

Bruxelles, le 13 juin 2017

Rapport 2017/11

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Proposition d'introduction d'un crédit de cotisations et d'ajout de seuils de cotisations dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires

Depuis 2015, un nouveau mode de calcul des cotisations sociales est d'application dans le régime des travailleurs indépendants. Au sein du Comité de Monitoring, qui assure le suivi du nouveau système depuis cette date, plusieurs points problématiques ont été identifiés, dont :

- les seuils de revenus dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires et
- le traitement des années de revenus 2012, 2013 et 2014.

Dans le présent avis, le Comité se penche sur deux propositions qui doivent fournir une solution à ces problèmes.

Une première mesure concerne l'ajout de quatre seuils supplémentaires dans le cadre du système de réduction des cotisations provisoires. La mesure doit permettre aux indépendants de mieux faire correspondre le montant de leurs cotisations provisoires avec leur situation financière durant l'année où ces cotisations provisoires sont calculées.

Une seconde proposition vise l'introduction d'un crédit de cotisations pour les indépendants :

- dont les revenus professionnels qui ont servi de base de calcul pour les cotisations sociales des années 2012, 2013 et/ou 2014 sont au moins 50 % plus élevés que les revenus professionnels perçus respectivement en 2012, 2013 et/ou 2014 et
- dont le montant des cotisations définitives dues pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 est supérieur au montant des cotisations provisoires dues pour ces mêmes années.

A la suite de la mesure proposée, ce groupe pourra bénéficier d'un crédit de cotisations qui s'éleva à 50 % de la différence entre les cotisations provisoires payées pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 d'une part et les cotisations définitives dues pour ces mêmes années d'autre part.

Le Comité émet un avis positif sur les deux mesures proposées.

En ce qui concerne l'ajout de seuils supplémentaires, le Comité tient compte des éléments suivants :

- le constat sur base des premières données chiffrées relatives aux cotisations i) que seul un nombre très limité d'indépendants utilisent jusqu'à présent la possibilité de réduire ses cotisations provisoires et ii) que seule une minorité d'entre eux y ont eu recours à tort ;
- la prévision que l'ajout de seuils de cotisations supplémentaires n'aura pas d'effets budgétaires importants ;
- la conviction que la mesure proposée répond à l'objectif visé par le nouveau mode de calcul ainsi qu'au souhait de nombreux indépendants de mieux faire correspondre l'ampleur de leurs cotisations provisoires avec le montant réel de leurs revenus professionnels.

Le Comité souhaite néanmoins que la mesure entre en vigueur au plus tôt le 1er janvier 2018 afin de laisser suffisamment de temps aux caisses d'assurances sociales pour pouvoir préparer l'ajout de seuils supplémentaires

En ce qui concerne l'instauration d'un crédit de cotisations, le Comité estime que cette mesure permet d'atténuer l'effet de la réforme des cotisations pour les indépendants dont les cotisations sociales dues ont fortement augmenté pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 en raison du passage au nouveau mode de calcul. Les conditions imposées en matière de baisse des revenus permettent :

- d'axer la mesure sur les indépendants qui ont subi les plus grosses pertes de revenus et donc qui sont les plus touchés par la réforme des cotisations ;*
- de prévoir, dans la marge budgétaire disponible, une compensation beaucoup plus appréciable pour ces indépendants que s'il avait été opté pour une application linéaire de la mesure.*

Le Comité attire toutefois l'attention sur la charge de travail que l'instauration du crédit de cotisations occasionnera pour l'INASTI et les caisses d'assurances sociales aussi bien avant qu'après l'entrée en vigueur de la mesure. Il recommande d'informer les caisses dès que possible des modalités concrètes d'exécution.

A la demande du Ministre des indépendants, le Comité rend un avis sur un avant-projet de loi instaurant :

- d'une part, une mesure transitoire permettant, sous certaines conditions, un crédit de cotisations pour les années 2015, 2016 et 2017 et
- d'autre part, l'ajout de seuils supplémentaires dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires.

A cet égard, le Comité tient compte des statistiques relatives aux cotisations jusqu'à présent disponibles pour l'année 2015, la première année où le nouveau mode de calcul des cotisations fut d'application.

1 Introduction

Depuis 2015, un nouveau mode de calcul des cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants est d'application. Cette réforme a été opérée en réaction au constat que l'ancien mode de calcul comportait une série de problèmes. En outre, on était convaincu qu'une adaptation des principes de calcul existants serait profitable aux indépendants.

Pour préparer une réforme en la matière, un dénommé "Comité de Monitoring" a été mis en place. Ce Comité¹ élaborera un nouveau mode de calcul en 2013 et encadra sa mise en œuvre² en 2015.

Depuis son entrée en vigueur, le Comité de Monitoring suit de près le nouveau système de calcul des cotisations. Il examine les statistiques et données disponibles et s'informe des expériences de terrain des différents acteurs. L'objectif de ce monitoring est:

- de maîtriser les risques notamment budgétaires ;
- de régler les problèmes administratifs ;
- de s'assurer que le système répond aux attentes des indépendants.

¹ Comité de Monitoring des Réformes du Calcul des Cotisations Sociales des Indépendants

² Rapport final d'évaluation des pistes de réformes du calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants

Au cours des réunions qui se sont tenues depuis la mise en œuvre de la réforme des cotisations, le Comité de Monitoring a identifié plusieurs points d'attention. Deux d'entre eux sont :

- le traitement des années de revenus 2012, 2013 et 2014 (cf. point 3.2) et
- les seuils de revenus dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires (cf. point 3.1).

La proposition d'introduire un crédit de cotisations et d'ajouter des seuils supplémentaires dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires offre une solution à ces deux problèmes.

2 Nouveau mode de calcul des cotisations sociales

2.1 Motif et objectif de la réforme de 2015

Jusqu'en 2015, les cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants pour l'année N étaient calculées sur la base des revenus professionnels indexés de l'année N-3³. Certes ce système avait pour avantage que les cotisations sociales dues étaient prévisibles, fixes et définitives (sauf en début d'activité), mais il comportait également plusieurs inconvénients.

Premièrement, il n'y avait pas de lien direct entre les capacités financières de l'indépendant et les cotisations sociales dues au moment du paiement de ces cotisations. Dès lors, si, pour une raison quelconque (maladie, crise économique, grossesse, etc.), les revenus de l'indépendant baissaient pendant une année déterminée, les cotisations sociales dues pour cette année restaient élevées, ce qui pouvait encore dégrader la situation économique déjà précaire de l'indépendant.

En outre, lors du calcul des cotisations sociales, les revenus professionnels de certaines années étaient pris en compte deux fois (par ex. : les trois premières années d'activité) et les revenus professionnels d'autres années n'étaient pas du tout prises en compte (par ex. : les années qui précédaient immédiatement la prise de cours de la pension).

Afin d'étudier la problématique et de trouver un mode de calcul qui résout les problèmes précités, le Comité de Monitoring des Réformes du Calcul des Cotisations sociales des Indépendants a été mis en place à l'initiative de la Ministre des Indépendants de l'époque.

L'objectif de leurs travaux était de trouver un système de cotisations qui :

- prennent en compte les revenus professionnels de chaque année uniquement une fois afin qu'à terme, le pourcentage de cotisations sociales payées par l'indépendant corresponde à l'ensemble des revenus professionnels qu'il a perçus au cours de sa carrière indépendante ;
- permettent à l'indépendant de faire correspondre au mieux ses cotisations à l'évolution de ses revenus, et donc de ses capacités financières ;

³ sauf en début d'activité

- tiennent compte de l'évolution du profil des travailleurs indépendants, notamment l'augmentation du nombre de carrières mixtes et de carrières indépendantes courtes.

Les travaux du Comité de Monitoring ont mené à la mise en œuvre du nouveau système de calcul des cotisations sociales, entré en vigueur en 2015⁴.

2.2 Le nouveau mode de calcul depuis 2015

2.2.1 Principe

Depuis l'introduction du nouveau mode de calcul, les cotisations sont calculées pour une année déterminée sur les revenus de l'année même. Tant que les revenus pour l'année N ne sont pas connus⁵, l'indépendant est redevable, au cours de l'année N, d'une cotisation provisoire basée en principe sur les revenus indexés de l'année N-3⁶.

Sous certaines conditions, les indépendants peuvent néanmoins choisir de payer une cotisation provisoire plus ou moins élevée (cf. *infra*). Lorsque les revenus pour l'année N sont connus, cette cotisation provisoire est régularisée en fonction des revenus réels de l'année N.

2.2.2 La possibilité d'adapter la cotisation provisoire

Si, durant l'année N, l'indépendant perçoit des revenus supérieurs à ceux de N-3, il peut, dans les limites de la cotisation maximale, choisir de cotiser directement sur ces revenus supérieurs.

Si, durant l'année N, l'indépendant perçoit des revenus inférieurs à ceux de N-3, il peut introduire une demande de réduction des cotisations provisoires auprès de sa caisse d'assurances sociales, qui examinera le dossier et prendra une décision. Dans ce cas, l'indépendant doit présenter des éléments objectifs démontrant de manière plausible que ses revenus sont inférieurs à ceux de N-3.

Pour chaque catégorie d'indépendants, la loi prévoit différents montants de revenus (seuils) sur base desquels l'indépendant peut demander à cotiser en cas de demande de réduction des cotisations sociales provisoires. Pour les indépendants à titre principal, ces montants correspondent au seuil minimal de cotisations pour les travailleurs indépendants à titre principal et au double de ce seuil minimal.

2.2.3 La régularisation

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

⁴ Loi du 22 novembre 2013 portant réforme du calcul des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants

⁵ Deux ans plus tard

⁶ 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. Si l'année de référence n'est pas une année complète, les revenus de cette année sont convertis en revenus annuels. Durant les premières années d'activité (la 1^{ère} année incomplète et les 3 premières années complètes), l'indépendant est redevable d'un montant provisoire forfaitaire.

Lorsque l'année de cotisations 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.

2.3 *Analyse des premières données disponibles en ce qui concerne le paiement des cotisations provisoires*

2.3.1 Demandes d'ajustement des cotisations provisoires

En 2015, il y a eu 41.397 demandes d'ajustement des cotisations provisoires: 16.247 dossiers (39 %) concernaient une demande de réduction et 25.150 dossiers (61 %) concernaient une demande d'augmentation. Au total, seul 4 % des indépendants ont eu recours aux possibilités d'ajustement des cotisations provisoires en 2015.

En 2016, le nombre d'indépendants qui ont demandé une adaptation de leurs cotisations provisoires a augmenté (+ 55 %) pour atteindre 64.221 demandes d'ajustement (ce qui correspond à 6,5 % des indépendants) : 25.987 (40 %) dossiers concernaient une réduction de cotisations et 38.234 (60 %) dossiers concernaient une augmentation de cotisations (cf. tableau 1).

Par ailleurs, 23.883 indépendants ont constitué une réserve spontanée en 2015. Il s'agit d'indépendants qui paient, de leur propre initiative, davantage que les cotisations sociales provisoires dont ils sont redevables sur base du calcul des cotisations provisoires (ajustées ou non)⁷. En 2016, ce nombre a plus que doublé : 48.222 indépendants ont alors constitué une réserve spontanée⁸.

⁷ Lors de régularisations ultérieures, ces réserves peuvent servir de compensation lorsqu'il apparaît que l'indépendant n'a pas payé assez de cotisations provisoires.

⁸ A cet égard, en 2015, certaines caisses d'assurances sociales ont effectué des sondages qui montrent que de nombreux indépendants pensent utiliser ces réserves au 4^e trimestre ou à en demander le remboursement. Ces réserves sont en effet remboursables sur demande faite jusqu'au 31 décembre. Si aucune demande n'est introduite, les réserves peuvent servir en cas de cotisations ultérieures impayées.

Tableau 1.

série	Demandes de réduction			Demandes d'augmentation			Réserves spontanées			
	Nombre par série	Montant brut enrôlement avant = 1er enrôlement de l'année	Montant brut enrôlement après = dernier enrôlement avant le 31/12/2015	Nombre par série	Montant brut enrôlement avant = 1er enrôlement de l'année	Montant brut enrôlement après = dernier enrôlement avant 31/12/2015	Montant encaissement au 31/12 uniquement de la réserve estimée	Nombre par série	Nombre enrôlement brut	Encaissement au 31/12 uniquement de la réserve spontanée
2015										
A	8.308	19.637.359	8.889.395	19.40	27.845.395	42.540.003	58.058.666	26.014	27.343.735	37.365.342
D	3.090	3.066.015	659.031	3.599	577.078	2.221.163	6.417.158	4.458	1.035.145	2.623.612
E	25	23.035	5.410	103	14.892	76.254	273.049	24	5.765	40.025
H	616	570.287	117.347	643	159.112	607.029	1.798.924	708	198.241	512.720
L	79	99.261	49.880	445	297.718	565.571	1.046.987	725	271.382	619.484
O	45	80.328	33.985	84	33.081	79.839	189.408	51	33.416	45.497
P	2.715	3.592.395	780.171	704	184.630	566.733	1.515.923	2.801	2.008.255	3.208.947
Q	1.108	1.543.259	355.404	33	2.190	4.684	9.978	286	10.361	22.679
Y	224	353.325	86.274	130	90.016	189.942	389.624	320	283.732	376.727
Z	37	79.356	30.643							
Total	16.247	29.044.621	11.007.541	25.15	29.204.112,38	46.851.219,55	69.699.716,94	23.883	31.190.033,58	44.815.033
2016										
A	10.996	25.413.672	11.378.500	30.68	39.614.900	63.072.872	93.259.932	33.967	33.639.812	52.302.158
D	7.574	6.081.303	1.001.473	5.064	734.552	3.021.231	8.721.909	7.662	1.823.392	5.243.240
E	28	9.894	760	8	1.018	4.392	13.652	20	4.947	16.342
H	1.484	833.274	136.660	802	190.025	704.003	2.159.632	981	229.790	777.981
L	197	235.310	102.152	547	356.894	658.767	1.247.626	1.022	348.738	916.259
O	45	92.847	37.490	4	5.137	7.830	10.772	29	17.790	32.308
P	5.351	6.121.121	1.117.732	967	275.463	826.800	2.257.529	3.979	2.664.200	4.297.193
Q	4	329	103	26	1.360	2.342	4.010	269	9.074	23.375
Y	308	337.956	71.789	132	65.674	156.725	353.741	293	175.755	326.512
Z	0	0	0							
Total	25.987	39.125.706	13.846.660	38.23	41.245.022,58	68.454.962,86	108.028.803,41	48.222	38.913.497,78	69.935.367,61

A = à titre principal ; D = complémentaire ; E = activité autorisée après 65 ans ; H = article 37 ; L = conjoint aidant - maxistatut ; O = activité autorisée avant l'âge normal de la pension ; P = pension, +65, activité illimitée ; Q = conjoint aidant - ministatut ; Y = activité poursuivie après l'âge normal de la pension ; Z = pensionnés, 65 ans ou +, au moins 42 années de carrière, activité indépendante illimitée

2.3.2 Enrôlements et encaissements

Les montants de cotisations provisoires enrôlées et encaissées en 2015 et en 2016 étaient légèrement plus élevés qu'en 2014, dernière année d'application de l'ancien mode de calcul. Les taux de recouvrement étaient également supérieurs en 2015 et 2016.

Tableau 2. Montants des enrôlements et des encaissements, 2014-2016

	2014	2015	2016
<i>Enrôlements</i>	3.764.167.351 EUR	3.930.415.739 EUR	4.076.633.367 EUR
<i>Encaissements</i>	3.727.726.918 EUR	3.978.755.651 EUR	4.070.504.759 EUR
<i>Taux de recouvrement</i>	99,03%	101,23%	99,85%

Source : DG Indépendants

2.3.3 Premières régularisations : état des lieux début mai 2017

Début mai 2017, les caisses d'assurances sociales avaient déjà traité 538.813 revenus fiscaux (2015) dans le cadre de la régularisation des cotisations provisoires de 2015. Pour 37.541 revenus, aucune régularisation ne devait être effectuée⁹.

Sur les 501.272 dossiers de régularisations, 177.269 (35 %) donnent lieu à une régularisation positive. Cela signifie que l'indépendant doit payer des cotisations sociales supplémentaires sur base des revenus définitifs pour l'année N¹⁰. Ces régularisations positives constituent un enrôlement supplémentaire de 323.542.669 EUR¹¹.

A l'inverse, 168.926 dossiers (34 %) donnent lieu à une régularisation négative. Dans ce cas, les caisses doivent rembourser la partie des cotisations sociales provisoires qui s'avère trop payée. Ces régularisations négatives constituent une diminution de l'enrôlement de 214.927.322 EUR.

Par ailleurs, 155.077 dossiers traités (31 %) entraînent une régularisation sans impact financier. Dans ce cas, les revenus de l'année N diffèrent des revenus de l'année N-3, mais cette différence n'entraîne aucune modification des cotisations dues étant donné que les revenus restent inférieurs au seuil de cotisations minimum ou supérieurs au seuil de cotisations maximum. Ces dossiers n'ont donc pas d'impact financier pour le régime.

Sur base des données disponibles jusqu'à présent, on peut s'attendre à ce que la régularisation des revenus 2015 entraîne une augmentation des enrôlements. En ce moment, cette augmentation s'élève à un peu plus de 108 millions EUR. Selon une extrapolation basée sur le

⁹ Dans ces cas, les revenus 2015 ne peuvent pas être utilisés dans le cadre des régularisations de l'année de cotisations 2015, car il s'agit d'une entrée à partir de 2016, d'une demande de non régularisation après la prise de cours de la pension, d'une cessation d'activité indépendante avant 2015, d'une suppression de carrière.

¹⁰ Dans ces dossiers, l'indépendant doit payer des cotisations supplémentaires après affectation de la réserve.

¹¹ Ce montant comprend les cotisations à payer en supplément après affectation des réserves de 2015.

nombre de dossiers de régularisation déjà traités¹², on s'attend à une augmentation totale des enrôlements de 164 millions EUR.

Tableau 3. Répartition des régularisations de cotisations selon qu'elles sont positives, négatives ou nulles, 10 mai 2017

	Nombre de dossiers	Montant total
<i>Régularisations positives</i>	177.269	323.542.669
<i>Régularisations négatives</i>	168.926	- 214.927.322
<i>Régularisations sans impact financier</i>	155.077	-
<i>Impact sur les enrôlements</i>		108.615.348

Source : DG Indépendants

2.3.4 Article 11 bis de l'AR n° 38

Début mai 2017, 2.611 dossiers avaient entraîné l'application de majorations article 11 bis. Cela signifie que ces indépendants sont sanctionnés¹³ pour avoir demandé injustement une réduction de leurs cotisations provisoires et donc, pour n'avoir pas payé la totalité des cotisations dues pour cette année¹⁴. En d'autres termes, les revenus perçus durant l'année N étaient supérieurs au seuil pris en considération pour le calcul des cotisations provisoires réduites tel que demandé par l'indépendant. Le montant total de ces majorations article 11 bis s'élève en ce moment à 508.881 EUR. Parmi ces 2.611 dossiers, 875 dossiers concernaient des travailleurs indépendants à titre principal.

Tableau 4. Majorations suite à l'application de l'article 11 bis de l'AR n° 38

<i>Nombre de dossiers avec majoration art. 11bis</i>	2.611
- <i>Indépendants à titre principal</i>	875
- <i>Autres catégories</i>	1.736
<i>Montant cotisations provisoires exigibles dossiers art. 11bis</i>	9.118.449 EUR
<i>Montant cotisations provisoires réduites dossiers art. 11 bis</i>	4.328.744 EUR
<i>Montant cotisations définitives dossiers art.11bis</i>	6.976.970 EUR

Bron : Association des Caisses d'Assurances Sociales

¹² Les 501.272 dossiers traités correspondent à environ 2/3 de tous les dossiers à régulariser pour 2015. Au 31/12/2015, l'INASTI recensait 1.035.469 indépendants assujettis. Pour environ 200.000 d'entre eux, aucune cotisation n'avait été reçue, principalement parce que leur revenu était nul. Pour ce groupe, aucune régularisation ne devra être effectuée.

¹³ La sanction consiste en une augmentation de 3 % de la partie de la cotisation due pour l'année qui dépasse le montant de la cotisation redevable par l'indépendant à titre provisoire pour cette même année.

¹⁴ Par exemple, par le biais d'une réserve spontanée.

Les caisses d'assurances sociales notent que, parmi les 2.611 dossiers ayant entraîné l'application de majorations article 11 bis, une minorité de dossiers entraînent des majorations très importantes.

Les caisses mettent également en évidence que les dossiers qui entraînent les majorations les plus importantes sont des dossiers où, lors de l'estimation réalisée en 2015, l'indépendant n'a pas tenu assez compte d'éléments de revenus tels qu'une plus-value de cessation ou des revenus engrangés à l'étranger (qui, selon les cas, sont ou ne sont pas pris en compte dans le calcul des cotisations).

2.3.5 Principaux constats et analyse

Sur la base des chiffres jusqu'à présent disponibles, le Comité fait les principaux constats suivants :

- la majorité des indépendants continuent de payer, dans le nouveau système, des cotisations provisoires sur base de leurs revenus en N-3 ;
- les demandes de réduction concernent une minorité de dossiers parmi l'ensemble des demandes d'ajustement (environ 40 %) ;
- seul un nombre limité d'indépendants ayant obtenu la réduction de leurs cotisations provisoires font l'objet d'une application de l'article 11bis. Les possibilités de réduire les cotisations sont donc utilisées à tort dans une minorité de cas (2.611 sur 16.247 dossiers, soit 16 %) ;
- globalement, les mécanismes d'ajustement des cotisations provisoires n'ont ni mené à une diminution des enrôlements ni eu un effet significatif sur les encaissements.

Une première analyse des dossiers montre que, dans de nombreux cas, les majorations article 11 bis auraient pu être évitées si l'indépendant avait été mieux informé. Il s'agit notamment des situations suivantes :

- la personne qui passe en société avec diminution de revenus, mais qui réalise une plus-value de cessation importante qui ne peut pas être retirée de la base de calcul des cotisations, car les conditions¹⁵ ne sont pas remplies ;
- la personne qui perçoit des revenus à l'étranger pour lesquels il doit cotiser auprès de la sécurité sociale belge ;
- la personne qui prend sa pension ou qui passe d'une activité à titre principal à une activité à titre complémentaire et qui estime erronément que ses cotisations vont diminuer ;
- la personne qui n'a pas exercé son activité indépendante pendant toute l'année et qui voit donc ses cotisations calculées sur la base de revenus fictivement proratisés.

¹⁵ Dans deux cas uniquement, il n'est pas tenu compte des plus-values de cessation dans la base de calcul des cotisations :

- si, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année de réalisation de la plus-value, la personne bénéficie effectivement d'une pension de retraite (avec ou sans cessation de l'activité indépendante) ;
- si, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année de réalisation de la plus-value, la personne n'est effectivement plus assujettie au statut social des travailleurs indépendants.

3 Mesures proposées

3.1 Proposition d'ajout de seuils de réduction complémentaire

3.1.1 Motif

Le système des seuils a été mis en place principalement pour des raisons budgétaires. Il permet également d'éviter des problèmes au niveau individuel pour les indépendants qui sous-estimeraient leurs revenus.

Le suivi apporté par le Comité de Monitoring au nouveau mode de calcul des cotisations montre qu'un certain assouplissement des seuils de réduction des cotisations provisoires est souhaitable afin que l'indépendant puisse au mieux faire correspondre ses cotisations provisoires à sa situation financière durant l'année N.

3.1.2 Description de la proposition

Pour remédier à la situation susmentionnée, le projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit l'ajout de quatre nouveaux seuils dans le cadre du régime de réduction des cotisations provisoires. En pratique, s'il apporte les preuves nécessaires, le travailleur indépendant à titre principal pourra choisir de payer des cotisations provisoires égales à celles dues sur la base des seuils de revenus suivants :

- 3.666,15 EUR ; (13.296,25 EUR)
- 4.619,06 EUR ;
- 5.819,65 EUR ;
- 7.332,30 EUR ; (26.592,49 EUR)
- 10.369,44 EUR ;
- 14.664,60 EUR.

Les seuils supplémentaires valent également pour les autres catégories de cotisants.

3.1.3 Impact budgétaire de la proposition

L'Actuariat de la DG Indépendants estime que la proposition d'ajout de seuils de cotisations supplémentaires ne devrait pas avoir d'impact budgétaire à moyen terme.

D'une part, l'Actuariat considère que l'ajout de seuils de cotisations supplémentaires entraînera une hausse de 20 % du nombre d'indépendants qui feront usage de la possibilité de réduire ses cotisations provisoires. D'autre part, il prévoit que les cotisations provisoires pourront désormais être calculées sur un seuil qui correspond mieux aux revenus réels de l'indépendant et que, par conséquent, le montant des réductions sera plus limité. L'Actuariat part du principe que le montant moyen des réductions de cotisations sociales diminuera de 10 % par an.

De plus, selon l'Actuariat, la mesure proposée aura également un impact sur le nombre de dispenses de cotisations accordées. L'Actuariat estime 1.000 dispenses de cotisations devraient être accordées en moins chaque année.

Tableau 5. Impact sur le nombre de réductions et de dispenses

	Situation actuelle			Situation après ajout des nouveaux seuils de cotisations		
	Nombre	Impact par unité	Impact total sur enrôlement	Nombre	Impact par unité	Impact total sur enrôlement
<i>Réductions de cotisations provisoires</i>	25.987	-3.891,03	-101.116.186	31.184 (+ 20 %)	-3.501,93 (- 10 %)	-109.205.481
<i>Dispenses en moins</i>	10.000	2.800	28.000.000	11.000 (+ 10 %)	2.800	30.800.000
Total (a)			-73.116.186			-78.405.481

Source : Actuariat de la DG Indépendants

En supposant que la mesure n'a pas d'effet sur le taux d'encaissement, la mesure mène à une diminution des encaissements de 5.289.295 EUR¹⁶ par an pour les deux premières années. En partant de l'hypothèse que les demandes de réduction sont justifiées et sont donc confirmées lors de la régularisation, l'impact de la mesure sera nul à partir de la troisième année.

Tableau 6. Impact budgétaire à moyen terme

	2018	2019	2020 et après
<i>Encaissement en moins</i>	-5.289.295	-5.289.295	-5.289.295
<i>Effet sur les décomptes finaux</i>	0	0	5.289.295
Total	-5.289.295	-5.289.295	0

Source : Actuariat de la DG Indépendants

L'impact budgétaire tel que présenté doit néanmoins être relativisé, car il est vraisemblable que l'ajout de seuils supplémentaires améliore le taux d'encaissement.

3.2 Introduction d'un crédit de cotisations pour les années 2015, 2016 et 2017

3.2.1 Contexte

En raison de la réforme des cotisations sociales, les années de revenus 2012, 2013 et 2014 ne seront jamais prises en compte dans le calcul des cotisations. Ceci entraîne une situation particulière pour les travailleurs indépendants dont les revenus :

- 2012, 2013 et/ou 2014 étaient considérablement inférieurs à ceux de 2009, 2010, et/ou 2011 et,
- après cette baisse, étaient de nouveau plus élevés en 2015, 2016 et/ou 2017.

Pendant les années de revenus moins favorables 2012, 2013 et/ou 2014, ces travailleurs indépendants payaient des cotisations calculées sur la base de leurs revenus plus élevés de trois années auparavant (2009-2012). Dans l'ancien mode de calcul des cotisations, le

¹⁶ Soit 78.405.481 EUR - 73.116.186 EUR

travailleur indépendant savait cependant que ces années de revenus moins favorables donneraient lieu, en 2015, 2016 et/ou 2017, à un paiement de cotisations moins élevées, même si leurs revenus avaient de nouveau augmenté au moment du paiement des cotisations. L'instauration du nouveau mode de calcul, où les cotisations sont calculées sur l'année même, a toutefois modifié cette situation. Suite à la réforme, seuls les travailleurs indépendants dont les revenus 2015, 2016 et/ou 2017 sont similaires à ceux de 2012, 2013 et/ou 2014 ont payé le niveau de cotisations qu'ils auraient pu attendre sur la base de l'ancien mode de calcul. Dans la période 2015-2017, les travailleurs indépendants dont les revenus 2015, 2016 et/ou 2017 ont augmenté par rapport à ceux de 2012, 2013 et/ou 2014 ont payé des cotisations plus élevées que celles qu'ils auraient pu attendre et auraient dû payer si l'ancien mode de calcul avait encore été d'application.

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit un mécanisme qui doit atténuer cet effet négatif de la réforme des cotisations pour ce groupe spécifique d'indépendants.

3.2.2 Description de la proposition

La mesure de correction proposée prévoit une réduction de cotisations pour les indépendants pour qui le passage vers le nouveau système de calcul des cotisations sociales a eu un impact considérable. Pour pouvoir bénéficier du crédit de cotisations, les conditions suivantes doivent être remplies :

- l'indépendant a été assujéti sans interruption au statut social des travailleurs indépendants pour la période allant respectivement du premier trimestre 2009, 2010 ou 2011 à l'année de cotisations 2015, 2016 ou 2017 ;
- l'indépendant a appartenu de manière ininterrompue à la même catégorie de cotisants durant cette même période ;
- les revenus professionnels qui ont servi de base de calcul pour les cotisations sociales des années 2012, 2013 et/ou 2014 (c'est-à-dire les revenus professionnels indexés des années 2009, 2010 et/ou 2011) sont au moins 50 % plus élevés que les revenus professionnels perçus respectivement en 2012, 2013 et/ou 2014 ;
- le montant des cotisations définitives dues pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 est supérieur au montant des cotisations provisoires dues pour ces mêmes années.

Si l'indépendant répond à ces conditions, un crédit de cotisations pourra lui être octroyé. Il s'élèvera à 50 % de la différence entre les cotisations provisoires payées pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 d'une part et les cotisations définitives dues pour ces mêmes années d'autre part. Cela signifie que, lors de la régularisation, l'intéressé soit ne paiera que la moitié du supplément de cotisations dont il serait redevable sans cette mesure, soit paiera la totalité de la régularisation et sera, par la suite, remboursé de la moitié. L'octroi du crédit de cotisations n'aura aucun effet sur la constitution de droits sociaux.

3.2.3 Incidence financière de la proposition

L'Actuariat de la DG Indépendants a évalué la perte de recettes de cotisations qui découle de ce crédit de cotisations pour les années 2015, 2016 et 2017 à environ 18 millions EUR par année. Les estimations partent des hypothèses suivantes :

- 28.636 indépendants répondent aux conditions pour bénéficier de la mesure¹⁷;
- le revenu de l'année 2015 est 20 % supérieur au revenu de l'année 2012.

Les estimations suivantes du coût de la mesure au niveau des enrôlements ont été obtenues :

Tableau 7. Incidence financière (EUR) de la proposition de réduction de cotisations pour les années 2015, 2016 et 2017, Indépendants à titre principal et conjoints aidants

	Montant de l'enrôlement
2017 (régularisation 2015)	-18.237.554
2018 (régularisation 2016)	-18.585.891
2019 (régularisation 2017)	-18.922.296

Source : Actuariat de la DG Indépendants

4 Avis du Comité

Le Comité émet un avis positif sur le projet de loi qui prévoit l'instauration :

- d'une part, d'une mesure transitoire permettant, sous certaines conditions, un crédit de cotisations pour les années 2015, 2016 et 2017 et
- d'autre part, de seuils supplémentaires dans le cadre de la réduction des cotisations provisoires.

4.1 Instauration de seuils supplémentaires

Pour émettre son avis relatif à l'ajout de seuils supplémentaires pour la réduction des cotisations provisoires, le Comité a pris en compte les éléments suivants :

- Une analyse des premiers chiffres relatifs au paiement des cotisations provisoires et aux régularisations montre qu'un nombre très restreint d'indépendants ont fait usage de la possibilité de réduction des cotisations provisoires. Il s'agit de 16.247 cas sur un total estimé de 835.000 dossiers. C'est moins de 2 % des indépendants. Il est néanmoins possible que ce pourcentage augmente à l'avenir, lorsque les indépendants seront plus familiarisés avec le nouveau mode de calcul et avec la possibilité d'adapter les cotisations provisoires prévue dans ce système.
- Il apparaît sur base des premières statistiques relatives aux régularisations qu'une part limitée des indépendants ont demandé à tort une réduction de leurs cotisations

¹⁷ Pour le calcul, la répartition des indépendants par tranche de revenus est identique à celle de l'ensemble des indépendants à titre principal pour la même année de cotisations.

provisoires en 2015. Jusqu'à présent, une sanction sur base de l'article 11 bis de l'AR n° 38 n'a été appliquée que dans 2.611 des 16.247 dossiers de réduction (16 %). Dans les dossiers de réduction présentant les plus grands écarts entre les revenus estimés et les revenus réels, la différence s'explique non pas par des erreurs d'appréciation des revenus de l'activité, mais par la survenance de revenus exceptionnels (plus-value non exonérée de cotisation) ou par l'application d'une réglementation fiscale spécifique (prise en compte de revenus d'une activité exercée à l'étranger).

- iii. Selon les prévisions, l'ajout de seuils de cotisations supplémentaires ne devrait pas avoir de conséquences budgétaires importantes.
- iv. Le Comité estime que la mesure proposée répond à l'objectif visé par le nouveau mode de calcul ainsi qu'au souhait de nombreux indépendants de mieux faire correspondre le volume de leurs cotisations provisoires avec le montant réel de leurs revenus professionnels. En outre, le fait que l'indépendant paie, déjà durant l'année de cotisations, des cotisations provisoires qui correspondent au mieux à ses revenus pour cette année est d'une grande importance pour la stabilité budgétaire au sein du régime des travailleurs indépendants.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la mesure, le Comité souligne qu'il faut laisser suffisamment de temps aux caisses d'assurances sociales pour pouvoir préparer l'ajout de seuils supplémentaires d'un point de vue administratif et informatique. Par conséquent, il propose une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2018 [au plus tôt].

4.2 *Instauration d'un crédit de cotisations*

Le Comité trouve que la mesure visant à instaurer un crédit de cotisations pour un groupe spécifique d'indépendants permet d'atténuer l'effet de la réforme des cotisations pour les indépendants dont les cotisations sociales dues ont fortement augmenté pour les années 2015, 2016 et/ou 2017 en raison du passage au nouveau mode de calcul.

La mesure est sélective dans le sens où il a été posé comme condition d'avoir été confronté à une baisse de revenus d'au moins 33 %¹⁸ entre 2009-2011 et 2012-2014 et que ii) seul 50 % du montant de cotisations supplémentaire sera compensé. Ces conditions permettent d'axer la mesure sur les indépendants qui ont subi les plus grosses pertes de revenus et donc qui sont les plus touchés par la réforme des cotisations. Cela vise en effet des indépendants non seulement en difficultés financières en 2012, 2013 et/ou 2014 mais qui ont dû pour une ou plusieurs de ces années supporter des charges sociales correspondant à 33% ou plus de leurs revenus de l'année, soit une fois et demi le taux normal de 22% qui était applicable alors. Le Comité estime qu'il est justifié qu'au moins dans ces cas graves, la suppression de l'effet de correction automatique qui existait dans l'ancien régime, soit compensée par la mesure de correction qui est proposée.

¹⁸ Règle des 50 %

En outre, cette condition permet de prévoir, dans la marge budgétaire disponible, une compensation beaucoup plus appréciable pour ces indépendants que s'il avait été opté pour une application linéaire de la mesure.

Le Comité attire aussi l'attention sur la charge de travail que l'instauration du crédit de cotisations occasionnera pour l'INASTI et les caisses d'assurances sociales aussi bien avant qu'après l'entrée en vigueur de la mesure. Pendant une période de 3 ans, l'INASTI devra transmettre périodiquement aux caisses d'assurances sociales une liste des indépendants qui entrent en ligne de compte pour le crédit de cotisations. Les caisses se chargeront alors du calcul et de l'octroi effectifs du crédit. Comme l'implémentation de la mesure exige des modifications importantes des applications métier, le Comité recommande d'informer les caisses dès que possible des modalités concrètes d'exécution.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 13 juin 2017.



Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire



Jan STEVERLYNCK,
Président