

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

28 MARS 1991

**Proposition de loi modifiant le régime
des prestations familiales en faveur
des travailleurs indépendants**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'AGRICULTURE
ET DES CLASSES MOYENNES
PAR M. VAN DEN BROECK**

La Commission a examiné la proposition de loi qui vous est soumise au cours de ses réunions des 2 février et 7 mars 1991.

**I. EXPOSE INTRODUCTIF
DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION**

L'auteur de la proposition observe qu'il a déjà déposé plusieurs propositions semblables, qui, toutes, ont été rejetées, bien que le parti auquel appartient le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes ne cesse de se déclarer favorable au principe selon lequel tous les enfants de même rang doivent bénéficier d'allocations familiales égales.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Houssa, président; Bock, Bouchat, Bourgois, Content, De Cooman, Delloy, de Seny, Eicher, Ghesquière, Glibert, Van Aperen, Mme Van den Bogaert-Ceulemans, MM. Van Nevel et Van den Broeck, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Cardoen, Deprez, Evrard, Moureaux et Vanha-verbeke.

R. A 15184*Voir :***Document du Sénat :**

1119-1 (1990-1991) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1990-1991**

28 MAART 1991

**Voorstel van wet tot wijziging van de
gezinsbijslagregeling voor zelfstandi-
gen**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE LANDBOUW
EN DE MIDDENSTAND UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN DEN BROECK**

De Commissie heeft het voorstel onderzocht tijdens haar vergaderingen van 12 februari en 7 maart 1991.

**I. UITEENZETTING
VAN DE AUTEUR VAN HET VOORSTEL**

De auteur van het voorstel wijst erop dat reeds meerdere malen een gelijkaardig voorstel van hem is verworpen, ondanks het feit dat de partij waartoe de Staatssecretaris voor Middenstand behoort steeds opnieuw verklaart aanhanger te zijn van het beginsel dat alle kinderen van gelijke rang eenzelfde kinderbij-slag moeten ontvangen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Houssa, voorzitter; Bock, Bouchat, Bourgois, Content, De Cooman, Delloy, de Seny, Eicher, Ghesquière, Glibert, Van Aperen, mevrouw Van den Bogaert-Ceulemans, de heren Van Nevel en Van den Broeck, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Cardoen, Deprez, Evrard, Moureaux en Vanha-verbeke.

R. A 15184*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1119-1 (1990-1991) : Voorstel van wet.

Il souligne que le droit aux allocations familiales est un droit de l'enfant, lequel ne peut pas être rendu tributaire du statut des parents. La reconnaissance du droit de l'enfant aux allocations familiales constitue d'ailleurs la base d'une réforme fondamentale des régimes de prestations familiales, à laquelle une majorité des groupements politiques, sociaux et économiques du pays paraissent souscrire.

Le travailleur salarié reçoit 3 169 francs par mois pour le premier enfant, alors que le travailleur indépendant ne reçoit que 337 francs, ce qui est inadmissible.

Si l'auteur de la proposition se préoccupe des droits des enfants, le Gouvernement envisage, quant à lui, les choses en termes d'argent. Or, il s'agit en l'espèce d'une matière qui ne doit pas faire l'objet de polémique.

Le Gouvernement déclare ne pas disposer de l'argent nécessaire à la réalisation de la proposition. Il oublie à cet égard les éléments suivants :

1^o les indépendants ont créé plus de 100 000 emplois en dix ans, ce qui a permis la réalisation d'économies importantes et a procuré à l'Etat une série de recettes supplémentaires;

2^o au cours de la période 1980-1989, de nombreuses modifications sont intervenues :

— le nombre des indépendants versant une cotisation est passé de 642 000 à 701 000, soit une augmentation de près de 60 000 unités;

— le nombre des familles d'indépendants a chuté de 198 000 à 160 000, soit une diminution de 38 000 unités;

— le nombre des enfants ayant droit aux allocations familiales a chuté de 391 000 à 298 000 en raison de l'évolution démographique, soit presque 93 000 unités en moins.

Tous ces chiffres permettent de dire que les moyens financiers nécessaires à la réalisation de la proposition existent bel et bien.

II. INTERVENTION DU SECRETAIRE D'ETAT AUX CLASSES MOYENNES ET AUX VICTIMES DE LA GUERRE

Le Secrétaire d'Etat demande le rejet de la proposition pour les raisons qu'il a déjà invoquées lors d'une précédente discussion (*cf.* l'examen d'une proposition semblable de l'auteur, Doc. Sénat 126-2 (S.E. 1988) et Annales parlementaires du 1^{er} juin 1989).

Il souhaite également attirer l'attention sur une série de raisons complémentaires et renvoie, à cet égard, à la discussion que la Commission a consacrée

Hij legt er de nadruk op dat de kinderbijslag een recht is van het kind dat niet afhankelijk mag worden gemaakt van het statuut van de ouders. De erkenning van de kinderbijslag als recht van het kind vormt trouwens de basis van een fundamentele hervorming van de stelsels van gezinsbijslagen, waarvoor een meerderheid van de politieke, sociale en economische groeperingen in dit land blijkt gewonnen te zijn.

De werknemer ontvangt 3 169 frank per maand voor het eerste kind, een zelfstandige slechts 337 frank, wat onaanvaardbaar is.

Daar waar de auteur van het voorstel het over rechten van kinderen heeft, wordt door de Regering in geldtermen geantwoord. Het gaat hier echter over een materie die niet vatbaar is voor polemiek.

Men zegt van regeringswege dat het benodigde geld ontbreekt om aan het voorstel tegemoet te komen. Men verliest hierbij volgende gegevens uit het oog :

1^o de zelfstandigen hebben in tien jaar tijd meer dan 100 000 betrekkingen geschapen, hetgeen heeft toegelaten belangrijke besparingen te doen, terwijl de Staat een aantal meer-inkomsten kon verwezenlijken;

2^o in de periode begrepen tussen 1980 en 1989 hebben zich heel wat wijzigingen voltrokken :

— het aantal zelfstandigen die hun bijdrage betalen is gestegen van 642 000 tot 701 000, een stijging met bijna 60 000 eenheden;

— het aantal gezinnen van zelfstandigen is gedaald van 198 000 tot 160 000, hetgeen een afname met 38 000 eenheden voorstelt;

— het aantal kinderen die recht hebben op kinderbijslag is gedaald van 391 000 tot 298 000 of 93 000 eenheden en dit ingevolge de demografische evolutie.

Al deze cijfers laten toe te stellen dat de financiële middelen niet ontbreken om een gunstig gevolg voor te behouden aan het voorstel.

II. TUSSENKOMST VAN DE STAATSECRETARIS VOOR MIDDENSTAND EN VOOR DE OORLOGSSLACHTOFFERS

De Staatssecretaris vraagt de verwerping van het voorstel voor de redenen die reeds bij een vorige bespreking werden aangehaald (*cf.* bespreking van een gelijkaardig voorstel van de indiener, Doc. Senaat 126-2 (B.Z. 1988) en Parlementaire Handelingen van 1 juni 1989).

Thans wenst hij ook de nadruk te leggen op een aantal aanvullende redenen en hij verwijst hierbij naar de bespreking over het sociaal statuut van de

au statut social des indépendants au cours de sa réunion du 28 février 1991. Il en ressort que les indépendants ont des revendications urgentes dans d'autres régimes que celui des allocations familiales (pensions, assurance-maladie).

Comme, en outre, ils tiennent à sauvegarder l'unité de leur statut social, c'est à eux qu'il appartient de fixer les priorités.

Faisant référence au colloque qui s'est déroulé au Parlement le 1^{er} mars 1991 sur le problème du régime des allocations familiales, le Secrétaire d'Etat observe que les organisations de travailleurs indépendants ne sont pas unanimes à penser que la reconnaissance du droit de l'enfant aux allocations familiales est prioritaire.

L'alignement, les uns sur les autres, des divers régimes rendra nécessaire une révision de l'ensemble de la structure institutionnelle.

Le Secrétaire d'Etat fait également référence à trois arrêtés royaux parus au *Moniteur belge* du 28 février 1991. Ils réalisent une égalité complète entre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants à partir du deuxième enfant.

Il ajoute qu'il avait voulu établir, par arrêté royal, une programmation en vue de réaliser à terme une égalité complète pour le premier enfant également. Le Gouvernement s'y est opposé, en raison de l'absence d'un programme de financement, programme que l'on ne peut d'ailleurs pas élaborer dans les circonstances actuelles. Dans ces conditions, il va de soi que le Secrétaire d'Etat ne peut souscrire à la proposition de loi.

III. DISCUSSION

L'auteur de la proposition se réfère à une déclaration faite par le Secrétaire d'Etat à l'occasion de la réunion d'information du 28 février 1991. Il y a déclaré que la répercussion de la réforme fiscale sur les revenus professionnels par la limitation des dépenses fiscales est de l'ordre de 20 milliards pour les revenus de 1989, base des cotisations pour 1992. L'impôt sur ces 20 milliards peut être estimé à 7 milliards. Il faut y ajouter une augmentation des cotisations, soit 15,4 p.c. de 20 milliards ou 3 milliards.

La proposition a repris littéralement le texte de la Ligue des familles, qui propose de corriger l'injustice existante par un plan pluriannuel.

Les auteurs fixent cette durée à trois ans; donc en mettant trois fois 1,5 milliard, le problème peut être réglé.

zelfstandigen tijdens de commissievergadering van 28 februari 1991. Hieruit is gebleken dat de zelfstandigen in andere regelingen dan die van de kinderbijslag (pensioenen, ziekteverzekering), dringende eisen stellen.

Aangezien zij daarenboven vasthouden aan de eenheid van hun sociaal statuut, komt het hen toe de prioriteiten vast te leggen.

De Staatssecretaris verwijst naar het colloquium dat op 1 maart 1991 in het Parlement aan het probleem van de kinderbijslagregeling werd gewijd om te verklaren, dat de verschillende organisaties van zelfstandigen geen eensgezinde houding aannemen voor wat het prioritair karakter aangaat van de erkenning van de kinderbijslag als recht van het kind.

Gelijkschakeling van de verschillende stelsels zal de ganse institutionele onderbouw voor herziening vatbaar maken.

De Staatssecretaris refereert nog aan drie koninklijke besluiten die op 28 februari 1991 in het *Belgisch Staatsblad* zijn verschenen. Zij hebben tot gevolg dat voortaan volledige gelijkheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt verwezenlijkt vanaf het tweede kind.

De Staatssecretaris voegt eraan toe dat hij bij koninklijk besluit een programmatie had willen invoeren ten einde op termijn te komen tot een volledige gelijkheid, ook voor het eerste kind. De Regering heeft zich hiertegen verzet wegens het ontbreken van een financieringsplan dat trouwens in de huidige omstandigheden niet kan worden opgesteld. Gegeven deze toestand spreekt het vanzelf dat de Staatssecretaris het voorstel van wet niet kan bijtreden.

III. ALGEMENE BESPREKING

De indiener van het voorstel verwijst naar een verklaring van de Staatssecretaris tijdens de informatievergadering van 28 februari 1991 waarin deze heeft meegedeeld dat de weerslag van de belastinghervorming op de beroepsinkomsten als gevolg van het beperken van de fiscale uitgaven, voor de inkomsten over 1989 zowat 20 miljard bedraagt, op basis van welk bedrag de bijdrage voor 1991 wordt berekend. Die 20 miljard zullen naar raming 7 miljard frank aan belastingen opbrengen. Daarbij komt nog een verhoging van de bijdragen, te weten 15,4 pct. van 20 miljard frank, wat 3 miljard frank is.

Het voorstel neemt woordelijk het voorstel van de Bond van Grote en Jonge Gezinnen over, dat de bestaande misstanden weg wil werken via een meerjarplan.

Volgens de indieners zal dat drie jaar in beslag nemen en door driemaal 1,5 miljard frank te voorzien, kan het probleem dus worden opgelost.

Le Secrétaire d'Etat est d'accord pour dire qu'il y a augmentation de l'assiette fiscale; au moment de la réforme fiscale, on a évalué cette assiette à vingt milliards de francs.

Il est manifeste que l'égalisation de l'allocation familiale au niveau du premier enfant constitue une chose très importante, mais cela coûterait un tiers des dépenses actuelles du régime d'allocations familiales. Une intervention supplémentaire de l'Etat dans ce régime ne peut être espérée pour deux raisons. La première a trait au blocage de toutes les subventions de la sécurité sociale au niveau de 1990. D'autre part, il faut souligner qu'il n'y a aucune intervention de l'Etat dans le régime des travailleurs salariés.

L'auteur de la proposition déclare que les travailleurs indépendants paient seuls le surcoût de la réforme fiscale.

Un membre déclare que son groupe a déjà déposé plusieurs propositions analogues, mais qu'on lui a fait entendre à chaque fois que les moyens financiers nécessaires à leur réalisation faisaient défaut. Il se reporte à un article de presse paru dans *De Standaard* du 2 mars 1991, selon lequel la principale opposition à des modifications fondamentales du système des allocations familiales émane des employeurs, des travailleurs indépendants, du Boerenbond et des caisses d'allocations familiales.

Selon l'intervenant, cela montre bien que la proposition ne répond pas aux préoccupations spécifiques des travailleurs indépendants ni aux revendications des diverses associations professionnelles.

Un autre membre conteste le point de vue du préopinant. Il dit avoir lu, lui aussi, l'article sur la réforme de l'ensemble des allocations familiales. La proposition ne concerne qu'un volet de ce problème.

Un membre pose les questions suivantes:

1. Comment se présente la situation dans les autres pays des C.E. ? Y a-t-il là aussi une différence entre le montant accordé aux indépendants et celui dont bénéficient les travailleurs salariés ?

2. Quel est le montant de l'allocation pour le premier enfant accordée dans tous ces pays ?

3. La directive C.E. 1408/71, qui est applicable aux indépendants depuis 1981, contient la garantie que le déplacement professionnel n'entraînera pas de conséquences défavorables, nonobstant les grandes différences qui existent entre les différents systèmes de sécurité sociale nationaux. Qu'en est-il en ce qui concerne l'allocation pour le premier enfant ?

De Staatssecretaris wil niet ontkennen dat de grondslag van de belasting wordt verhoogd. Ten tijde van de fiscale hervorming heeft men die grondslag geraamd op 20 miljard frank.

Het is duidelijk dat een gelijkstelling van de gezinsbijslag voor het eerste kind een belangrijke aangelegenheid is, doch dat neemt niet weg dat de kostprijs ervan een derde bedraagt van de huidige uitgaven voor de regeling inzake de gezinsbijslag. Men mag evenwel geen nieuwe overheidssteun voor die regeling verwachten om twee redenen: de eerste houdt verband met het blokkeren van iedere vorm van steun aan de sociale zekerheid op het niveau van 1990. De tweede bestaat erin dat de Staat de regeling van de werknemers ook niet steunt.

De indiener van het voorstel wijst erop dat alleen de zelfstandigen moeten opdraaien voor de extra kosten van de belastinghervorming.

Een commissielid verklaart dat zijn groep reeds herhaaldelijk gelijkaardige voorstellen heeft ingediend, maar telkens opnieuw kreeg men te horen dat geen financiële middelen aanwezig waren om ze te verwezenlijken. Hij refereert aan een persartikel verschenen in *De Standaard* van 2 maart 1991 waarin onder meer staat dat de grootste weerstand tegen fundamentele wijzigingen aan het systeem van de kinderbijslagen komt van de werkgevers, de zelfstandigen, de Boerenbond en de kinderbijslagfondsen.

Volgens de intervenant blijkt hieruit dat het voorstel niet behoort tot de eigenheid van de zelfstandigen en de eisen van de verschillende beroepsverenigingen.

Een ander lid betwist de stellingname van de vorige spreker. Ook hij heeft het artikel gelezen dat handelt over de hervorming van de kinderbijslag in zijn geheel. Het voorstel slaat alleen maar op een deel van het probleem.

Een lid stelt daarop de volgende vragen:

1. Hoe ziet de toestand in de andere E.G.-landen eruit ? Bestaat ook daar een verschil tussen het bedrag voor de zelfstandigen en dat voor de werknemers ?

2. Hoeveel bedraagt de gezinsbijslag voor het eerste kind in al die landen ?

3. E.G.-richtlijn 1408/71, die sedert 1981 toepassing heeft gekregen op de zelfstandigen, waarborgt dat personen die zich beroepshalve binnen de E.G. verplaatsen, daarvan geen ongunstige gevolgen mogen ondervinden, in weerwil van de grote verschillen tussen de nationale sociale-zekerheidsregelingen. Wat zijn de gevolgen voor de gezinsbijslag voor het eerste kind ?

Le Secrétaire d'Etat répond que :

1. la Belgique est plus généreuse que les autres Etats membres des C.E. en matière d'allocations familiales;

2. cela se manifeste le plus pour le premier enfant. En France, il n'y a pas d'allocation au premier enfant.

Il faut voir le problème dans son ensemble et essayer de trouver la solution la plus avantageuse par une réflexion globale.

Un autre intervenant trouve bizarre que chaque fois qu'on veut accorder un avantage aux indépendants, on se trouve devant le fait qu'on leur donne l'impression que cela n'est possible que moyennant de nouvelles cotisations. On peut rappeler ici que la retenue de 375 francs coûte plus cher qu'elle ne rapporte. Les indépendants ont déjà cotisé et sa proposition n'a d'autre but que de reprendre un tout petit peu de ce qu'ils ont donné en plus dans la réforme fiscale qui devait améliorer la situation de tout le monde. Il n'est pas question de demander des cotisations supplémentaires et il est bien évident que les associations des classes moyennes ont peur qu'on ne leur fasse payer plus qu'ils ne reçoivent. Tout ce qu'on demande est un « juste retour ».

Un commissaire estime qu'il y a lieu de revoir la sécurité sociale dans son ensemble et le régime des allocations familiales en particulier. Il doit être possible de faire en sorte que les plus démunis en soient les plus grands bénéficiaires. Il pense en particulier aux enfants victimes d'anomalies génétiques. En d'autres termes, il serait équitable qu'on module les interventions en fonction du revenu.

Le Secrétaire d'Etat lui fait observer que la liaison des allocations familiales au niveau du revenu est contestée.

IV. VOTES

L'article 1^{er} ne donne lieu à aucune observation et est rejeté par 8 voix contre 4.

L'ensemble de la proposition de loi a donc été rejeté.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
O. VAN DEN BROECK.

Le Président,
J. HOUSSA.

De Staatssecretaris antwoordt :

1. dat ons land meer kinderbijslag toekent dan de andere E.G.-lid-staten;

2. dat zulks vooral duidelijk is voor het eerste kind. In Frankrijk bestaat er zelfs geen bijslag voor een eerste kind.

Men moet het probleem in zijn geheel onderzoeken en de beste oplossing trachten te vinden door het probleem globaal te benaderen.

De indiener vindt het vreemd dat telkens als men aan zelfstandigen een voordeel wil toekennen, de indruk wordt gewekt dat zulks alleen kan via nieuwe bijdragen. Men kan er hier op wijzen dat de inhouding van 375 frank meer kost dan zij opbrengt. De zelfstandigen hebben al een bijdrage betaald en zijn voorstel wil alleen iets terugnemen van wat zij extra hebben moeten geven bij de belastinghervorming, die erop gericht was de toestand van iedereen te verbeteren. Het kan niet in de bedoeling liggen nieuwe bijdragen op te leggen en voorts spreekt het vanzelf dat de middenstandsverenigingen vrezen dat men hen meer wil doen betalen dan men hun teruggeeft. Alles wat men verwacht is een rechtvaardige « return ».

Volgens een commissielid moet de sociale zekerheid in haar geheel worden herzien en meer bepaald de kinderbijslag. Het moet mogelijk zijn de minstbedeelden het meest aan hun trekken te laten komen. Hij denkt hier in 't bijzonder aan kinderen die genetische afwijkingen vertonen. Het zou met andere woorden billijk zijn de tegemoetkomingen te moduleren in functie van het inkomen.

De Staatssecretaris doet opmerken dat de binding van de gezinsbijslag aan het inkomen betwist wordt.

IV. STEMMING

Artikel 1 geeft geen aanleiding tot bespreking. Het wordt verworpen met 8 tegen 4 stemmen.

Het voorstel van wet in zijn geheel is dus verworpen.

Dit verslag is bij eenparigheid goedgekeurd door de 13 aanwezige leden.

De Rapporteur,
O. VAN DEN BROECK.

De Voorzitter,
J. HOUSSA.