

Bruxelles, le 16 octobre 2017

Avis 2017/16

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Introduction de nouveaux seuils de cotisations pour les starters

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à encourager l'entrepreneuriat en diminuant la charge sociale des indépendants en début d'activité dont les revenus sont peu élevés. Plus précisément, il introduit de nouveaux seuils de revenus réduits pour le calcul de la cotisation minimale des indépendants à titre principal en début d'activité durant les 8 premiers trimestres de leur assujettissement. L'indépendant qui cotise sur base de ces nouveaux seuils ouvre aux mêmes conditions les mêmes droits sociaux que l'indépendant qui cotise sur le seuil minimal de cotisation existant.

Le Comité prend connaissance de cet avant-projet de loi. Il demande néanmoins de reconsidérer trois éléments de la proposition :

- les modalités d'octroi des conditions de cotisations favorables: selon le Comité, calculer la cotisation minimale provisoire sur base du seuil habituel de revenus, qui s'élève à 13.296 EUR, et appliquer les seuils de revenus plus favorables uniquement lors du calcul des cotisations définitives aurait un effet de sensibilisation et mettrait les indépendants en début d'activité à l'abri d'éventuelles régularisations importantes au moment du calcul des cotisations définitives.*
- la condition d'absence d'activité en tant qu'indépendant à titre principal durant 5 années : le Comité estime qu'il est recommandé d'utiliser un critère d'accès plus strict, par exemple, en limitant la possibilité d'utiliser les nouveaux seuils à une fois durant la carrière ou en allongeant la période de 5 ans.*
- la date d'entrée en vigueur de la mesure proposée : le Comité demande d'allouer aux caisses d'assurances sociales et à l'administration suffisamment de temps de préparation pour qu'au moment de son entrée en vigueur, la mesure puisse être mise en œuvre de manière correcte.*

Le Comité souhaite également formuler cinq points d'attention :

- premièrement, le Comité remarque que la mesure proposée est attendue par une série de candidats indépendants pour qui la cotisation minimale calculée sur le revenu minimum de 13.296,25 € constitue un réel frein, voire un obstacle, à leur installation à titre principal. On peut néanmoins se demander dans quelle mesure la proposition permettra d'accroître le nombre de starters qui parviennent à développer à terme une activité économiquement viable.*
- deuxièmement, le Comité se demande à quel point la mesure proposée coïncide avec l'objectif politique plus large de produire, à travers tous les niveaux d'administration, un ensemble cohérent de mesures qui encouragent et soutiennent efficacement l'entrepreneuriat indépendant.*
- un troisième point d'attention est le fait que les starters qui paient des cotisations minimales réduites ouvrent des droits sociaux complets. Le Comité souligne la nécessité de trouver un équilibre entre les principes de solidarité et d'assurance dans un système de sécurité sociale.*
- quatrième, le Comité demande de prendre en compte la situation de l'aidant lors de la mise en œuvre de la mesure proposée.*
- pour finir, le Comité demande qu'une attention particulière soit portée aux effets possibles de la mesure proposée sur les mesures antifraudes prises dans le statut social des indépendants. La cotisation minimale est un instrument important de lutte contre la fraude sociale.*

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité vise à encourager l'entrepreneuriat en diminuant la charge sociale des indépendants en début d'activité dont les revenus sont peu élevés. Pour ce faire, il introduit de nouveaux seuils de revenus réduits pour le calcul de la cotisation minimale des indépendants "starters" durant les 8 premiers trimestres d'assujettissement à titre principal.

1 Proposition

1.1 Champ d'application

La mesure proposée vise toute personne qui débute une activité indépendante à titre principal sans avoir été assujetti au statut social en tant qu'indépendant à titre principal durant les cinq années (vingt trimestres) qui précèdent le début de son activité indépendante.

Le public-cible est donc large et comprend :

- les personnes qui sont, pour la première fois, assujetties au statut social des travailleurs indépendants à titre principal ;
- les personnes qui ont été déjà été actives en tant qu'indépendant à titre principal dans le passé, mais qui ont arrêté cette activité il y a plus de cinq ans¹ ;
- les indépendants complémentaires, les conjoints aidants et les étudiants-indépendants qui souhaitent se lancer en tant qu'indépendant à titre principal (cf. infra).

Cette condition d'absence d'activité indépendante à titre principal pendant 5 ans vise à éviter les cessations fictives suivies d'une reprise fictive (donc les abus), sans pour autant exclure de la mesure les personnes qui ont déjà exercé une activité indépendante dans le passé ou qui en ont fait une tentative.

1.2 Les nouveaux seuils

La mesure proposée vise à abaisser la cotisation minimale pendant les huit premiers trimestres d'assujettissement en tant qu'indépendant à titre principal. Plus précisément, la cotisation forfaitaire minimale en début d'activité sera désormais calculée :

- sur le tiers du revenu minimum actuel pendant les quatre premiers trimestres d'assujettissement en tant qu'indépendant à titre principal. Sur base des montants en application en 2017, cela correspond à 4.432,08 EUR ;
- sur les deux-tiers du revenu minimum actuel pendant les quatre trimestres d'assujettissement suivants. Sur base des montants en application en 2017, cela correspond à 8.864,17 EUR ;

¹ S'il répond à la condition, l'indépendant peut donc bénéficier à plusieurs reprises de la mesure au cours de sa carrière professionnelle.

- sur le seuil minimum habituel à partir de la troisième année d'activité, qui s'élève en 2017 à 13.296,25 EUR.

Evidemment, le starter indépendant pourra payer volontairement des cotisations provisoires sur un montant de revenus supérieur aux seuils susmentionnés lorsqu'il estime que ses revenus réels seront supérieurs à ces seuils.

Afin de permettre également aux indépendants complémentaires, aux conjoints aidants et aux étudiants-indépendants qui souhaitent se lancer en tant qu'indépendant à titre principal de bénéficiaire de la mesure², il est proposé que ces derniers puissent désormais demander une réduction de leurs cotisations provisoires sur base des seuils susmentionnés durant les 8 premiers trimestres de leur assujettissement en tant qu'indépendant à titre principal³.

1.3 Ouverture des droits sociaux

L'indépendant qui cotise sur base des nouveaux seuils de cotisations ouvre aux mêmes conditions les mêmes droits sociaux que l'indépendant qui cotise sur le seuil minimal de cotisation existant. Le projet de loi prévoit donc les adaptations nécessaires dans la législation relative à la Pension Libre Complémentaire, au droit passerelle et à l'allocation d'adoption pour les indépendants⁴.

1.4 Entrée en vigueur

La mesure entre en vigueur au 1er janvier 2018 et sera applicable à tous les indépendants qui remplissent la condition précitée, même s'ils ont démarré leur activité indépendante avant cette date.

2 Avis du Comité

Le Comité prend connaissance de l'avant-projet de loi qui introduit de nouveaux seuils de revenus moins élevés pour le calcul de la cotisation minimale des indépendants à titre principal en début d'activité, seuils qui seront d'application durant les 8 premiers trimestres de leur assujettissement. Il demande de reconsidérer trois éléments de la proposition. Il formule en outre quelques points d'attention.

² Leurs cotisations provisoires sont normalement calculées sur leurs revenus de l'année N-3.

³ A condition qu'ils répondent à la condition de ne pas avoir été assujetti à titre principal durant les cinq années qui précèdent le passage de leur activité en une activité à titre principal

⁴ Projet d'arrêté royal du [DATE] portant exécution de la loi du [DATE] portant des dispositions diverses

2.1 *Éléments à reconsidérer*

Un *premier élément* à reconsidérer concerne les modalités d'octroi des conditions de cotisations favorables. La proposition prévoit actuellement d'appliquer automatiquement les seuils de cotisations minimaux revus à la baisse aux indépendants à titre principal en début d'activité dès la période de paiement des cotisations provisoires. Les indépendants à titre complémentaire, les conjoints aidants et les étudiants-indépendants qui franchissent le pas vers une activité à titre principal peuvent bénéficier des seuils réduits de cotisations minimales au travers du système de réduction des cotisations provisoires, c'est-à-dire en introduisant une demande et en justifiant cette demande sur base d'éléments objectifs. Le Comité voit plusieurs avantages à appliquer cette seconde procédure de manière générale à tous les indépendants en début d'activité. Cela aurait un effet de sensibilisation et mettrait les indépendants en début d'activité à l'abri d'éventuelles régularisations importantes au moment du calcul des cotisations définitives. Dans cette proposition alternative, la cotisation minimale provisoire serait calculée sur base du seuil habituel de revenus, qui s'élève à 13.296 EUR. Les seuils de revenus plus favorables ne seraient d'application que lors du calcul des cotisations définitives. De cette manière, les starters dont les revenus sont très faibles bénéficieraient par le biais de la régularisation des cotisations favorables proposées. En outre, les starters qui le souhaitent pourraient déjà demander l'application des seuils minimaux réduits durant la période de cotisations provisoires, à condition de pouvoir justifier cette demande sur base d'éléments objectifs. A cet égard, il faudra néanmoins veiller à ce que la procédure de demande n'entraîne pas de charges administratives supplémentaires importantes pour l'indépendant et sa caisse d'assurances sociales. Le Comité note également qu'une réduction de cotisations par le biais d'une demande de réduction comporte le risque de majorations article 11bis AR n°38, ce qui n'est pas le cas lorsque la réduction est accordée automatiquement. Le Comité demande au gouvernement de réfléchir à une solution.

Un *deuxième élément* à reconsidérer est la condition d'absence d'activité en tant qu'indépendant à titre principal durant 5 années, qui doit être satisfaite pour pouvoir bénéficier des cotisations minimales avantageuses pour les starters. Le Comité estime, notamment au regard de la lutte contre la fraude sociale, qu'il est recommandé d'utiliser un critère d'accès plus strict. Il envisage deux possibilités :

- soit on estime que chaque indépendant ne peut bénéficier qu'une seule fois des cotisations minimales avantageuses pour les starters durant sa carrière ;
- soit on allonge la période requise d'absence d'activité à 10 ans, en conservant éventuellement la condition de 5 années pendant une période transitoire.

Un *troisième élément* à reconsidérer est la date d'entrée en vigueur de la mesure proposée. Le Comité demande qu'il soit tenu compte du temps nécessaire à la préparation technico-informatique de la mesure. Il demande d'allouer aux caisses d'assurances sociales et à l'administration suffisamment de temps de préparation pour qu'au moment de son entrée en vigueur, la mesure puisse être mise en œuvre de manière correcte. À cet égard, le Comité

signale qu'il est techniquement moins compliqué et plus rapidement réalisable de faire coïncider la période d'octroi de la réduction avec les années civiles, plus précisément en tenant compte des deux premières années civiles et de la première année incomplète d'assujettissement. Cela serait également plus transparent pour les indépendants mêmes.

2.2 Points d'attention

Le Comité souhaite également formuler cinq points d'attention.

Premièrement, le Comité souligne qu'il y a déjà à l'heure actuelle de nombreux indépendants en début d'activité et que cette population d'entrepreneurs indépendants continue d'augmenter. La mesure proposée est bien entendu attendue par une série de candidats indépendants pour qui la cotisation minimale calculée sur le revenu minimum de 13.296,25 EUR constitue un réel frein, voire un obstacle, à leur installation à titre principal. C'est le cas pour des activités qui demandent des investissements importants en début d'activité ou dans des secteurs où le starter se constitue très progressivement une clientèle. On peut néanmoins se demander i) si la mesure proposée permettra encore d'accroître le nombre de starters au-delà de la croissance déjà existante et si oui, ii) dans quelle mesure les personnes qui ont franchi le pas vers l'entrepreneuriat indépendant sous l'impulsion de la révision à la baisse des cotisations minimales développeront une activité qui soit économiquement viable à terme.

Deuxièmement, le Comité attire l'attention sur l'existence au niveau régional de différentes initiatives qui visent à stimuler le lancement d'une activité en tant qu'entrepreneur indépendant. Le Comité se demande à quel point la mesure proposée coïncide avec l'objectif politique plus large de produire, à travers tous les niveaux d'administration, un ensemble cohérent de mesures qui encouragent et soutiennent efficacement l'entrepreneuriat indépendant.

Troisièmement, le Comité souhaite relever le fait que les starters qui paient des cotisations minimales réduites ouvrent des droits sociaux complets. Cela rend très importante la tension entre les cotisations payées et les droits sociaux constitués par ce groupe. Il faut néanmoins également signaler que la mesure porte sur une période de 8 trimestres et donc sur une période bien définie et limitée, surtout si on la compare avec la durée d'une carrière professionnelle complète.

En outre, le Comité se demande dans quelle mesure cette situation se justifie vis-à-vis :

- des indépendants déjà établis qui n'ouvrent des droits sociaux complets que s'ils paient au minimum les cotisations minimales complètes (c'est-à-dire calculées sur un montant de 13.296,25 EUR) ;
- d'autres catégories d'indépendants qui ne paient pas les cotisations minimales pour un indépendant à titre principal, mais sur un revenu respectif de 4.432,05 EUR et de 8.864,17 EUR, ou plus.

Certains indiquent d'ailleurs que dans le cadre de la mesure proposée, le premier groupe d'indépendants cité sera solidaire des indépendants en début d'activité qui produisent uniquement des revenus limités, alors que ceux-ci ont également certains besoins. D'autres estiment en revanche que cette solidarité fait partie intégrante de la sécurité sociale et qu'il existe de nombreux autres exemples au sein du statut social des indépendants où cette solidarité est présente entre les indépendants.

Quatrièmement, le Comité souhaite attirer l'attention sur la situation des aidants lors de la mise en œuvre de la mesure proposée. Selon le projet de loi soumis à l'avis du Comité, les aidants (en supposant qu'ils remplissent la condition de ne pas avoir exercé d'activité indépendante à titre principal pendant 5 ans) peuvent bénéficier de la mesure lorsqu'ils commencent leur activité en tant qu'aidant. En effet, ils commencent à ce moment une activité en tant qu'indépendant à titre principal. Cela a toutefois pour conséquence qu'ils ne pourront plus bénéficier de la mesure au moment où ils se lancent dans le développement de leur propre entreprise. Etant donné qu'une cotisation minimale avantageuse pourrait constituer un incitant à franchir ce pas (comme cela est le cas pour l'indépendant à titre complémentaire, le conjoint aidant et l'étudiant-indépendant), il pourrait être envisagé d'adapter pour ce groupe la condition des 5 ans d'absence d'activité en tant qu'indépendant à titre principal. De cette façon, la mesure pourrait également stimuler les aidants à franchir le pas vers une entreprise propre. Il faut néanmoins tenir compte du fait qu'outre les aidants, il existe aussi d'autres catégories d'indépendants qui travaillent d'abord sous la forme d'une collaboration avant d'entamer une activité qui leur est complètement propre (par exemple, les associés actifs ou les conjoints aidants). Il semble recommandé d'appréhender et de traiter de la même façon toutes ces situations. Par conséquent, le Comité demande d'analyser ce point avec toute l'attention nécessaire lors de la mise en œuvre concrète de la mesure.

Pour finir, le Comité rappelle qu'au sein du statut social, la cotisation minimale est un instrument important de lutte contre la fraude sociale. L'obligation de paiement d'une cotisation minimale doit servir d'obstacle contre certaines formes de fraude ou d'emploi abusif du statut social. Le Comité demande qu'une attention particulière soit portée aux effets possibles de la mesure sur les mesures antifraudes prises dans le statut social des indépendants. A cet égard, il met en évidence que la procédure de réduction des cotisations provisoires demandée au point 2.1. de cet avis peut constituer un obstacle à l'utilisation abusive de cette mesure.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 16 octobre 2017 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président