

Bruxelles, le 30 mai 2013

Avis 2013/08

Emis à la demande de la Ministre des Indépendants

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

Réforme du calcul des cotisations sociales

Le Comité émet un avis positif sur le principe de la réforme du calcul des cotisations telle que reprise dans le projet de loi qui lui est soumis.

Il émet toutefois 5 remarques sur le projet de loi.

Concernant l'entrée en vigueur de la réforme, le Comité renvoie au rapport du Comité de Monitoring et insiste sur le fait qu'une concertation entre les caisses et la Ministre doit avoir lieu très rapidement afin de vérifier si la date du 1er janvier 2014 est tenable pour les caisses.

Le Comité insiste également sur la nécessité d'une bonne information des indépendants, concernant la réforme du mode de calcul des cotisations.

Enfin, le Comité demande à être consulté sur les projets arrêtés royaux exécutant le projet de loi modifiant le mode de calcul des cotisations sociales

Les cotisations sociales dues dans le cadre du statut social des indépendants sont actuellement calculées sur base des revenus professionnels d'indépendant d'il y a 3 ans. Il existe certaines modalités particulières en début d'activité.

Le projet de loi soumis le 8 mai 2013 au Comité vise à moderniser ce mode de calcul des cotisations et à corriger ses défauts (parmi lesquels le décalage de 3 ans entre la perception des revenus et le paiement des cotisations).

I. Le Contexte

L'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 (page 121) prévoit que "*Des améliorations au sein du statut social des indépendants pourraient être apportées en fonction des possibilités budgétaires du régime moyennant une attention particulière pour les petits indépendants. Ces améliorations..., pourraient porter prioritairement sur ... l'analyse de la possibilité de simplifier le mode de calcul des cotisations sociales, le cas échéant en prévoyant un système optionnel de versements anticipés*".

Dans ce cadre, la Ministre des indépendants a mis sur pied un Comité de Monitoring des réformes du calcul des cotisations sociales (ci-après, le "Comité de Monitoring") chargé d'étudier des pistes de réformes de calcul des cotisations. Les éléments dont le Comité de monitoring devait tenir compte étaient les suivants :

- le lien entre cotisations et réalité économique de l'indépendant ;
- le caractère compréhensible du système et des cotisations sociales réclamées ;
- les charges administratives pour les indépendants ;
- la faisabilité technique par les administrations et les caisses d'assurances sociales ;
- la neutralité financière et budgétaire pour le statut social et la sécurité sociale.

Ce Comité de monitoring était composé de représentants de l'UNIZO, de l'UCM, du SNI, de l'ACASTI de l'IPCF, de l'IEC, de l'IRE, de l'INASTI, de la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et du CGG. Le cabinet de la Ministre le présidait.

Le Comité de Monitoring a tout d'abord analysé en profondeur 2 pistes de réformes :

- Un mode unique de calcul dit N sur N où les cotisations de chaque année sont calculées en fonction des revenus de l'année-même ;
- Un système d'« avances sur cotisations futures », appliqué dans le cadre du système actuel des cotisations sociales.

Ensuite, le Comité a examiné une 3ème piste. Cette 3ème piste vise à faire cotiser les indépendants sur la base des revenus de l'année-même de l'activité mais avec un encadrement particulier en ce qui concerne le payement des cotisations provisoires.

Le Comité de monitoring a rendu en mars 2013, un rapport dans lequel le principe de la 3ème piste était retenu de manière unanime. Des divergences de vues subsistaient cependant encore concernant certaines modalités d'application de cette 3ème piste.

Le projet de loi modifiant le calcul des cotisations qui est soumis au Comité se base sur cette 3ème piste.

II. Présentation du projet de loi modifiant le mode de calcul des cotisations sociales

a) Le nouveau mode de calcul des cotisations

• Le principe

Les indépendants seront redevables d'une cotisation provisoire basée en principe sur les revenus d'il y a 3 ans. Ils pourront, sous certaines conditions, payer une cotisation provisoire plus ou moins élevée. Cette cotisation provisoire sera régularisée lorsque les revenus sont connus.

• La cotisation provisoire

- Le principe

L'indépendant sera redevable en année N d'une cotisation provisoire calculée sur ses revenus indexés d'il y a 3 ans (revenu connu au 1^{er} janvier de l'année N). Si ces revenus ne sont pas encore connus, la caisse se base sur les revenus professionnels de l'exercice d'imposition le plus récent précédant N-3.

Pour les premières années d'activité (la 1^{ère} année incomplète et les 3 premières années complètes), les montants provisoires forfaitaires actuels sont maintenus.

Lorsque N-3 n'est pas une année complète, les revenus de cette année-là sont convertis en revenus annuels.

En cas de non paiement de cette cotisation provisoire, la caisse applique directement des majorations. De même, la caisse pourra, dans les mêmes conditions qu'actuellement, faire des rappels, des mises en demeure ou examiner l'opportunité d'un recouvrement judiciaire. La caisse veillera toutefois à n'entamer des procédures judiciaires que si, malgré les rappels, mises en demeure, ... l'affilié n'a utilisé aucune possibilité pour suspendre le recouvrement ou pour diminuer sa cotisation.

- *La possibilité de payer une cotisation provisoire plus élevée*

S'il a, en année N, des revenus supérieurs à ceux de N-3, l'indépendant peut, dans les limites de la cotisation maximale, choisir de directement cotiser sur ses revenus supérieurs (à condition de ne pas avoir de dette de cotisations ou accessoires).

- *La possibilité de payer une cotisation provisoire moins élevée*

En cas de diminution de revenus, la caisse peut autoriser l'indépendant qui le demande à cotiser sur un montant de revenu inférieurs à ceux de N-3. Dans ce cas, l'indépendant doit apporter les éléments indiquant que ses revenus sont inférieurs à ceux de N-3.

Le projet de loi indique, pour chaque catégorie d'indépendant le montant de revenus sur base duquel les indépendants peuvent demander à cotiser. Pour les indépendants à titre principal, les montants sont de 12.830, 63 € (= revenu plancher) et de 25.661,26 € (= double du revenu plancher).

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du CGG, adapter ces montants, en ajouter, en supprimer, et même permettre à l'indépendant de proposer à sa caisse le montant du revenu sur la base duquel il souhaite payer les cotisations provisoires.

- ***La régularisation***

Lorsque les revenus réels de l'indépendant afférents à l'année N sont connus, la caisse régularise les cotisations provisoires versées (soit en remboursant le trop perçu, soit en réclamant un supplément).

Lorsque l'année de cotisation n'est pas complète,

- les revenus perçus durant cette année sont convertis en revenus annuels
- les cotisations dues sont calculées au prorata du nombre de trimestres pour lesquels des cotisations sont dues.

Les indépendants qui cessent leur activité au moment de leur départ à la pension peuvent demander, sous certaines conditions, à ce que leurs cotisations ne soient pas régularisées.

- ***Le système de bonifications et de majorations***

Les indépendants qui ont été autorisés à payer des cotisations réduites et qui dans ce cadre n'ont pas payé suffisamment de cotisations :

- doivent régulariser leurs cotisations provisoires et
- sont redevables de majorations importantes sur le montant de cette régularisation (dans les limites de la cotisation provisoire calculée sur N-3).

Les indépendants qui ont payé un surplus de cotisations provisoires bénéficient d'une bonification dont le pourcentage est lié à l'évolution du marché.

Les indépendants qui ont payé la cotisation provisoire calculée sur les revenus indexés d'il y a 3 ans ne sont pas redevables de majorations mais peuvent bénéficier d'une bonification.

- **Devoir d'information des caisses**

Les caisses doivent informer clairement les indépendants de ce mode de calcul des cotisations et de ses éventuelles conséquences. Leur rôle est fondamental.

b) Les dispenses de cotisations

Lorsque la Commission des Dispenses prend une décision par rapport à une demande de dispense concernant des cotisations provisoires, elle statue automatiquement en ce qui concerne les éventuelles cotisations de régularisation y afférentes. Un indépendant ne peut pas introduire de demande de dispense uniquement pour des cotisations de régularisation. Lorsque la Commission statuera, les revenus définitifs de l'année N ne seront pas encore connus.

Si, lorsque ses revenus définitifs sont connus, il s'avère que la personne a perçu des revenus professionnels d'indépendants supérieurs au double du plancher minimum (soit 25.600 € pour 2013), la dispense sera censée ne jamais avoir été accordée. Une marge de tolérance est toutefois prévue lorsque le revenu servant de base à la régularisation ne dépasse pas 120% du montant avancé tout en ne dépassant pas 120% du double plancher.

Ainsi, si l'indépendant s'est vu octroyer une dispense en déclarant avoir des revenus d'indépendant de 15.000 € et que par après, il s'avère qu'il avait des revenus de 30.000€, la dispense sera censée ne jamais avoir été accordée.

Par contre si l'indépendant s'est vu octroyer une dispense en déclarant avoir des revenus d'indépendants de 24.000 € et que par après, il s'avère qu'il avait des revenus de 28.000€, la décision de dispense sera maintenue.

La dispense permet d'ouvrir des droits aux prestations sociales excepté en ce qui concerne la pension.

Il en va de même lorsque la dispense est censée ne jamais avoir été accordée mais dans ce dernier cas, les cotisations devront tout de même être recouvrées (le paiement de la cotisation recouvrée permettra à l'indépendant d'ouvrir des droits en matière de pension).

c) Evaluation

La réforme devra être évaluée par le CGG.

III. Position du CGG

Le Comité général de gestion émet un avis positif sur le principe de la réforme du calcul des cotisations telle que reprise dans le projet de loi qui lui a été soumis le 8 mai 2013.

Il émet cependant les remarques suivantes :

- Le projet de loi prévoit (nouvel art.11, §3 al.5 de l'AR n°38) que l'indépendant peut choisir de payer une cotisation provisoire supérieure à celle qui se base sur les revenus de N-3 à "condition qu'au moment du paiement il n'y ait pas dettes de cotisations sociales ou d'accessoires exigibles qui soient impayés". Le Comité estime que cette formulation est trop stricte (principalement si les dettes sont contestées). Il demande dès lors que cette disposition prévoit explicitement que les dettes en question ne soient pas contestées.

- Le projet prévoit également que la caisse peut autoriser l'indépendant qui le demande à cotiser sur un montant de revenu inférieur à ceux de N-3 et que dans ce cas, cette autorisation ne peut pas avoir pour effet que des paiements de cotisations déjà effectués soient remboursés à l'indépendant (nouvel art.11, §3 al.8 de l'AR n°38). Le Comité estime que cette disposition doit explicitement prévoir une exception en cas de fin d'assujettissement (dans ce cas, les cotisations pourraient être remboursées à l'indépendant).
- Le nouvel art.11, §3 al.10 de l'AR n°38 prévoit que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis du CGG adapter les montants sur lesquels l'indépendant peut cotiser à la baisse, en ajouter, en supprimer, ou déterminer que l'indépendant puisse lui-même proposer à sa caisse le montant du revenu sur la base duquel il souhaite payer les cotisations provisoires. Le Comité estime qu'un tel arrêté ne pourra être pris qu'après avis positif du Comité général de gestion et que le projet de loi doit le préciser.
- Le projet de loi prévoit que si la caisse a autorisé l'indépendant à payer une cotisation provisoire inférieure à celle basées sur les revenus de N-3 et que cette cotisation s'avère être insuffisante, l'indépendant est redevable de majorations. Les majorations sont réclamées trimestre après trimestre sur la différence entre les montants payés et le montant finalement dû, plafonné au niveau des cotisations provisoires de référence. En vue de stopper les majorations, l'indépendant peut à tout moment demander à sa caisse une révision de ses cotisations provisoires. Le Comité estime que ce principe est trop strict vis-à-vis des indépendants qui ont régularisé leurs cotisations provisoires dans l'année même. Il demande donc que le projet de loi prévoit explicitement qu'un indépendant :
 - o qui a été autorisé à payer une cotisation provisoire moins élevée,
 - o qui par après réalise que ses revenus seront plus élevés et
 - o qui régularise sa situation en cours d'année
 ne soit pas redevable de majorations.
- La réforme doit être évaluée après 4 ans (comme prévu dans l'exposé des motifs) et non dans les 4 ans (comme prévu dans le projet de loi). Le projet de loi doit dès lors être adapté en ce sens parce que les données permettant d'évaluer la réforme ne seront pas disponibles avant.

Concernant la date d'entrée en vigueur, le CGG renvoie au rapport du Comité de Monitoring: *"Le Comité estime que la mise en oeuvre d'une réforme telle que la piste du mode de calcul unique « N sur N » demande un temps d'adaptation, que ce soit pour la piste A ou pour la piste C, et qu'il faut éviter tout risque de problèmes au moment de la transition. Cela nécessite, d'une part, que des dispositifs importants et coordonnés d'information soient mis en oeuvre à l'égard des indépendants (campagnes, information par les caisses d'assurances sociales, information et formation des professionnels du chiffre,...) et d'autre part, qu'il soit garanti que tous les outils et processus de gestion des cotisations sociales aient pu être adaptés par les caisses d'assurances sociales et par l'INASTI pour la date d'entrée en vigueur effective de la réforme. A cet égard, le Comité insiste pour que les coûts inévitables (dont l'ampleur reste à déterminer) liés à la mise en oeuvre tant de la piste A que de la piste C ne soient pas répercutés sur les travailleurs indépendants, par exemple par l'augmentation des taux de frais de gestion des caisses d'assurances sociales, mais que il soit expressément recherché comment compenser autrement la prise en charge de ces coûts"*.


Dans ce cadre, le Comité insiste :

- sur le fait qu'une concertation entre les caisses et la Ministre des indépendants doit avoir lieu très rapidement afin de vérifier si la date d'entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2014 est tenable pour les caisses d'assurances sociales et sur la nécessité d'une bonne information des indépendants, notamment de la part des caisses, concernant la réforme du mode de calcul des cotisations. Enfin, le Comité demande à être consulté sur les projets arrêtés royaux exécutant le projet de loi modifiant le mode de calcul des cotisations sociales.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 30 mai 2013.



Muriel GALERIN
Secrétaire



Jan STEVERLYNCK
Président