la base de la hauteur des revenus professionnels déclarés.

Une *deuxième piste* consiste à *ne prendre en considération que les revenus professionnels nets sur lesquels des cotisations de sécurité sociale ont effectivement été payées en vue du financement du régime de pension*. Cela signifie d'une part qu'il n'est pas tenu compte de la partie des revenus professionnels nets effectivement payés qui excède le plafond intermédiaire, au-delà duquel le taux de cotisations réduit de 14,16 % est appliqué. Cela signifie d'autre part que pour le calcul de la pension, on prend en considération au moins le montant utilisé pour le calcul de la cotisation minimum.

Le rapport d'étude *propose d'opter pour la deuxième piste*. Selon les auteurs, celle-ci correspond mieux aux caractéristiques des actuels régimes de pension et de cotisation des travailleurs indépendants (et aux liens mutuels qu'ils présentent). Par ailleurs, la deuxième piste tient également compte des efforts de cotisation des indépendants et répond donc mieux aux attentes des assurés sociaux, à savoir que le calcul de la pension tienne compte non seulement des efforts en matière de travail, mais aussi des efforts en matière de cotisations. Elle contribue donc davantage à la légitimité publique du système de pension.

Il convient également de noter que le revenu brut des travailleurs indépendants qui réalisent des bénéfices ou profits correspond à leur chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires ne peut pas être considéré comme un paramètre représentant correctement l'effort de travail, car il dépend, entre autres, de l'intensité capitalistique de l'activité indépendante exercée. En outre, la deuxième piste répond également à l'exigence de durabilité financière visée par la réforme des pensions envisagée. Pour finir, il ressort également des analyses statistiques du rapport d'étude que selon la deuxième piste, le calcul du revenu professionnel moyen sur la base des revenus

---

<sup>9</sup> Chapitre 2, § 4 et § 5 du rapport d'étude

<sup>10</sup> Chapitre 2, § 4 et § 5 du rapport d'étude

professionnels délimités résulte en un revenu moyen relativement stable<sup>11</sup> dans le temps (cf. 5.2.2.).

Le **Comité** recommande donc de continuer d'utiliser les revenus professionnels nets sur lesquels des cotisations de sécurité sociale ont effectivement été payées (piste 2) comme base de calcul pour une pension à points. En effet, cette piste :

- rejoint le calcul de pension des travailleurs indépendants tel qu'il existe aujourd'hui ;
- correspond mieux au ressenti du travailleur indépendant, qui estime que ses droits à pension doivent être ouverts au prorata des cotisations qu'il paie.

## 2.2.2 Lien entre paiement des cotisations et constitution de la pension<sup>12</sup>

### a. Paiement effectif des cotisations

Dans un système à points fidèle aux principes de calcul existant dans le régime des travailleurs indépendants, le nombre de points<sup>13</sup> est *adapté au nombre de trimestres au cours desquels l'intéressé avait la qualité d'assuré social*. Si le travailleur indépendant n'acquiert un revenu ou ne paie des cotisations effectives que pour un ou plusieurs trimestres d'une année civile, il faut en tenir compte pour l'octroi des points. Il en résulte que pour l'ensemble des travailleurs indépendants, le nombre de points calculé provisoirement doit encore être multiplié par une fraction dont i) le numérateur est égal au nombre de trimestres de l'année civile concernée au cours de laquelle l'intéressé avait la qualité d'assuré social indépendant et ii) le dénominateur est égal à quatre.

La logique du calcul de pension sur base de points suppose toutefois que les revenus utilisés pour calculer le revenu moyen d'un régime déterminé (numérateur) soient également adaptés en fonction du nombre de trimestres où des cotisations ont été payées.

Les opérations décrites ci-dessus sont nécessaires si on veut éviter que des droits à pension entiers ne soient octroyés pour une année de cotisation incomplète, c'est-à-dire comme si une activité professionnelle avait été exercée et des cotisations payées pendant 4 trimestres. En effet, les cotisations sociales sont toujours calculées sur la base d'un revenu annuel (en principe, une cotisation annuelle de 20,5 % est payable en quatre trimestres). Le revenu réel gagné au cours d'un, deux ou trois trimestres seulement est donc converti en revenu annuel en vue du calcul de la cotisation<sup>14</sup>.

### b. Régime de faveur en matière de cotisations

Selon la réglementation actuelle, les travailleurs indépendants ne constituent pas de droits à pension pendant certaines périodes au cours desquelles ils travaillent, mais ne paient pas (ne doivent pas payer) de cotisations de sécurité sociale, ne payent que des cotisations réduites ou

<sup>11</sup> Son niveau se situera toujours en-dessous de celui de la moyenne calculée en fonction des revenus illimités.

<sup>12</sup> En partie basé sur le chapitre 2, §3, §4 et §5

<sup>13</sup> Qui est le résultat du rapport entre les revenus professionnels individuels et le revenu professionnel moyen de l'ensemble des travailleurs indépendants.

<sup>14</sup> Ensuite, un quart de la cotisation est due au cours de chaque trimestre et aucune cotisation n'est due pour les trimestres où aucune activité professionnelle indépendante n'a été exercée.

ne paient que partiellement les cotisations dues. Si on part de la législation existante, pour ces périodes, un travailleur indépendant n'obtiendrait donc pas de points<sup>15</sup> et il ne faudrait pas tenir compte de ses revenus professionnels pour le calcul du revenu professionnel net moyen de l'ensemble des travailleurs indépendants<sup>16</sup>.

Pour les indépendants à titre complémentaire et les personnes qui n'ont pas encore pris leur pension de retraite bien qu'elles aient atteint l'âge légal de la pension, le rapport d'étude plaide en faveur d'une modification de la législation en vigueur et, partant, d'une réglementation adaptée dans le cadre du système à points. En effet, les intéressés ne paient aujourd'hui que des cotisations de solidarité pure si le montant de leurs cotisations de sécurité sociale est inférieur à la cotisation minimum pour les indépendants à titre principal. On pourrait avancer comme argument que le fait que les intéressés ne constituent pas, dans ce cas, de droits à pension ne correspond ni à la politique actuelle visant à accorder davantage de poids au travail dans les régimes de pension, ni à la logique du système à points<sup>17</sup>. On pourrait dès lors envisager d'octroyer des points à ces travailleurs indépendants pour les trimestres en question<sup>18</sup>. Cela suppose bien entendu une adaptation de la législation existante.

Le **Comité** émet toutefois deux remarques concernant cette proposition.

*Premièrement*, il souligne que l'octroi de droits à pension dans ces situations est en partie une *question de principe*. Reste à savoir dans quelle mesure il est justifié et souhaitable de prélever des cotisations de solidarité ? En outre, l'octroi de droits à pension dans ces situations constitue également une *question politique*. Dans quelle mesure peut-on et/ou souhaite-t-on libérer les moyens nécessaires pour l'octroi d'un supplément de pension qui, par ailleurs, sera très limité ?

*Deuxièmement*, le Comité est d'avis qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre les indépendants à titre complémentaire et les pensionnés qui, bien qu'ayant atteint l'âge légal de la pension, n'ont pas encore pris leur retraite. Contrairement au premier groupe, ceux-ci ne constituent pas de droits dans un autre régime de pension.

Le Comité observe que l'octroi de droits à pension aux individus ayant une carrière mixte et aux indépendants à titre complémentaire est plus simple dans le cadre d'un système à points que dans le régime de pension actuel. Des droits à pension peuvent en effet être octroyés indépendamment de la fraction de carrière.

### c. Périodes assimilées.

La notion de revenu professionnel telle que définie par la deuxième piste signifierait en tout logique que pour les périodes d'inactivité assimilées à une période d'activité professionnelle effective pour la constitution des droits à pension, il faut tenir compte des revenus

---

<sup>15</sup> Sur ce point, les intéressés sont dès lors traités comme des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle ou qui exercent une activité professionnelle dans une qualité autre que celle de travailleur indépendant.

<sup>16</sup> Pour ce dernier point, on tiendrait donc exclusivement compte des revenus des travailleurs indépendants qui constituent des droits à pension pendant la période concernée.

<sup>17</sup> La base de calcul doit être la même pour le numérateur et pour le dénominateur.

<sup>18</sup> Selon les chercheurs, comme les intéressés ne paient pas de cotisation minimum, les trimestres civils en question ne doivent toutefois pas être pris en considération pour l'octroi du nombre minimum garanti de points.

professionnels nets des travailleurs indépendants sur lesquels des cotisations de sécurité sociale ont effectivement été prélevées en vue du financement de leur régime de pension. Puisqu'aucun revenu professionnel n'est généré pendant les périodes d'inactivité assimilées, il y a lieu d'élaborer, pour ces périodes, un mode de calcul spécifique dans le cadre de l'octroi des points.

En partant de la législation actuelle, le rapport d'étude propose, pour les revenus professionnels nets individuels<sup>19</sup>, de tenir compte des revenus fictifs sur lesquels sera calculée la pension pour les périodes d'inactivité assimilées.

Le Comité souhaite souligner à ce propos que la manière dont les revenus de remplacement sont pris en compte pour le calcul de la pension dans le cadre du système à points constitue un point d'attention particulièrement important.

Selon le Comité, il est en outre souhaitable que pour le calcul de la pension à points, il soit tenu compte d'une manière ou d'une autre (lors de l'octroi individuel de points et/ou lors de la fixation de la valeur du point et/ou lors de l'adaptation au bien-être des pensions en cours), du nombre d'individus qui perçoivent un revenu de remplacement et/ou du ratio entre le nombre de personnes actives et le nombre de personnes actives.

### 2.2.3 Questions propres au régime<sup>20</sup>

#### a. Années antérieures à 1984

Pour les années de carrière antérieures à 1984, le fait de calculer la pension à points en utilisant les revenus professionnels nets sur lesquels sont prélevées des cotisations de sécurité sociale (piste 2) fait l'impasse sur le calcul des pensions actuellement applicable pour ces périodes. En effet, ce n'est que depuis 1984 que les montants de pension des travailleurs indépendants sont liés au niveau des revenus professionnels précédemment acquis. Auparavant, le régime légal de pension des travailleurs indépendants ne prévoyait qu'un montant de pension forfaitaire<sup>21</sup>.

Une première façon de trancher cette question est de *considérer les revenus professionnels forfaitaires nets sur la base desquels les pensions des travailleurs indépendants sont calculées* comme le revenu professionnel individuel des travailleurs indépendants pour cette période<sup>22</sup>. Ce montant est le même pour tous les indépendants et est dès lors égal, pour ces années, au revenu professionnel moyen de l'ensemble des travailleurs indépendants. Puisque, dans le système à points, une personne dont le revenu professionnel est égal au revenu professionnel

<sup>19</sup> A l'exception des années antérieures à 1984

<sup>20</sup> En partie basé sur le chapitre 2, §3, §4 et §5 du rapport d'étude

<sup>21</sup> Pour les années de carrière antérieures à 1984, le calcul est effectué indépendamment de leurs revenus professionnels nets.

<sup>22</sup> Il s'agit là d'une application purement théorique des principes du système à points tels qu'élaborés par la CRP 2020-2040.

moyen obtient 1 point, tous les travailleurs indépendants se verront attribuer, selon cette méthode, 1 point pour les années de carrière antérieures à 1984<sup>23</sup>.

Une *alternative* à cette méthode consiste à *octroyer la garantie minimale de points pour les années concernées*. Dans ce cas, la pension pour les années de carrière antérieures à 1984 n'est pas liée aux revenus professionnels des travailleurs indépendants et ce, bien que les années de carrière en question continuent à ouvrir le droit à une pension minimum. Ce point de vue rejoint l'objectif poursuivi par le législateur à l'époque, à savoir prévoir un revenu minimum. En 1984, le législateur comptait en effet continuer à prendre en considération les années de carrière antérieures à cette année pour la constitution de la pension, mais partait du principe que les années de carrière suivantes pourraient générer une pension plus élevée et entendait éviter, par le biais de l'octroi d'une pension minimum, que des travailleurs indépendants ne se voient octroyer une pension proportionnelle plus basse que la pension forfaitaire applicable auparavant.

En ce qui concerne le calcul de la pension pour les années de carrière antérieures à 1984, le **Comité** demande qu'elles soient intégrées dans le système à points de la manière la plus neutre possible. Selon le Comité, ce serait possible en prévoyant, pour ces années, une disposition spéciale les maintenant en dehors du calcul "normal" de la pension sur la base de points. Ensuite, l'octroi des points pour ces années devra être mis en œuvre de façon à ce que :

- la prise en compte des années de carrière forfaitaires ne génère pas de dépenses supplémentaires après la transition ;
- les années pour lesquelles on applique aujourd'hui un calcul de pension forfaitaire ne génèrent pas dans le système à points une pension supérieure au montant de pension que l'indépendant individuel perçoit aujourd'hui pour ces années de carrière. Sinon, compte tenu de la condition de neutralité budgétaire, cela mènerait inévitablement à des glissements de revenus entre pensionnés.

Reste à savoir comment organiser au mieux la fixation des points pour les années antérieures à 1984 compte tenu de ces points d'attention. Il ressort d'ores et déjà des analyses statistiques que l'octroi d'1 point pour chaque année de carrière antérieure à 1984 est avantageuse pour les indépendants qui constituent des points pour les années de carrière antérieures à 1984. Exprimée en argent, la pension que les intéressés perçoivent pour chacune de ces années de carrière est nettement supérieure au montant actuel de la pension forfaitaire pour ces années de carrière. Cet effet a toutefois un caractère extinctif. Pour éviter la surreprésentation des années antérieures à 1984 (par rapport à leur poids réel dans la carrière), on ne peut donc pas octroyer 1 point par année, mais seulement une fraction de point.

#### b. Décalage dans le temps et dernières années de carrière

Depuis 2015, les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants pour une année civile déterminée sont calculées sur les revenus professionnels nets perçus par l'indépendant au cours de cette année. Le montant des revenus professionnels n'étant pas encore connu au

---

<sup>23</sup> Pour les années de carrière antérieures à 1984, un quart de point serait attribué à chaque travailleur indépendant pour chaque trimestre de l'année civile concernée au cours de laquelle il avait la qualité d'assuré social.

moment où les cotisations doivent être calculées, les travailleurs indépendants paient des cotisations provisoires qui doivent ensuite être régularisées. Dès que les revenus professionnels nets de l'année de cotisation sont fixés par le fisc, on procède à une régularisation. Il en résulte que les revenus professionnels nets définitifs ne sont constatés par le fisc et communiqués à l'INASTI qu'avec un certain décalage. Pour le calcul de la pension, cette méthode signifie qu'une première décision de pension est prise avec un montant calculé sur la base des revenus sur lesquels la cotisation provisoire exigible<sup>24</sup> a été calculée. Après régularisation de toutes les cotisations provisoires, une deuxième décision est prise en tenant compte du revenu définitif<sup>25</sup>.

Pour le système à points, cette méthode implique que le nombre définitif de points acquis par un indépendant ne peut être fixé qu'avec un certain retard<sup>26</sup>. Il serait possible de remédier à la situation (rapport d'étude p. 80 et suivantes) en décidant de n'utiliser les revenus professionnels nets définitivement constatés de l'indépendant que pour déterminer les revenus professionnels nets individuels et, partant, le nombre de points. En attendant la communication de ces revenus professionnels définitifs, des avances sur pension pourraient déjà être octroyées, comme c'est déjà le cas aujourd'hui<sup>27</sup>.

Pour déterminer le revenu professionnel net moyen de l'ensemble des travailleurs indépendants et, partant, la valeur du point, on pourrait continuer à utiliser les revenus professionnels nets provisoires<sup>28</sup> sans procéder à un deuxième calcul.

En raison de considérations d'ordre technique et administratif entre autres, le Comité adhère à la méthode avancée dans le rapport d'étude. Pour pouvoir calculer le montant des pensions au cours d'une année, il faut connaître la moyenne des revenus au début de cette année. D'un

---

<sup>24</sup> La cotisation provisoire légale ou une cotisation provisoire réduite après accord. Il n'est pas tenu compte des cotisations provisoires supérieures payées sur base volontaire

<sup>25</sup> Sous certaines conditions, les travailleurs indépendants peuvent renoncer, pour les trois dernières années de leur carrière, au principe selon lequel les cotisations sociales et les pensions des travailleurs indépendants sont calculées sur base du revenu professionnel net de l'année de carrière concernée. Dans ce cas, leur pension sera calculée sur le revenu professionnel net de l'année civile précédant de trois ans chaque année de carrière pour laquelle ce choix a été fait.

<sup>26</sup> Puisque pour tous les travailleurs indépendants, les revenus professionnels nets ne sont définitivement établis qu'après l'année de carrière en question et que ce n'est donc qu'à ce moment que l'on peut connaître le rapport réel entre les revenus professionnels nets individuels et le revenu professionnel net moyen des travailleurs indépendants.

<sup>27</sup> Pour les travailleurs indépendants qui renoncent au calcul basé sur l'année en cours, les chercheurs proposent que les revenus professionnels nets individuels des travailleurs indépendants concernés soient calculés sur la base des revenus professionnels nets sur lesquels ils ont payé des cotisations pendant l'année de référence. Le cas échéant, le montant doit être majoré jusqu'au seuil minimum ou être limité au plafond intermédiaire. Pour les trimestres situés dans l'année de prise de cours de la pension, il y a lieu de tenir compte des revenus professionnels qui ont été retenus en vue de la perception des cotisations pour l'année civile précédente. Si à ce moment, le pensionné n'exerçait plus d'activité professionnelle indépendante, on tiendra compte du montant retenu pour la perception des cotisations minimum pour les travailleurs indépendants à titre principal. Si le travailleur indépendant n'exerçait plus d'activité professionnelle au cours de cette année, il faut élaborer une méthode particulière pour le calcul du nombre de points acquis. Selon la législation actuelle, en ce qui concerne les revenus professionnels nets individuels du travailleur indépendant concerné, on peut tenir compte du montant du seuil minimum.

<sup>28</sup> On calculerait le revenu net moyen sur base du revenu net moyen obtenu durant les années T-4, T-5 et T-6 indexé en fonction de l'indice des années respectives T-1, T-2 et T-3. Cette méthode est également appliquée au calcul des cotisations sociales provisoires des indépendants pour les années respectives T-1, T-2 et T-3 et permet de calculer la valeur du point (définitive).

point de vue fiscal et administratif, cela s'avère impossible. Il faudra donc utiliser un coefficient de revalorisation pour pouvoir estimer la valeur du point de l'année en cours sur base des données connues.

Comme il ressort des statistiques qu'il n'existe pas de différence importante entre les revenus utilisés pour le paiement des cotisations provisoires et les revenus définitifs, le Comité estime à première vue que lorsque les revenus définitifs ne sont pas encore connus, il est a priori acceptable de calculer la moyenne en tenant compte des revenus réévalués sur lesquels les cotisations provisoires sont calculées.

### **3 INTEGRATION DU COEFFICIENT DE CORRECTION**

#### **3.1 Le coefficient de correction dans le régime de pension actuel des travailleurs indépendants<sup>29</sup>**

Les revenus des travailleurs indépendants ne sont pas intégralement pris en compte pour le calcul des droits à pension. Depuis la mise en place d'un lien entre les montants de pension et les revenus professionnels précédemment acquis (1984), pour le calcul de la pension, les revenus des travailleurs indépendants sont en effet d'abord multipliés par une fraction, à savoir le coefficient de correction.

Ce coefficient a été instauré en vue de corriger les différences entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants au niveau du paiement des cotisations. A l'époque, le législateur avait avancé que vu l'absence de cotisations patronales pour les travailleurs indépendants, les cotisations versées pour la pension d'un indépendant étaient inférieures à celles versées pour un salarié. Selon le législateur, l'application du coefficient de correction au montant de pension devait compenser "l'absence" d'un deuxième payeur.

Pour la période de 1984 à 1996, le coefficient de correction était une fraction unique. Depuis 1997, on applique une double fraction : au-delà d'un plafond de revenus déterminé, on applique un coefficient plus élevé. L'application du coefficient de correction atténue fortement le lien entre les montants de pension et les revenus professionnels nets précédemment perçus dans le régime de pension des travailleurs indépendants.

#### **3.2 Pistes éventuelles visant à intégrer le coefficient de correction dans un système à points<sup>30</sup>**

La conversion du système de pension existant en un système à points soulève la question de savoir comment le coefficient peut/doit être intégré dans le nouveau calcul de pension. Le rapport d'étude identifie *deux possibilités*.

---

<sup>29</sup> Basé sur le chapitre 3, §1 et §2 du rapport.

<sup>30</sup> Basé sur le chapitre 3, §3 du rapport.

Une *première option* consiste à appliquer le coefficient *au calcul annuel du nombre de points individuel*. Comme il s'agit d'une double fraction, on ne peut pas tout simplement multiplier le coefficient de correction par le nombre de points acquis annuellement par les travailleurs indépendants. Il faut l'appliquer aux revenus professionnels nets individuels des travailleurs indépendants. Ces revenus doivent en effet pouvoir être scindés en deux tranches, qui se verront appliquer des coefficients différents. Dans ce cas, le nombre de points d'un indépendant déterminé pour une année de carrière est égal au rapport entre d'une part la somme de ses revenus professionnels nets corrigés différemment selon qu'ils relèvent de la première ou de la deuxième tranche et, d'autre part, les revenus professionnels nets moyens non corrigés de l'ensemble des travailleurs indépendants.

L'intégration dans le calcul du nombre de points permet d'intégrer le coefficient de correction dans le système à points tout en maintenant toutes ses caractéristiques actuelles. Les efforts de cotisation des travailleurs indépendants peuvent ainsi être pris en considération par année de carrière comme c'est le cas depuis 1984 dans le régime de pension existant pour les travailleurs indépendants.

La *deuxième possibilité* consiste à prendre en compte le coefficient de correction *lors de la détermination de la valeur des points*. Selon le rapport d'étude, intégrer le coefficient en l'imputant dans la valeur annuelle des points (option 2) ne le permet pas. Si on compensait la différence de taux de cotisation par un point d'une valeur inférieure<sup>31</sup>, le montant de la pension ne dépendrait plus de l'effort de cotisation de l'intéressé, mais des efforts de cotisation de l'ensemble des assurés sociaux actifs au moment de la prise de la pension. Selon les chercheurs, l'option 2 impliquerait dès lors l'apparition d'un autre concept d'adaptation des pensions en fonction des différences d'efforts de cotisation des diverses catégories professionnelles.

### 3.3 Questions quant à la légitimité du coefficient de correction

Le Comité soutient la vision des chercheurs selon laquelle la piste 1 permet d'intégrer le coefficient de correction dans un système à points tout en tenant compte des principes et de la philosophie sur lesquels il se fonde aujourd'hui. Le Comité émet toutefois les remarques suivantes concernant l'application du coefficient de correction en tant que telle.

*Premièrement*, le mode de calcul du coefficient n'est *guère transparent*. Depuis son instauration, il a été modifié ad hoc à plusieurs reprises.

Se pose dès lors la question de savoir si le coefficient *reflète encore correctement les différences en matière d'efforts de cotisation qui existent (peut-être) encore aujourd'hui entre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants*. Il y a fort à parier que les nombreuses évolutions qu'a connues la sécurité sociale au cours des dernières décennies ont modifié les rapports entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants en matière de cotisations sociales.

---

<sup>31</sup> à savoir avec un  $\delta$  inférieur



*D'une part, on dénombre au niveau individuel toute une série de situations (par exemple, en raison des diverses réductions de cotisations qui existent dans le régime des travailleurs salariés, en raison de la part plus grande des périodes assimilées dans la carrière<sup>32</sup>, de l'application d'un seuil minimum de revenus pour le paiement des cotisations chez les travailleurs indépendants) dans lesquelles, sur l'ensemble de la carrière, un travailleur indépendant paie au moins autant de cotisations sociales qu'un travailleur salarié. La question se pose dès lors de savoir si les différences en matière de calcul des cotisations suffisent encore aujourd'hui à justifier l'application d'un coefficient de correction pour le calcul de la pension des travailleurs indépendants. Signalons par ailleurs que dans de nombreux cas, ces travailleurs indépendants doivent non seulement payer leur propres cotisations de sécurité sociale, mais aussi cotiser au régime des travailleurs salariés pour les personnes qu'ils occupent dans le cadre d'un travail salarié.*

*D'autre part, le Comité souligne qu'au niveau des régimes, d'autres sources (consommation ou patrimoine) que les cotisations sociales sont affectées au financement de la sécurité sociale depuis un certain temps déjà, en particulier en vue de compenser les déficits dans les gestions globales de la sécurité sociale. Etant donné le consensus croissant selon lequel en Belgique, les charges sur le travail seraient trop élevées, il est par ailleurs très probable qu'à l'avenir on recourra toujours davantage à ces modes de financement alternatifs afin de compenser l'augmentation des dépenses résultant du vieillissement de la population<sup>33</sup>. Le Comité souligne par ailleurs que les déficits budgétaires se présentent principalement dans le régime des travailleurs salariés<sup>34</sup> et que l'augmentation des dépenses résultant du vieillissement de la population se fera principalement sentir dans les régimes des travailleurs salariés et des fonctionnaires. La sécurité sociale étant de plus en plus financée par des moyens généraux, il en résulte que les cotisations personnelles et patronales perdent de leur importance en tant que source de financement de la sécurité sociale.*

Compte tenu de ces éléments et du fait que l'application du coefficient de correction pour les travailleurs indépendants se traduit par une diminution substantielle de leur montant de pension, le Comité estime que dans les circonstances actuelles, l'application du coefficient tel qu'utilisé aujourd'hui et le bien-fondé de cette règle de calcul peuvent être remis en question.

Le Comité estime dès lors que dans un souci de transparence et d'équité, le passage à la pension à points constitue l'occasion idéale pour porter le coefficient de correction à 1. Le Comité entend élaborer une proposition concrète à ce sujet prochainement. Il faudra tenir compte du financement d'une telle réforme dans l'exercice.

---

<sup>32</sup> 30%/37% pour les salariés contre 4% pour la carrière des indépendants

<sup>33</sup> Selon le dernier rapport du Comité d'étude sur le vieillissement, entre 2016 et 2040, les dépenses sociales augmenteront à concurrence de 3,2 % du PIB.

<sup>34</sup> Le statut social des travailleurs indépendants présente un excédent structurel. L'année 2016 s'est clôturée avec un solde positif de 326 mio EUR. Un excédent est également prévu pour l'année 2017 et la suivante.

## 4 PROTECTION MINIMUM

### 4.1 La pension minimum dans le régime de pension actuel des travailleurs indépendants

A certaines conditions, le régime de pension des travailleurs indépendants octroie une pension minimum. Le montant de pension à octroyer est d'abord calculé en application des règles de calcul proportionnel, c'est-à-dire compte tenu des revenus professionnels nets pour chaque année de carrière pension et de la situation familiale de l'intéressé. Le montant de pension ainsi obtenu est ensuite comparé au montant de la pension minimum légale pour une carrière correspondante<sup>35</sup>. Si le montant de pension calculé proportionnellement est inférieur, la pension minimum est octroyée en fonction de la durée de la carrière, pour autant que l'intéressé réponde aux conditions d'octroi de celle-ci.

### 4.2 Garantie minimale de points<sup>36</sup>

Dans le système à points, les régimes de pension minimum existants sont remplacés par une garantie minimale de points. Cela signifie que dans certaines circonstances, l'intéressé pourra se voir octroyer un nombre de points plus élevé que celui auquel il aurait droit selon les règles de calcul ordinaires. Selon la CRP 2020-2040, le régime de pension doit garantir un niveau de vie adéquat. Elle est favorable à ce que la garantie minimale de points pour une personne qui a travaillé à temps plein pendant la "carrière de référence" ouvre le droit à une pension minimum supérieure d'au moins 10 % à la norme de pauvreté européenne pour les isolés. Cet objectif a également été repris dans l'accord de gouvernement de 2014.

#### 4.2.1 Niveau de la pension minimum

Sur la base d'une analyse des règles et instruments de droit nationaux et internationaux, le rapport d'étude conclut que les pensions qui dépendent des revenus ne peuvent pas être inférieures à 40 % ou, selon le cas, 30 % du revenu de référence fixé par le législateur pour les pensions ménage et à une partie raisonnable de ce montant pour les pensions d'isolé. Les pensions forfaitaires et les pensions minimum garanties à tous les assurés sociaux doivent être au moins égales à 40 % de la rémunération d'un ouvrier adulte non qualifié. Tant les pensions liées aux revenus que les pensions forfaitaires doivent en outre être au moins égales à 50 % du revenu médian du pays concerné. Les législateurs ne sont pas tenus de limiter à un maximum le montant de pension ou le revenu de référence sur la base duquel il est calculé. Ils sont toutefois autorisés à le faire, pour autant que cela ne réduise pas les pensions à un montant inférieur à un certain minimum ou à un pourcentage limité de la pension calculée normalement. L'instauration de pensions maximum ne peut en effet se traduire par une diminution trop importante de la protection offerte ou empêcher les bénéficiaires d'une pension de continuer à percevoir une pension équitable compte tenu des cotisations de sécurité sociale qu'ils ont payées.

<sup>35</sup> c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble de la carrière de pension de l'assuré social

<sup>36</sup> Description basée sur le chapitre 4, § 2 du rapport d'étude

Aujourd'hui, les pensions minimum pour les travailleurs indépendants dépassent cette norme de 50 % du revenu médian et atteignent même le seuil de pauvreté européen, qui est fixé à 60 % du revenu médian disponible au niveau individuel. Elles n'atteignent toutefois pas encore le niveau visé par le rapport CRP 2020-2040, qui dépasse d'au moins 10 % la norme de pauvreté européenne pour les isolés.

En ce qui concerne le niveau de protection minimale visée, le Comité a déjà signalé<sup>37</sup> précédemment qu'une telle mesure :

- représentait une énorme dépense budgétaire supplémentaire pour les régimes de pension. Il s'est posé la question de savoir comment financer cette mesure.
- Signifie, pour le régime des travailleurs indépendants, la quasi-disparition de l'écart entre les pensions minimum et les maxima. Une garantie minimale de points pour une carrière complète à temps plein qui, en EUR, dépasse de 10 % le seuil de pauvreté européen (cf. engagement dans l'accord de gouvernement et proposition de la CRP 2020-2040) garantit une pension minimum approchant le niveau actuel de la pension maximum dans le régime des travailleurs indépendants pour les isolés et qui le dépasse pour les couples.

Le Comité rappelle ces remarques.

Par ailleurs, le Comité avait déjà fait observer auparavant que dans le régime des travailleurs indépendants, la garantie minimale de points sur une base annuelle allait sûrement être supérieure à 1. Les analyses statistiques reprises dans le rapport d'étude confirment que si le calcul actuel des pensions pour les travailleurs indépendants était intégré dans le système à points moyennant respect de la condition en matière de neutralité budgétaire, dans certains scénarios, le nombre de points pour une carrière de référence dans le régime des travailleurs indépendants serait en effet inférieur au nombre de points pour la pension minimum.

#### 4.2.2 *Pensions minimum divergentes dans les différents régimes de pension*

La CRP 2020-2040 part du principe que pour une durée du travail considérée similaire, les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants bénéficieront d'une même pension minimum. Celle-ci est exprimée en termes de garantie minimale de points, soit l'attribution d'un nombre minimum de points. Toutefois, étant donné que la valeur du point peut varier d'un régime de pension à l'autre, le montant de la pension minimum allouée pourrait varier en fonction du régime de pension. Selon la CRP 2020-2040, il n'est pas exclu qu'après le passage au système à points, les pensions minimum pour les travailleurs indépendants et pour les travailleurs salariés évoluent de manière autonome. Elle considère que c'est une conséquence logique du maintien de différents régimes de pension responsables chacun de leur propre équilibre financier.

---

<sup>37</sup> Rapport du CGG 2014/03 du 27 novembre 2014 "Vers une nouvelle réforme des pensions : une lecture par le régime des indépendants des propositions en matière de pension reprises dans l'Accord de gouvernement fédéral"

Le rapport renvoie au fait que le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>38</sup> n'exclut pas les différences de traitement entre certaines catégories de personnes, pour autant i) que ces différences reposent sur un critère objectif, ii) qu'elles se justifient raisonnablement et iii) que dans la situation actuelle du droit, elles ne contraignent pas le législateur à harmoniser entièrement les différents régimes de pension ou à les remplacer par un régime unique. Dans ce cadre, il mentionne également qu'en principe, la Cour constitutionnelle ne considère pas comme comparables les régimes de pension des différentes catégories de population active, car ils reposent sur des objectifs, des modes de financement et des conditions d'octroi différents.

Selon les chercheurs, ce n'est pas nécessairement la manière dont la pension minimum prendra forme dans le système à points qui générera une différence entre la pension minimum pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs indépendants. D'autres facteurs, même sans transition vers un système à points, pourraient également y mener.

Le Comité souhaite souligner à ce propos le long chemin parcouru en vue de l'égalisation des pensions minimum pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants.

Cette égalisation doit absolument être maintenue et même être ancrée légalement. En ce sens, le Comité ne peut accepter l'idée qu'après le passage au système à points, les pensions minimum pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs indépendants s'écartent à nouveau. Le Comité recommande de prévoir dans la loi que la pension minimum ou la hauteur de la garantie minimale de points soient identiques dans les différents régimes de pension. En cas de recours à une garantie minimale de points, le Comité demande également que la valeur du point soit ajustée de manière telle que la garantie minimale de points corresponde à un même montant de pension, quel que soit le régime de pension.

#### 4.2.3 Octroi d'un nombre de points minimum par an ou en fin de carrière

On pourrait régler l'octroi d'une garantie minimale de points soit par année de carrière, soit par le biais d'un rehaussement en fin de carrière du nombre de points jusqu'au minimum. Le rapport d'étude fait une simulation des deux scénarios.

Selon le Comité, un système prévoyant l'octroi d'un nombre minimum de points en fin de carrière concorderait avec la réglementation actuelle. Par ailleurs, il permettrait de mieux faire intervenir la solidarité au sein du régime en cas de besoin. Suivant cette option, la solidarité intervient en tenant compte de la carrière complète du travailleur indépendant. Pour un travailleur indépendant qui aurait perçu un revenu très faible pendant une période de 10 ans et des revenus élevés au cours des 35 années suivantes,

- l'octroi par année de carrière donnerait lieu à un rehaussement jusqu'au minimum pour les 10 "mauvaises" années de revenus ;
- l'octroi en fin de carrière pourrait faire apparaître que les 35 bonnes années compensent suffisamment les 10 mauvaises, qu'il n'est donc absolument pas requis de procéder à un

---

<sup>38</sup> articles 10 et 11 de la Constitution

rehaussement jusqu'au minimum et que, partant, le principe de solidarité ne doit pas être appliqué.

Dans son rapport final, la CRP 2020-2040 a également opté expressément pour l'octroi d'un nombre minimum de points en fin de carrière.

## **5 REVALORISATION<sup>39</sup>**

### **5.1 Revalorisation dans le régime de pension existant**

#### *5.1.1 Indexation des revenus professionnels nets dans le calcul de la pension*

Pour les années de carrière à partir de 1984, la pension des travailleurs indépendants est calculée sur la base d'une valeur actualisée des revenus professionnels nets recueillis précédemment. La revalorisation des revenus professionnels précédemment acquis est toutefois limitée à leur indexation<sup>40</sup>. Il n'est pas tenu compte de la croissance des revenus professionnels nets en sus de l'évolution de l'indice des prix.

#### *5.1.2 Indexation et liaison au bien-être des pensions à payer*

Une fois calculées, les pensions continuent, jusqu'à un certain niveau, à suivre l'évolution du bien-être général pendant toute la période au cours de laquelle elles sont payées. D'une part, les montants de pension sont systématiquement adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation en vue du maintien du pouvoir d'achat. D'autre part, afin de permettre aux pensionnés de bénéficier de l'augmentation du bien-être de la population active, les montants de pension peuvent être revalorisés. A cette fin, le système de l'enveloppe bien-être a été instauré en 2006.

### **5.2 Conséquences du nouveau mécanisme de revalorisation**

Dans le système à points, des points sont attribués chaque année en fonction du rapport entre le revenu individuel de l'année et le revenu moyen. Par ailleurs, les points reçoivent leur valeur définitive l'année de la prise de la pension, en tenant compte ici aussi du revenu moyen de l'année. De cette façon, le système à points implique une revalorisation complète du revenu qui est pris en compte pour le calcul de la pension, puisque la valeur du point évolue en fonction du revenu professionnel moyen.

---

<sup>39</sup> Partie descriptive basée sur le chapitre 5 du rapport d'étude.

<sup>40</sup> Il y a lieu de noter que contrairement au régime de pension des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants n'applique pas l'indice santé. Il en résulte que pour l'instant, le régime des travailleurs indépendants applique des coefficients d'indexation inférieurs à ceux utilisés dans le régime des travailleurs salariés.

### 5.2.1 Implications budgétaires

Pour les périodes au cours desquelles les revenus professionnels nets augmentent plus rapidement que l'index, l'application du système à points mène à un revenu de référence plus élevé et donc, en l'absence de mesures compensatoires, à une éventuelle augmentation des dépenses de pension. La CRP 2020-2040 souhaite que le passage au système à points soit neutre sur le plan budgétaire. Le pourcentage ( $\bar{\delta}$ ) du revenu moyen professionnel des assurés sociaux qui détermine la valeur du point doit être fixé de façon à ce que la condition de la neutralité budgétaire soit remplie. Cela pourrait mener à une diminution des pensions de départ, qui doivent toutefois toujours atteindre le minimum requis ou souhaité, de sorte que l'on ne peut exclure a priori qu'après la transition, les dépenses globales en matière de pensions ne continuent à augmenter à défaut d'interventions compensatoires.

Afin de juguler l'évolution des dépenses et d'éviter les augmentations imprévues, le **Comité** propose de fixer la valeur du point pendant l'année de transition. Cela s'inscrit dans le cadre de la philosophie du système à points de fixer la valeur du point pour une période plus longue et de ne donc pas la faire varier d'une année à l'autre. Selon le Comité, la valeur du point peut ensuite évoluer avec l'index. Le Comité estime toutefois qu'il faut examiner année après année si les augmentations de revenus en sus de l'index peuvent ou non être reprises dans la valeur du point.

### 5.2.2 Valeurs (in)stables et divergentes du point

Plus les revenus professionnels nets annuels moyens des indépendants varient en fonction de la conjoncture et plus les périodes de haute et de basse conjoncture se succèdent rapidement, plus le revenu de référence pour le calcul de la pension devient sensible à la conjoncture. Il se peut dès lors que la valeur du point varie selon l'année au cours de laquelle l'intéressé prend sa pension. Si les revenus professionnels nets moyens des travailleurs indépendants sont soumis à de fortes fluctuations conjoncturelles (ou des fluctuations plus importantes que la rémunération des travailleurs salariés), on pourrait utiliser des périodes de référence plus longues (et par exemple également plus longues que dans le système à points pour les travailleurs salariés). La composante cyclique peut en effet être atténuée par l'utilisation d'une moyenne progressive sur plusieurs années. Si on applique la deuxième définition de la notion de revenus<sup>41</sup>, les revenus professionnels nets moyens successifs des travailleurs indépendants actifs varieront moins que si on utilise la première définition<sup>42</sup>.

Le **Comité** estime qu'il faut une certaine stabilité de la valeur du point au fil des ans. L'utilisation de moyennes progressives sur une période plus longue peut constituer une solution technique pour les éventuelles fluctuations de revenus et les conséquences négatives qui en résultent pour le calcul du nombre de points et de la valeur des points, mais ne compense toutefois pas fondamentalement le phénomène. Dans le régime des travailleurs salariés, l'impact négatif des fluctuations conjoncturelles est solidairement compensé par le biais de l'assurance chômage. Il

---

<sup>41</sup> Prise en compte des revenus professionnels nets sur lesquels les cotisations de sécurité sociale ont effectivement été prélevées en vue du financement du régime de pension.

<sup>42</sup> Prise en compte de l'ensemble des revenus professionnels nets effectivement perçus.

faut dès lors veiller à ce que pour les travailleurs indépendants aussi, l'impact négatif des chocs conjoncturels sur le calcul des pensions soit compensé ou atténué de manière solidaire. Il faut également garder à l'esprit qu'à long terme, le revenu des salariés évolue plus rapidement que celui des travailleurs indépendants. Si la valeur du point dépend de l'évolution des revenus dans chaque régime, cela signifie que la revalorisation est plus élevée dans un régime que dans l'autre. Cela mène à des régimes de pension à deux vitesses. Le Comité est très préoccupé par cette situation. En effet, les travailleurs des différents régimes de pension ne peuvent être tenus responsables du fait que le revenu moyen de leur groupe évolue plus ou moins rapidement que celui d'un autre groupe.

Le Comité recommande donc de déterminer la valeur du point sur la base du revenu moyen dans les trois régimes. Dans ce cas, la valeur du point serait identique, mais les règles de calcul resteraient spécifiques et donc différentes pour chaque régime.

### **5.3 Adaptations au bien-être**

Le Comité n'est pas favorable à la liaison automatique et complète des montants de pension à l'évolution du bien-être. Le Comité met également en doute le calcul actuel de l'enveloppe bien-être, qui repose sur des paramètres théoriques en matière de productivité et de croissance du bien-être et ne tient pas compte des évolutions réelles. Le Comité demande donc que cet aspect soit davantage pris en compte dans le calcul des enveloppes bien-être. En outre, le Comité souhaite maintenir la possibilité offerte aux partenaires sociaux et au gouvernement de négocier la répartition des enveloppes bien-être et de se concentrer plus ou moins sur certaines prestations.

Selon le Comité, indépendamment de la manière dont est réalisée la liaison au bien-être dans le régime de pension, se pose la question de principe de savoir si, par définition, les pensionnés doivent (pouvoir) participer à la croissance générale du bien-être de la même manière que la population active. On pourrait en effet avancer l'argument selon lequel du fait même de la nature du système de pension, la population active contribue déjà au bien-être des pensionnés, a fortiori dans un contexte de vieillissement accru de la population. Selon le Comité, il est également important d'accorder une attention particulière aux questions de savoir dans quelle mesure une répartition plus égalitaire de la croissance du bien-être augmenterait encore davantage la charge du vieillissement pour la population active et, le cas échéant, si cela est souhaitable. Il estime dès lors qu'il est recommandé qu'un système de liaison au bien-être tienne compte d'une manière ou d'une autre du rapport entre le nombre de personnes qui ne sont plus actives professionnellement et l'importance de la population active au sein de la société, a fortiori lorsque le nombre de personnes faisant partie du premier groupe augmente (plus) fortement.

#### **5.3.1 Gagnants et perdants**

Dans l'hypothèse où  $\delta$  aurait une valeur suffisamment élevée, l'instauration d'un système à points serait favorable à tous les travailleurs indépendants. La CRP 2020-2040 se préoccupe de la durabilité financière du système de pension réformé et part du principe de l'instauration d'un

système à points budgétairement neutre. Dans ce cas, comparativement au calcul de pension actuel, il y aurait des gagnants et des perdants.

Selon les simulations du rapport d'étude, le système à points mène à des réallocations du budget pensions. Les glissements sont plus importants à mesure que les règles de calcul s'écartent du calcul de pension actuel. En fonction des points octroyés pour les années de carrière dont le calcul de pension est forfaitaire et de l'évolution des revenus des travailleurs indépendants au fil des ans, on assistera également à un glissement au niveau de la constitution proportionnelle de la pension. Selon la valeur de  $\delta$ , on peut s'attendre à ce qu'il y ait des transferts de pension entre les travailleurs indépendants qui constituent beaucoup de droits à pension pendant les années au cours desquelles la revalorisation des revenus est substantiellement plus importante que dans le calcul de pension actuel vers ceux qui constituent essentiellement des droits à pension pendant des années au cours desquelles la revalorisation des revenus est légèrement supérieure, comparable ou inférieure au calcul de pension actuel. L'ampleur des transferts dépend de l'implémentation du système à points. Selon les chercheurs, en règle générale, les personnes qui entament leur carrière à un âge plus avancé et qui bénéficient d'un revenu moyen ou élevé souffrent d'une perte de pension et financent ainsi partiellement la revalorisation plus importante des années de début de carrière des travailleurs indépendants qui ont entamé leur carrière plus tôt. Cette conclusion s'inscrit dans le droit fil d'une étude similaire sur le régime salarié, menée par le Bureau fédéral du Plan pour le Centre d'expertise des pensions<sup>43</sup>.

Toutefois, le Comité tient à souligner que les spécificités du régime de pension des indépendants peuvent renforcer cet effet. Outre les conséquences liées à la revalorisation des revenus, qui entraîne des valorisations plus élevées des droits à pension les plus anciens que le mécanisme d'indexation actuel, il pourrait y avoir un effet de renforcement en raison :

- de l'apport en pension forfaitaire pour les années antérieures à 1984. Comme expliqué plus haut, l'apport en pension de ces années doit être ajusté correctement, si on ne veut pas qu'il augmente - au détriment d'autres années de cotisation et/ou d'autres pensionnés dans un contexte de neutralité budgétaire.
- d'une mauvaise intégration du coefficient de correction (par exemple, en l'intégrant dans le calcul de la valeur du point ou en utilisant un coefficient de correction moyen pour l'ensemble de la carrière). Dans ce cas, un apport en pension relativement plus élevé sera octroyée aux années de carrière les plus anciennes. Cela s'explique par le fait que le coefficient de correction pour les années de cotisation antérieures était beaucoup moins élevé que pour les années de cotisation plus récentes. Une méthodologie qui mène à un coefficient moyen entraînera donc des droits à pension plus élevés pour les années de cotisation plus anciennes et des droits moins élevés pour les années de cotisation plus récentes.

Le Comité s'en inquiète. Il craint que ces glissements ne soient difficiles à expliquer aux citoyens et qu'ils entravent le soutien à la réforme. Si le gouvernement met en place un système

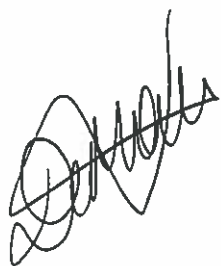
---

<sup>43</sup> PEETERS, H. (2017), Reële herwaardering van de lonen via een puntenstelsel Winnaars en verliezers bij recent gepensioneerden met een werknemerspensioen, Federaal Planbureau, Working paper 9 – 17.



à points, le Comité demande donc instamment qu'il n'y ait pas de revalorisation du passé. Lors de la mise en œuvre, il est sûrement possible de garantir facilement les droits acquis. On peut probablement y parvenir en calculant l'apport en pension proportionnel de chaque année de cotisation pour chaque personne assurée sans tenir compte de la complexité de la législation existante<sup>44</sup>. Cette méthode de travail permet d'éviter les glissements, ce qui créera de la confiance chez les assurés sociaux.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 16 janvier 2018.



**Veerle DE MAESSCHALCK**  
Secrétaire



**Jan STEVERLYNCK,**  
Président

---

<sup>44</sup> On ne tient donc pas compte de la pension minimum ou de l'unité de carrière par exemple.

