

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

Bruxelles, le 26 janvier 2012

Rapport 2012/01

Deuxième Rapport à la Ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture relatif à l'aide aux indépendants en difficulté

I. Introduction

Suite aux Assises des cotisations sociales (lancées en 2007 par la Ministre des Indépendants, Sabine Laruelle), le Comité général de gestion (ci-après le CGG) s'est penché sur la problématique des indépendants en difficulté.

Dans ce cadre, le Comité a rendu le 29 septembre 2009 un Rapport provisoire à la Ministre des Indépendants¹. Celui-ci contenait plusieurs pistes d'amélioration de la Commission des dispenses de cotisations et des propositions en matière de dispenses. Certaines de ces propositions ont été adoptées par les articles 83 et 84 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (M.B. 30 décembre 2009).

Les travaux du Comité ont continué ; certaines pistes proposées dans le Rapport provisoire ont été peaufinées. Ces travaux ont abouti à la rédaction d'un premier Rapport à la Ministre des PME, des indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique (Rapport 2010/01 du 30 juin 2010 : Propositions de réformes relatives à la Commission des dispenses de cotisations et à la mise en œuvre de l'article 48 du RGS).

Il y était mentionné que : "Ce Rapport sera suivi d'un second qui traitera d'autres aspects relatifs à l'aide aux indépendants en difficulté, tels la faillite ou encore le règlement collectif de dettes".

Les travaux du Comité se sont ainsi prolongés, afin d'examiner d'autres problématiques relatives à la situation des indépendants en difficulté, plus larges, telles que la pauvreté des indépendants.

La problématique de la pauvreté des indépendants déborde parfois du champ d'application du statut social des indépendants, mais elle est liée à celui-ci. Ainsi, par exemple, il peut être important pour l'indépendant d'être en mesure de payer ses cotisations sociales afin de préserver ses droits, notamment en matière de pension.

Les travaux du groupe de travail "Aide aux indépendants en difficulté" se sont donc poursuivis, afin d'aboutir à la rédaction de ce deuxième Rapport à la Ministre.

¹ Rapport provisoire 2009/02 du 29 septembre 2009 "Aide aux indépendants en difficulté" rendu à la Ministre des PME, des indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique, faisant suite aux Assises des cotisations sociales

II. Indépendants en difficulté

Il existe un certain nombre d'indices qui peuvent rendre compte de la situation des indépendants en difficulté. Parmi ces indices, on peut citer :

- les revenus des indépendants ;
- le nombre de demandes de dispenses de cotisations sociales et
- le nombre de faillites.

a. L'évolution des revenus des indépendants

- Le seuil de pauvreté²

Un indicateur de la pauvreté est le seuil de pauvreté.³ Ce seuil équivaut à 60% du revenu national médian⁴. Lorsque tous les revenus sont classés du plus petit au plus grand, le revenu médian est la valeur qui se trouve au milieu. Par définition, 50% des observations sont inférieures à ce revenu médian et 50% supérieures.

Le revenu médian de 2010 est de 19.464 € par an. Le seuil de pauvreté est dès lors de 11.678 € par an (60% de 19.464 €), soit de 973 € par mois pour un isolé. Pour un ménage de deux adultes et deux enfants, ce montant est de 2.044 € (973*2,1). Les personnes qui vivent dans un ménage et dont le revenu est inférieur à ce seuil sont donc considérées comme pauvres.

L'évolution du seuil de pauvreté est visible dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Evolution du seuil de pauvreté

€/mois	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Isolé	777€	822€	860€	878€	899€	966€	973€
Couple avec 2 enfants	1.632€	1.726€	1.805€	1.844€	1.888€	2.029€	2.044€

- Les revenus des indépendants

Il n'existe au sein de l'INASTI pas de données concernant le nombre d'indépendants en-dessous du seuil de pauvreté.

Le Service Statistiques de l'INASTI a cependant fourni au Comité des chiffres reprenant le nombre d'indépendants et d'aidants en activité principale, par tranches de revenu⁵, classes d'âge, branches d'activité et sexe (de 2006 à 2010). La date du dénombrement est au 31 décembre de chaque année.

² Source : site du SPF Economie, PME, classes moyennes et Energie <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/revenus/pauvrete/index.jsp>.

³ Le seuil de pauvreté a été adopté comme norme de définition de la pauvreté par les pays européens. Cependant, cet indicateur présente des limites et il en existe d'autres (comme l'estimation d'un budget minimal pour vivre "une vie digne") – Source : Institut pour un Développement Durable, "Pauvreté : une définition limitée, une politique à revoir", mars 2011.

⁴ Le revenu médian n'est pas la même chose que le revenu moyen.

⁵ Par revenus, on entend les revenus professionnels bruts, diminués des dépenses et des charges professionnelles et, le cas échéant, des pertes professionnelles, fixés conformément à la législation relative à l'impôt sur les revenus.

Les revenus repris correspondent à ceux perçus durant l'année de référence N-3 (les cotisations sociales étant calculées sur base des revenus perçus en N-3). Ainsi, par exemple, les revenus repris dans la colonne 2007 correspondent aux revenus perçus en 2004.

L'analyse de ces chiffres a uniquement porté sur le nombre d'assujettis ayant un revenu professionnel annuel inférieur à 10.000 € (ce qui est moins que le seuil de pauvreté pour un isolé). Les revenus repris dans les statistiques ne sont pas indexés. Cet élément doit être pris en compte lorsqu'on analyse l'évolution du nombre d'indépendants ayant un revenu inférieur à 10.000 €.

La présente analyse ne tient pas compte d'un certain nombre de facteurs et doit dès lors être prise avec précautions. Ainsi, par exemple, ces chiffres ne contiennent aucune information quant à la composition du ménage des indépendants repris. Parmi ceux-ci, certains peuvent être effectivement isolés, mais d'autres peuvent être en couple (avec enfants ou non). Leur conjoint peut aussi avoir un revenu plus ou moins élevé.⁶

En outre, il convient de noter que les effets de la crise économique de 2008 ne sont pas encore visibles dans l'analyse, étant donné que les revenus repris ci-dessous correspondent à ceux perçus durant l'année de référence N - 3.

Soulignons enfin que le fait qu'être sous le seuil de pauvreté une année ne signifie pas être en situation de pauvreté. En effet, les revenus peuvent être fluctuants (cf. p. 9).

- Nombre total d'assujettis en activité principale

Le nombre total d'assujettis (indépendants et aidants en activité principale) est en légère augmentation entre 2006 et 2010, comme illustré dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Evolution du nombre d'assujettis

	2006	2007	2008	2009	2010
Total assujettis	437.510	439.719	443.879	455.875	471.366
Evolution nombre assujettis		+ 0,51%	+ 0,95%	+ 2,70%	+ 3,40%

- Nombre total d'assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 €

Le nombre d'indépendants et d'aidants en activité principale ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € est en légère diminution entre 2006 et 2009, mais augmente de plus de 7% entre 2009 et 2010.

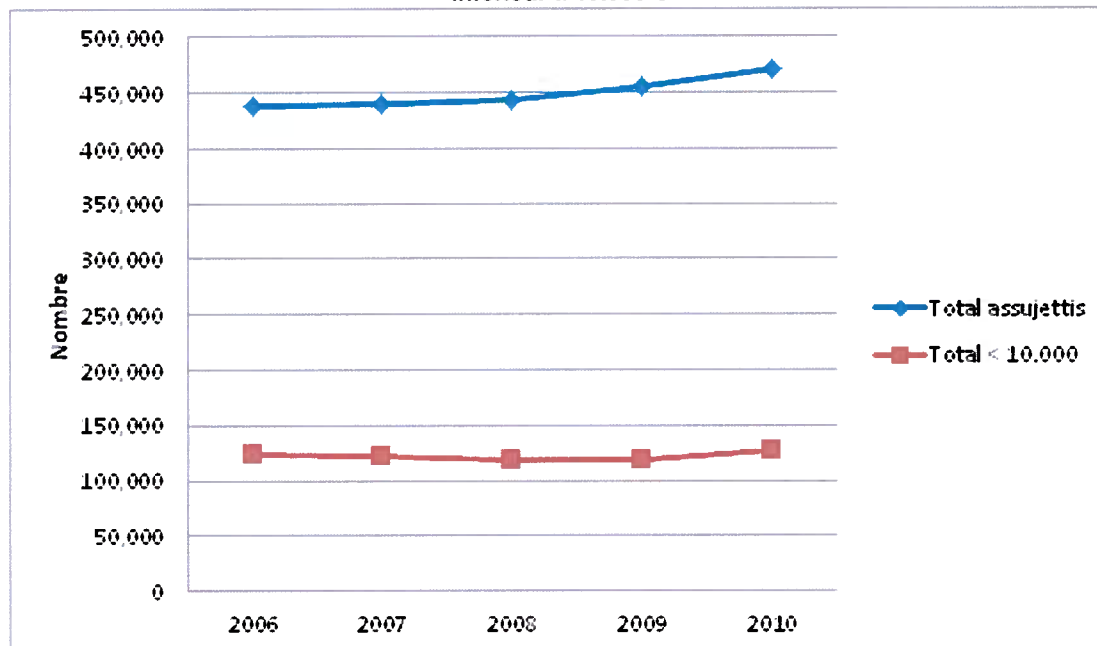
Cependant, la proportion d'indépendants et d'aidants en activité principale ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € (par rapport au nombre total d'assujettis) reste relativement stable. En 2010, elle se situe aux alentours des 27%.

Tableau 3 : Evolution du nombre d'assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 €

	2006	2007	2008	2009	2010
Total < 10.000	124.308	121.812	118.157	117.783	126.450
Evolution nombre < 10.000		- 2,01%	-3,001%	- 0,32%	+ 7,36%
% par rapport au total des assujettis	28,41%	27,7%	26,62%	25,84%	26,83%

⁶ Les chiffres repris ici sont moins précis que ceux repris dans l'étude du Professeur Lambrecht (cf. p.9), ce dernier ayant tenu compte de l'aspect fiscal.

Figure 1 : Evolution du nombre d'assujettis et du nombre d'assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 €



- Sexe

Entre 42,5% et 46% des femmes reprises dans l'analyse ont un revenu annuel inférieur à 10.000 €. Les hommes sont nettement moins nombreux à être dans le cas. Ainsi, selon les années, ils sont entre 18 % et 22 % à avoir un revenu inférieur à 10.000 €.

Tableaux 4 : Assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction entre hommes et femmes

2006	Hommes	Femmes	Total
Total assujettis	313.197	124.313	437.510
Total < 10.000	67.129	57.179	124.308
%	21,43%	45,99%	28,41%

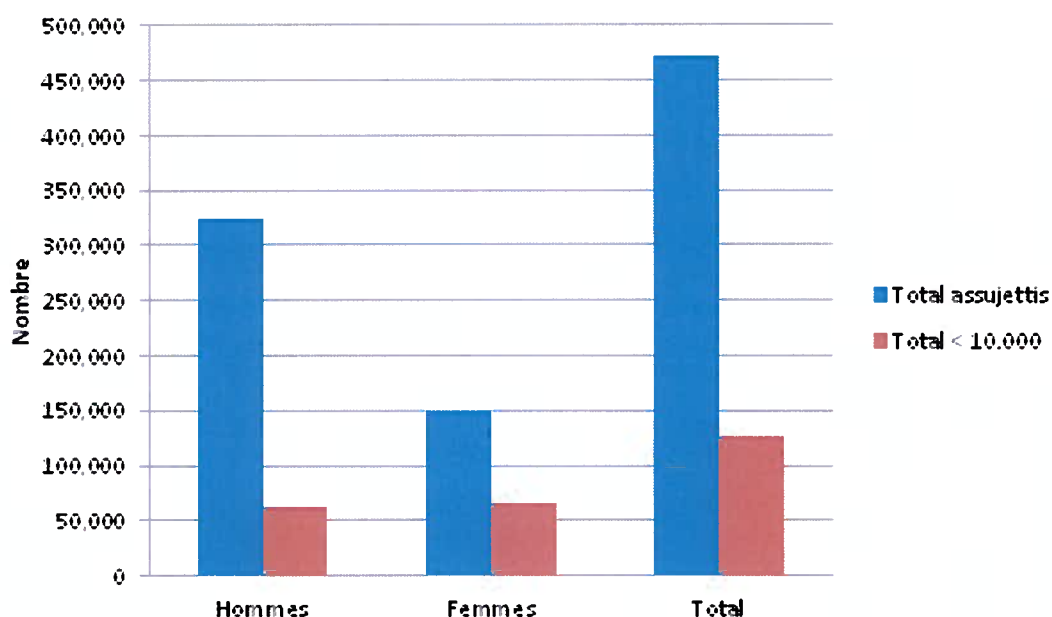
2007	Hommes	Femmes	Total
Total assujettis	313.810	125.909	439.719
Total < 10.000	65.891	55.921	121.812
%	20,99%	44,41%	27,70%

2008	Hommes	Femmes	Total
Total assujettis	315.752	128.127	443.879
Total < 10.000	63.226	54.931	118.157
%	20,02%	42,87%	26,62%

2009	Hommes	Femmes	Total
Total assujettis	316.589	139.286	455.875
Total < 10.000	57.938	59.845	117.783
%	18,30%	42,96%	25,84%

2010	Hommes	Femmes	Total
Total assujettis	323.497	147.869	471.366
Total < 10.000	61.180	65.270	126.450
%	18,91%	44,14%	26,83%

Figure 2 : Nombre total d'assujettis et assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction entre hommes et femmes (2010)



- Age

C'est parmi les indépendants les plus jeunes (18-35 ans) que l'on retrouve le plus de personnes ayant un revenu inférieur à 10.000 €. Viennent ensuite les indépendants âgés entre 50 et 65 ans⁷.

Tableaux 5 : Assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction en fonction de l'âge

2006	Total assujettis	Total < 10.000	%
18 / - 35	55.149	18.629	33,78%
35 / - 50	222.923	57.468	25,78%
50 / - 65	158.432	47.880	30,22%

2007	Total assujettis	Total < 10.000	%
18 / - 35	53.777	17.766	33,04%
35 / - 50	222.754	55.757	25,03%
50 / - 65	162.349	48.543	29,90%

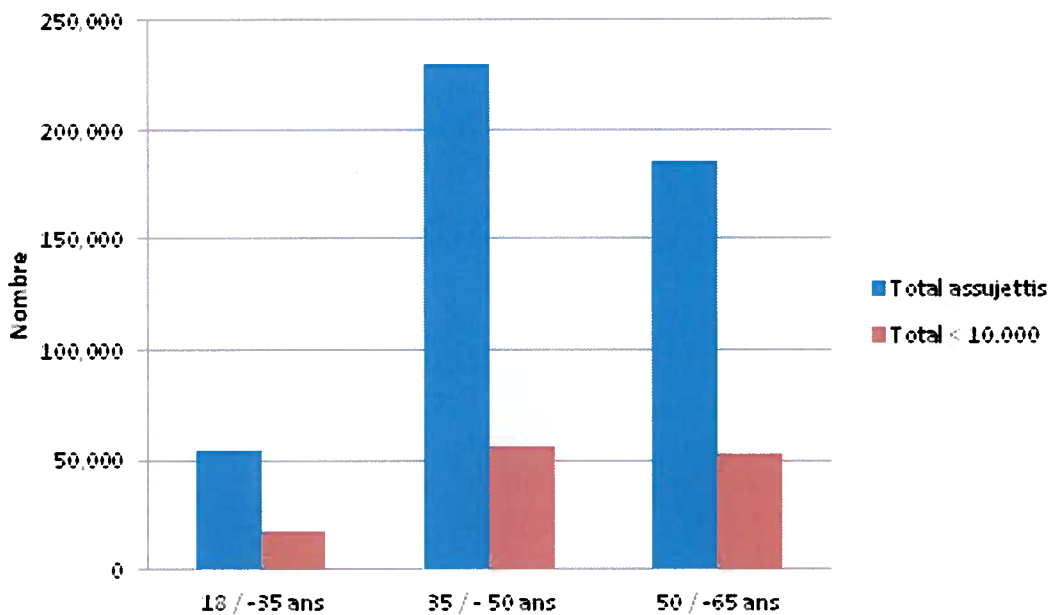
⁷ Les indépendants de plus de 65 ans sont repris dans l'étude du Professeur Lambrecht (cf. p.9).

2008	Total assujettis	Total < 10.000	%
18 / - 35	54.068	17.000	31,44%
35 / - 50	223.428	53.634	24,01%
50 / - 65	166.164	47.442	28,55%

2009	Total assujettis	Total < 10.000	%
18 / - 35	53.535	15.783	29,48%
35 / - 50	228.146	54.077	23,70%
50 / - 65	173.812	47.759	27,48%

2010	Total assujettis	Total < 10.000	%
18 / - 35	54.334	16.595	30,54%
35 / - 50	230.135	56.482	24,54%
50 / - 65	185.517	52.858	28,49%

Figure 3 : Nombre total d'assujettis en nombres d'assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction en fonction de l'âge (2010)



- **Activité**

Les secteurs parmi lesquels se trouvent le plus d'assujettis ayant un revenu inférieur à 10.000 € sont les services, l'agriculture et le commerce.

Le secteur "divers"⁸ regroupe également un grand nombre de revenus inférieurs à 10.000 €, mais cela varie fortement selon les années ; près de 24 % des indépendants travaillant dans ce secteur avaient un revenu inférieur à 10.000 € en 2006, mais ce secteur atteint les 35 % en 2010.

⁸ Le secteur "divers" reprend les professions (encore) inconnues ou ne figurant pas sous un autre code.

Tableaux 6 : Assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction en fonction de l'activité professionnelle

2006	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total
Total assujettis	40.739	585	90.086	169.318	96.808	39.131	843	437.510
Total < 10.000	14.708	135	20.544	51.782	18.709	18.225	205	124.308
%	36,10%	23,08%	22,80%	30,58%	19,32%	46,57%	24,32%	28,41%

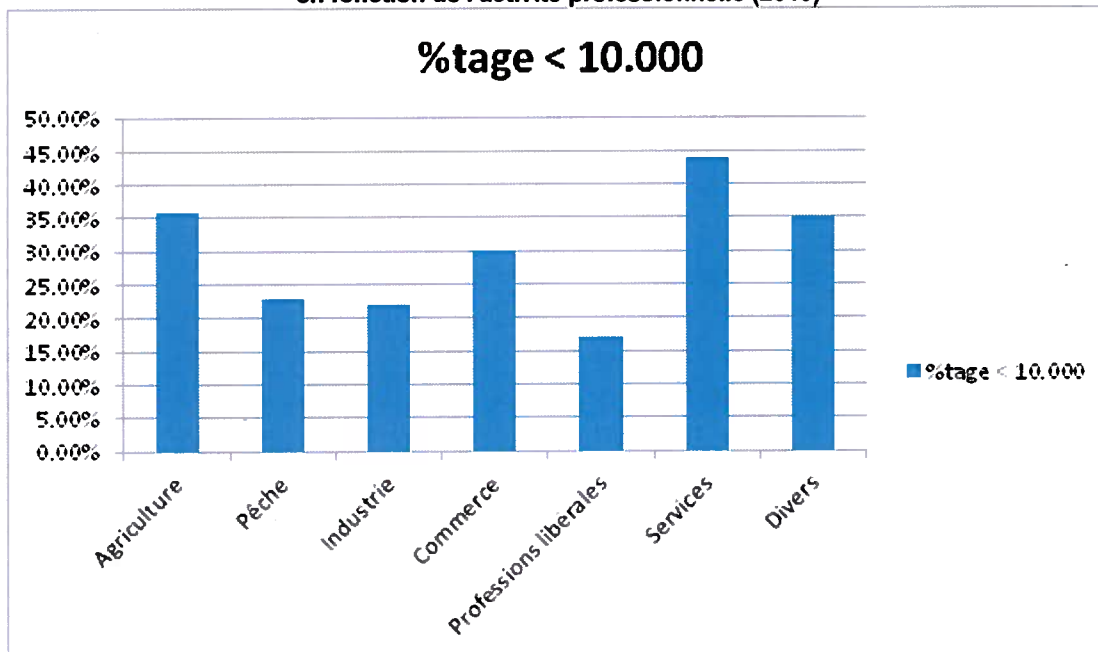
2007	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total
Total assujettis	40.061	574	90.314	169.506	99.298	39.007	986	439.719
Total < 10.000	15.168	117	20.026	50.418	18.295	17.529	259	121.812
%	37,86%	20,38%	22,17%	29,74%	18,42%	44,94%	26,27%	27,70%

2008	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total
Total assujettis	39.909	443	90.703	169.717	102.418	39.573	1.116	443.879
Total < 10.000	12.271	106	19.672	50.065	18.367	17.354	322	118.157
%	30,75%	23,93%	21,69%	29,5%	17,93%	43,85%	28,85%	26,62%

2009	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total
Total assujettis	42.606	417	92.718	168.508	109.049	41.342	1.235	455.875
Total < 10.000	12.744	86	19.872	48.658	18.814	17.205	404	117.783
%	29,91%	20,62%	21,43%	28,87%	17,25%	41,62%	32,71%	25,84%

2010	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total
Total assujettis	42.522	402	101.351	172.731	114.145	38.598	1.617	471.366
Total < 10.000	15.391	91	22.378	51.066	19.830	17.123	571	126.450
%	36,19%	22,64%	22,08%	29,56%	17,37%	44,36%	35,31%	26,83%

Figure 4 : Pourcentage des assujettis ayant un revenu annuel inférieur à 10.000 € - Distinction en fonction de l'activité professionnelle (2010)



- Etude du Professeur Lambrecht : la pauvreté structurelle des indépendants – situation des indépendants en 2006⁹

Fin 2010, année européenne de la lutte contre la pauvreté, l'UNIZO s'est penché sur la pauvreté des indépendants. Il a ainsi commandé une étude au Professeur J. Lambrecht (professeur de la Hogeschool Universiteit Brussel). Cette étude a analysé les revenus nets des indépendants à titre principal sur la période 1998-2006.

L'enquête a porté sur une longue période, car les revenus des indépendants sont fortement fluctuants. Par conséquent, un grand nombre d'entre eux peuvent passer au-dessus ou sous le seuil de pauvreté d'une année à l'autre, sans devoir être considérés comme pauvres pour autant. Ainsi, selon cette enquête, 49 % des indépendants se sont retrouvés au moins une fois sous le seuil de pauvreté. Mais 15 % des indépendants en activité principale vivent de manière structurelle dans la pauvreté. La pauvreté structurelle signifie que ces indépendants se situent depuis plus de 7 années consécutives sous le seuil de pauvreté.

Dans le cadre de cette étude, les indépendants en activité principale ont été classés en 4 catégories de revenus (année 2006)¹⁰ :

- les bas revenus (revenus annuels inférieurs à 9.629,11€) ;
- les revenus moyens (revenus annuels compris entre 9.629,11€ et 18.784,68 €) ;
- les hauts revenus (revenus annuels compris entre 18.784,68 € et 30.818,68 €) et
- les très hauts revenus (revenus annuels supérieurs à 30.818,68 €).

L'étude dresse un certain nombre de constats pour l'année 2006 :

⁹ Source : J. Lambrecht et Wouter Broekaert, "Armoede bij zelfstandigen – Een kwantitatief en kwalitatief beeld", février 2011, <http://www.unizo.be/viewobj.jsp?id=4753832>.

¹⁰ L'analyse diffère donc du point précédent, qui reprenait les indépendants à titre principal et les aidants.

- Sexe

Le pourcentage de femmes ayant des revenus professionnels bas (41,84 % des femmes indépendantes) est plus haut que celui des hommes (17,54 % des hommes indépendants).

- Age

Le pourcentage des indépendants ayant des revenus professionnels bas est plus haut chez les plus de 50 ans (en ce compris les plus de 65 ans) que dans les autres catégories d'âges (moins de 35 ans et entre 35 ans et 50 ans). Cependant, les plus de 50 ans ont aussi les plus hauts revenus ; il y a donc de très grandes inégalités entre la répartition des revenus dans cette catégorie d'âges.

L'étude constate également que les starters sont plus souvent sous le seuil de pauvreté que les indépendants plus expérimentés.

- Activité

En termes d'activités, les professions libérales et intellectuelles ont généralement les plus hauts revenus. Par contre, les indépendants de l'horeca et ceux travaillant dans les services sont souvent en bas de l'échelle des revenus.

Ainsi, en 2006, 39,29 % des indépendants travaillant dans l'horeca étaient dans la classe des bas revenus et 40,35 % de ceux du secteur des services l'étaient également.

- Région

Les chiffres sont relativement similaires entre les trois Régions, mais on constate néanmoins davantage de bas revenus à Bruxelles.

Des études sur la pauvreté des indépendants ont également été réalisées dans d'autres pays. Il apparaît que les indépendants sont plus vulnérables face au risque de pauvreté que les travailleurs salariés. Ainsi, dans les pays ayant une protection sociale similaire à celle de la Belgique, environ 15 % des indépendants se trouvent sous le seuil de pauvreté, contre 6 % pour le reste de la population active. Au Canada, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, des études ont montré que les indépendants ont 3 à 4 fois plus de chances de tomber dans la pauvreté que les salariés.

De manière générale, on constate une très grande inégalité de revenus chez les indépendants ; cette inégalité est moins grande dans le reste de la population active.

L'UNIZO a également formulé un certain nombre de recommandations pour améliorer le climat d'entreprise et diminuer la pauvreté des indépendants. Il propose notamment :

- de mieux préparer les indépendants débutants ;
- de diminuer les charges qui pèsent sur les entrepreneurs (impôts sur les sociétés, autres taxes et cotisations sociales) ;
- de simplifier la réglementation pour les entrepreneurs ;
- d'améliorer l'assurance sociale en cas de faillite et de la transformer en droit passerelle ;
- de promouvoir une meilleure collaboration entre le curateur, le juge compétent et l'entrepreneur ;

- de promouvoir le rôle du médiateur de faillite (dans le cadre de la loi relative à la continuité des entreprises). Pour ce faire, ses tarifs devraient être plafonnés.

Certaines de ces propositions sont reprises dans le point "IV. Propositions du Comité".

- Conclusion

Au vu des différentes informations recueillies, on peut conclure que :

- les indépendants sont plus vulnérables que les salariés face au risque de pauvreté ;
- les femmes indépendantes sont plus touchées par la pauvreté que les hommes ;
- les indépendants travaillant dans l'horeca, les services, l'agriculture et le commerce sont les plus touchés par le risque de pauvreté ;
- globalement, les jeunes indépendants et les indépendants de plus de 50 ans sont davantage touchés par la précarité ;
- les starters sont plus vulnérables face à la précarité ;
- il existe des disparités de revenus entre les indépendants.

b. Demandes de dispenses de cotisations sociales

Comme le Comité l'a déjà souligné dans son premier Rapport relatif à l'aide aux indépendants en difficulté¹¹, le nombre de demandes de dispenses de cotisations est en augmentation jusqu'en 2010. Les tableaux suivants illustrent ce phénomène¹² :

¹¹ Rapport 2010/01 du 30 juin 2010.

¹² Source : DG Indépendants du SPF Sécurité sociale.

Tableau 7 : Demandes de dispenses entre 2004 et 2011 (chiffres absolus)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (chiffres provisaires)
Nombre de demandes	17.864	18.925	18.543	19.229	21.521	27.528	30.358	26.776
Nombre de décisions	17.164	19.172	19.500	18.893	18.884	21.997	25.046	25.225
Nature des décisions								
Non-recevable ou sans objet	3.145	3.451	3.710	3.681	3.656	4.228	5.645	3.618
Demandes recevables	14.019	15.721	15.790	15.212	15.228	17.769	19.401	21.607
Dispenses totales	5.543	6.781	7.119	6.822	7.296	7.975	7.716	7.829
Dispenses partielles	6.917	7.557	7.349	7.055	6.827	8.431	9.983	11.674
Nombre de rejets	1.559	1.383	1.322	1.335	1.105	1.364	1.702	2.104

Tableau 8 : Evolution annuelle du nombre de demandes de dispense et de décisions en pourcentage (entre 2004 et 2010)¹³

	2004→2005	2005→2006	2006→2007	2007→2008	2008→2009	2009→2010	TOTAL 2004→ 2010
<i>Nombre demandes</i>	+ 5,92%	- 2,02%	+ 3,7%	+ 11,92%	+ 27,91%	+ 10,23%	+ 69,92%
<i>Nombres décisions</i>	+ 11,7%	+ 1,72%	- 3,11%	- 0,05%	+ 16,5%	+ 13,86%	+ 45,92%
<i>Demandes non recevables</i>	+9,73%	+7,50%	-0,78%	-0,68%	+15,65%	+33,51%	+79,49%
<i>Demandes recevables</i>	+ 12,14%	+ 0,44%	- 3,66%	+ 0,11%	+ 16,69%	+ 9,14%	+ 27,74%
<i>Dispenses totales</i>	+ 22,33%	+ 4,98%	- 4,17%	+ 6,95%	+ 9,31%	- 3,25%	+ 39,2%
<i>Dispenses partielles</i>	+ 9,25%	- 2,75%	- 4%	- 3,23%	+ 23,49%	+ 18,41%	+ 44,32%
<i>Nombre de rejets</i>	- 11,29%	- 4,41%	+ 0,98%	- 17,23%	+ 23,44%	+ 24,78%	+ 9,17%

De 2004 à 2007, le nombre de demandes de dispense reste relativement stable. A partir de 2008, on constate une augmentation importante du nombre de demandes de dispense (près de 12 % en 2008, près de 28% en 2009 et un peu plus de 10% en 2010)¹⁴. Un plafond semble être atteint en 2010. Le nombre de décisions a lui aussi augmenté durant ces années, mais dans des proportions moindres. Cela implique que, malgré les efforts de la Commission, l'arriéré avait augmenté. En 2011, le nombre de demandes a (clairement) diminué, alors que le nombre de décisions est resté stable. Cela est positif dans le cadre de la réduction des délais de traitement des dossiers.

¹³ Etant donné que les chiffres de 2011 sont provisoires, ils n'ont pas été repris dans ce tableau.

¹⁴ Entre 2004 et 2010, le nombre de demandes a augmenté de près de 70 %.

Tableau 9 : Proportion des dispenses totales, partielles et des rejets parmi les demandes recevables entre 2004 et 2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (chiffres provisoires)
<i>Demandes recevables (abs)</i>	14.019	15.721	15.790	15.212	15.228	17.769	19.401	21.607
<i>% dispenses totales</i>	39,53%	43,13%	45,08%	44,85%	47,91%	44,88%	39,77%	36,23%
<i>% dispenses partielles</i>	49,34%	48,07%	46,54%	46,38%	44,83%	47,45%	51,46%	54,03%
<i>% rejets</i>	11,13%	8,8%	8,38%	8,77%	7,26%	7,67%	8,77%	9,74%

La plus grande partie des demandes recevables débouche sur une dispense partielle ou sur une dispense totale. Les décisions de rejets ne représentent que de 7 à 11%.

c. Faillites

Le nombre de faillites est également en hausse.

Le tableau 10 fournit le nombre de faillites pour la Belgique entre 2001 et octobre 2011¹⁵ et le tableau 11 montre l'évolution en pourcentage :

Tableau 10 : Nombre de faillites entre 2001 et octobre 2011 (chiffres absolus)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	→Oct. 2011
7.094	7.222	7.593	7.935	7.878	7.616	7.676	8.476	9.420	9.570	8.485

Tableau 11 : Evolution annuelle du nombre de faillite en pourcentage entre 2001 et 2010

2001 →2002	2002 →2003	2003 →2004	2004 →2005	2005 →2006	2006 →2007	2007 →2008	2008 → 2009	2009 → 2010	TOTAL 2001 →2010
+	+	+	-	-	+	+	+	+	+
1,8%	5,14%	4,5%	0,72%	3,32%	0,79%	10,42%	11,14%	1,59 %	34,9 %

Excepté en 2005 et 2006, on constate donc une augmentation constante du nombre de faillites, pour atteindre un nombre record de 9.570 faillites en 2010. Les augmentations les plus marquées ont eu lieu en 2008 et 2009 ; cela peut être en lien avec la crise économique.

Bien que 2010 connaisse une augmentation moins importante par rapport à l'année 2009, on constate que le nombre de faillites a augmenté de près de 35 % en 9 ans (entre 2001 et 2010).

¹⁵ Source : site du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

III. Causes des difficultés et de la pauvreté

Les causes des difficultés et de la pauvreté des indépendants sont diverses et multiples. Il s'agit souvent d'une combinaison de plusieurs facteurs.

Lors de ses travaux, et suite à la lecture de certains documents¹⁶, le CGG a identifié deux types de facteurs :

- des éléments exogènes : le coût du travail, le niveau de taxation, le niveau de la concurrence sur le marché, la crise économique et financière, des chantiers publics de longue durée, les mauvais payeurs, un mauvais accompagnement, des contretemps, un imprévu, la perte de gros clients, etc.
- des éléments endogènes : le manque d'expérience managériale, la méconnaissance du secteur, le manque d'initiatives, le manque de jugement entrepreneurial, des connaissances insuffisantes en gestion, en management et en législation, un sens des affaires pas assez développé, un manque de préparation, ne pas aimer son travail, des problèmes de santé, etc.

¹⁶ Enquête du Centre d'études pour l'entrepreneuriat (Ehsal-KUB), "La pauvreté chez les indépendants : une réalité méconnue!", 2003 et J. Lambrecht et Wouter Broekaert, "Armoede bij zelfstandigen – Een kwantitatief en kwalitatief beeld", février 2011 (cette dernière étude comportait également un volet qualitatif ; des entretiens ont ainsi été menés avec cinq indépendants en difficulté, afin d'identifier les causes de leurs problèmes).

IV. Propositions du Comité

Lors de ses travaux, le Comité a réfléchi à une série de mesures visant à aider les indépendants en difficulté. Toutes ne concernent pas directement le statut social des indépendants, mais il existe des liens directs ou indirects et une approche globale est indispensable.

Le CGG a ainsi travaillé sur les pistes suivantes :

a. Aide aux indépendants avant de commencer une activité

Le manque de préparation, le fait de faire des affaires de manière inconsidérée et naïve, ainsi que le manque de connaissance (en matière de management et en ce qui concerne les règles et la législation) jouent un rôle important dans l'apparition de difficultés, voire de faillites, pour les indépendants qui démarrent une activité.

Déjà dans son premier Rapport relatif à l'aide aux indépendants en difficulté, le Comité avait constaté que les "starters" ne sont pas traités différemment des autres indépendants, mais qu'ils constituent une part plus importante des personnes demandant une dispense. Il avait estimé à l'unanimité qu'un meilleur accompagnement des indépendants débutants est impératif.

Le Comité estime en effet qu'il est essentiel pour un indépendant de bien préparer son activité. Il existe une série d'organismes ayant pour but d'aider les indépendants (dont les starters) en ce qui concerne les aspects administratifs et financiers. Il est donc nécessaire de les faire connaître aux indépendants et qu'ils osent y faire appel pour demander de l'aide.¹⁷

Bien que cela ne soit pas en lien direct avec le statut social, le Comité s'interroge également quant à la possibilité d'imposer un plan financier aux starters, afin que ces derniers préparent mieux leur activité indépendante et prennent conscience de certaines obligations qui en découlent (comme le paiement de cotisations sociales). Un plan financier tenable est en effet indispensable pour un bon départ.

b. Assurance en faveur des indépendants en difficultés financières

Le Comité s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir une assurance contre le chômage pour les travailleurs indépendants.

Dans le cadre de ses travaux, il a tout d'abord examiné la proposition de résolution visant à créer un régime d'assurance libre de protection contre le chômage pour les indépendants (Doc 53 0143/001), déposée le 13 septembre 2010 à la chambre. Le Comité estime que si les discussions relatives à cette proposition se poursuivent, il doit être consulté.

¹⁷ Le Comité a répertorié ces différents organismes dans une liste destinée, notamment, aux caisses d'assurances sociales (cf. Annexe).

Le CGG s'est également penché sur les systèmes de protection contre le chômage pour les indépendants tels que prévus dans d'autres pays européens.¹⁸

Il a constaté qu'une protection générale¹⁹ contre le chômage pour les travailleurs indépendants existe déjà dans les pays européens suivants : l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

Dans la majorité de ces pays, il s'agit d'une assurance libre. De plus, les prestations sont toujours limitées dans le temps (le plus souvent en fonction de la durée de l'activité exercée).

Dans certains pays, les circonstances dans lesquelles les indépendants peuvent obtenir des allocations de chômage rappellent celles imaginées par le Comité dans le cadre de l'octroi de l'assurance cessation forcée (cf. Avis 2009/04 du 25 juin 2009 "Assurance sociale en cas de faillite et extension de cette assurance").

Ainsi, en Espagne, la cessation de l'activité est considérée comme involontaire (condition pour obtenir des allocations de chômage) dans les cas suivants : diminution des revenus, déclaration légale de faillite, catastrophes naturelles, lorsque l'indépendant est classé comme "économiquement dépendant" – c'est-à-dire quand au moins 70% de son revenu provient d'un seul client – et que le contrat enregistré est terminé, etc.

Au Luxembourg, les travailleurs indépendants peuvent obtenir des indemnités de chômage s'ils ont dû cesser leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, par le fait d'un tiers (cf. fin de bail) ou par un cas de force majeure (cf. intempérie). Ces circonstances sont appréciées au cas par cas.

En outre, les conditions de stage différencient la période durant laquelle la personne a exercé une activité indépendante de celle durant laquelle elle a été affiliée auprès des organismes de sécurité sociale (il faut avoir travaillé comme indépendant pendant 6 mois au moins avant l'inscription comme demandeur d'emploi et justifier d'une affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois – comme salarié ou indépendant – de 2 ans au moins).

Compte tenu de ce qui précède, le Comité a envisagé la création d'une 3^{ème} branche au "droit passerelle" (cf. point g.) : l'assurance pour indépendants en difficultés financières. Ce type d'assurance correspond en effet plus aux attentes des indépendants que l'assurance chômage.

L'assurance difficultés financières permettrait aux indépendants en grande difficulté financière et qui cessent leur activité (mais non faillis) de prendre un peu de temps pour se "ressaisir" ou encore clarifier leur situation avant de reprendre éventuellement leur activité indépendante ou de se tourner vers une activité salariée.

Dans le cadre de cette proposition, le "droit passerelle" formerait un tout et compterait 3 catégories d'assurance :

- L'assurance faillite : il y a une faillite, une déconfiture, etc.

¹⁸ Sources principales : MISSOC, "La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse – La protection sociale des travailleurs indépendants – Situation au 1^{er} juillet 2010", ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5662&langId=fr ; MISSOC, Tableaux comparatifs sur la protection sociale, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=fr (situation au 01/07/2010) ; Site internet du CLEISS : Les systèmes nationaux de sécurité sociale, <http://www.cleiss.fr/docs/regimes/index.html>, consulté le 16 mai 2011.

¹⁹ Dans certains pays, une assurance chômage n'existe que pour certaines professions.

- L'assurance cessation forcée : les causes de la cessation sont externes, "involontaires" et
- L'assurance pour indépendants en difficultés financières (ADF) : les indépendants ont des difficultés financières importantes, mais ne sont pas en état de faillite ou de déconfiture.

Les périodes d'octroi de ce droit passerelle dépendraient de la durée de l'activité professionnelle (salariée et indépendante) et seraient scindables. Le droit passerelle permettrait d'ouvrir des droits en matière de pension.²⁰

Dans le cadre de l'assurance difficultés financières, la preuve de la cessation d'activité et la situation réelle de l'indépendant seraient moins évidentes que pour les 2 autres types d'assurance passerelle²¹. L'INASTI pourrait dès lors statuer au cas par cas sur base d'une série de documents (cf. attestation délivrée par les chambres d'enquêtes commerciales, rapport de l'organisme d'accompagnement – cf. point c) et d'un dossier préparé par la caisse.

Les indépendants qui font appel à l'assurance difficultés financières devraient être accompagnés (cf. point c). Si l'indépendant refuse ou ne suit pas un accompagnement, l'assurance difficultés financières ne lui serait pas octroyée.

c. Accompagnement des indépendants en difficulté

- Accompagnement des indépendants en difficulté

Souvent, les indépendants en difficulté attendent trop longtemps avant de demander de l'aide. La Commission européenne²² a constaté que la stigmatisation de l'échec est une des raisons pour lesquelles des entrepreneurs en difficulté cachent leurs problèmes jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Pourtant, en cas de problème, une action rapide est cruciale. Il est donc nécessaire de prévenir les difficultés et les faillites en accompagnant les entrepreneurs le plus tôt possible, dès que des difficultés apparaissent.

Le Comité estime que la Commission des dispenses de cotisations et l'assurance difficultés financières pourraient être utilisées comme des incitants à demander de l'aide.

Concrètement, il propose de lier l'octroi d'une dispense ou de l'assurance difficultés financières à un accompagnement. Ainsi, les demandes de dispense ou d'ADF devraient être introduites simultanément à une demande d'accompagnement. Si la demande d'accompagnement n'est pas introduite ou que l'accompagnement n'est pas suivi, la dispense ou l'ADF ne seraient pas octroyées.

Dans le cadre de cette procédure, il faudrait distinguer deux catégories de demandes de dispense (en cas d'ADF, les difficultés sont de toute façon d'ordre économique) :

²⁰ Avis 2009/04 du 25 juin 2009 "Assurance sociale en cas de faillite et extension de cette assurance".

²¹ Il est déconseillé d'utiliser les critères prévus pour l'extension de l'assurance faillite (mesures de crise), car ces critères peuvent être manipulés s'ils s'appliquent à une mesure structurelle.

²² Sources : Commission européenne, "Surmonter les stigmates de la faillite d'entreprise – Pour une politique de la deuxième chance", COM(2007) 584 final et Commission européenne, "A second chance for entrepreneurs : prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy and support for a fresh start", January 2011.

- Celles qui ne nécessitent pas d'accompagnement parce qu'elles ne sont pas dues à des causes économiques (par exemple, en cas de succession, de maladie grave, d'incendie, etc.).
Les personnes concernées pourront introduire, via leur caisse, une demande à la CDC, qui sera toujours libre de refuser la dispense. Dans certains de ces cas, les personnes pourront être dirigées vers l'assurance cessation forcée (cf. en cas de force majeure) ;
- Celles qui nécessitent un accompagnement parce qu'elles sont dues à des causes économiques. Si l'accompagnement n'est pas suivi, la dispense sera refusée.

Concrètement, le formulaire de renseignements A²³ contiendrait une nouvelle rubrique comprenant 2 cases permettant de savoir si la demande de dispense est due à des raisons économiques ou à d'autres raisons.²⁴ L'indépendant devrait cocher une de ces 2 cases.²⁵ Si la personne précise que sa demande est en lien avec des difficultés économiques, la caisse d'assurances sociales dirigerait l'indépendant vers l'organisme d'accompagnement.

L'organisme d'accompagnement agréé devra réaliser un rapport, évaluant notamment la situation de l'entreprise (viable ou non) et se basant sur des chiffres et des faits. Ce rapport pourra aider la Commission dans sa prise de décision.

Il est important de laisser le temps à l'indépendant de suivre l'accompagnement. Dans ce cadre, le délai de traitement des dossiers par la Commission ne devrait dès lors pas être trop réduit ; un délai de 6 mois laisserait ainsi le temps à l'indépendant de se faire accompagner.

L'accompagnement ne constitue pas un critère pour apprécier l'état de besoin. Une personne ayant suivi un accompagnement pourrait se voir refuser une dispense parce qu'elle n'est pas dans le besoin. La Commission reste donc libre dans sa décision.

L'organisme pourra également délivrer une attestation de non viabilité de l'entreprise, ce qui permettra à l'indépendant de cesser son activité et de bénéficier de l'assurance difficultés financières.

Dans un premier temps, la procédure liant l'accompagnement à l'octroi d'une dispense ne s'appliquerait qu'aux indépendants qui ont déjà obtenu une dispense.

Ce mécanisme présenterait les avantages suivants :

- un accompagnement quasi systématique des indépendants en difficulté. Cet accompagnement devrait porter tant sur les dettes passées que sur le futur (par exemple, corriger le tir si l'indépendant souhaite continuer son activité),
- un filtre aux demandes de dispenses et aux demandes d'assurance difficultés financières
- une diminution à terme du nombre de demandes de dispenses et
- l'instauration d'un critère clair pour la Commission, ce qui lui permettrait de motiver un refus.

La mise en place de cette proposition doit se faire en partenariat avec d'autres autorités et instances.

²³ Il s'agit du formulaire que doit remplir l'indépendant qui demande une dispense.

²⁴ On peut imaginer que le fait d'avoir menti dans sa déclaration soit un critère de refus de dispense.

²⁵ Si une personne connaît des difficultés à la fois pour des raisons de santé et pour des raisons économiques, ce sont ces dernières qui doivent primer.

Il est toutefois important d'estimer l'impact budgétaire d'un tel accompagnement en tenant compte, d'une part, de son coût (par exemple en termes de financement des organismes d'accompagnement – voir ci-dessous) et, d'autre part, des économies engendrées par la mesure (cf. diminution du nombre de dispenses octroyées).

- Structures d'accompagnement

Des structures chargées d'accompagner les indépendants existent déjà. Il s'agit souvent d'initiatives privées ou en partenariat public/privé que le CGG tient à saluer.

Ainsi, dans le cadre de ses travaux, le Comité a reçu le porte-parole de Tussenstap, organisation créée par l'UNIZO et Zenito qui s'adresse aux entrepreneurs en difficulté et aux faillis.

Celui-ci est venu présenter au Comité les réponses que Tussenstap peut apporter aux indépendants en difficulté, ainsi que le fonctionnement de cet organisme.

Il existe d'autres structures semblables, comme "Boeren op een kruispunt" (structure mise en place par le Boerenbond), l'asbl EFREM (en Flandre), le Médiateur du crédit (structure fédérale qui ne se limite pas aux dettes "sociales"), le centre interprofessionnel de prévention des risques des entreprises (le CIPRE) lancé par l'UCM (en Wallonie) ou encore le Centre pour Entreprises en difficulté (CEd) à Bruxelles.²⁶

De telles structures pourraient, à condition d'être agréées, jouer le rôle d'organisme d'accompagnement. Cependant, le Comité insiste sur le fait que cet organisme doit être neutre et offrir un accompagnement global.

Afin que les indépendants bénéficient d'une aide gratuite, ces structures devraient également être subventionnées.

Le Comité estime que les CPAS pourraient aussi être agréés comme structure d'accompagnement (pour l'aspect "dettes passées"). Il apparaît cependant que les CPAS, déjà agréés comme médiateurs de dettes, éprouvent souvent des difficultés à aider les indépendants. En effet, les collaborateurs des CPAS sont formés en tant que travailleurs sociaux et non comme experts financiers et comptables. En outre, les cas des indépendants sont souvent vus comme étant des "cas difficiles" : par exemple, leurs revenus sont fluctuants, il n'y a donc pas de rémunération régulière pour épurer les dettes.

Le Comité propose que les CPAS aient une meilleure connaissance de la réglementation relative aux indépendants via des formations. En 2010, Tussenstap a offert une formation gratuite à tous les CPAS de Flandre ; celle-ci a permis à 219 CPAS et à 1.000 collaborateurs de se former. Le service Inspection de l'INASTI a également organisé des formations dans les CPAS.

Le Comité soutient également l'idée reprise dans l'enquête commandée par l'UNIZO, qui vise à donner la possibilité aux CPAS de faire appel à des experts.²⁷

Les caisses d'assurances sociales ne pourraient pas être agréées comme organismes accompagnateurs (elles n'offrent pas d'accompagnement global et ne sont pas neutres, étant donné qu'elles sont aussi créancières). Elles pourraient cependant transmettre la liste des organismes et prévenir qu'en cas de refus ou de non suivi de l'accompagnement, la demande de dispense ou d'ADF serait refusée. Elles pourraient également jouer un rôle dans la distinction des demandes.

²⁶ Ces organismes sont repris dans la liste des aides aux indépendants répertoriées par le Comité (cf. Annexe).

²⁷ Source : J. Lambrecht et Wouter Broekaert, "Armoede bij zelfstandigen – Een kwantitatief en kwalitatief beeld", février 2011, <http://www.unizo.be/viewobj.jsp?id=4753832>.

d. Faillite – Deuxième chance

Il apparaît qu'en Europe, l'opinion publique associe la faillite et l'incapacité personnelle ou la fraude. Ainsi, 47 % des Européens hésitent à commander à une entreprise en défaillance et 51 % n'investiraient jamais dans une entreprise ayant des difficultés financières.²⁸

Cette vision négative a plusieurs conséquences :

- d'une part, certaines personnes qui pourraient être entrepreneurs n'osent pas lancer leur entreprise, par crainte des conséquences d'une faillite et
- d'autre part, cette stigmatisation crée des obstacles supplémentaires qui doivent être surmontés par les entrepreneurs qui veulent rebondir après un échec.

Pourtant, les entrepreneurs ayant échoué tirent des enseignements de leurs erreurs et obtiennent, généralement, de meilleurs résultats dans leur nouvelle entreprise. Les entreprises créées par des entrepreneurs ayant connu l'échec enregistrent une croissance plus rapide et un taux d'échec plus bas que celles développées par de "nouveaux" entrepreneurs.

En outre, les coûts élevés liés à la faillite (en termes d'emplois perdus et de créances impayées) pourraient être réduits si les entreprises en difficulté étaient mieux accompagnées (cf. point c.) et si, en cas de faillite, un nouveau départ était davantage facilité.

La Commission européenne a émis plusieurs propositions pouvant favoriser une politique de la deuxième chance.²⁹ Ainsi, elle a insisté sur :

- la nécessité d'accroître la sensibilisation aux avantages de l'entrepreneuriat renouvelé ;
- le rôle de la législation en matière d'insolvabilité ;
- le soutien aux entreprises en difficulté ;
- le soutien aux entrepreneurs qui redémarrent une entreprise (notamment via des formations et un soutien psychologique et technique) ;
- la mise à disposition de moyens financiers suffisants ;
- une plus grande confiance de la part des banques et institutions financières. Celles-ci devraient être moins réticentes et avoir une approche plus individualisée, afin d'apprécier les capacités de redémarrage d'un failli ;
- l'importance de distinguer les faillites frauduleuses et non frauduleuses ;
- la suppression de listes noires pour les faillis non frauduleux et
- l'acquittement des faillis honnêtes et la remise des dettes.

La Commission européenne a salué la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises, car elle "prévoit un moratoire pour les sociétés rencontrant des difficultés financières afin de prévenir toute situation d'insolvabilité et de concordat judiciaire."³⁰

²⁸ Sources : Commission européenne, "Surmonter les stigmates de la faillite d'entreprise – Pour une politique de la deuxième chance", COM(2007) 584 final et Commission européenne, "A second chance for entrepreneurs : prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy and support for a fresh start", January 2011.

²⁹ Sources : Commission européenne, "Surmonter les stigmates de la faillite d'entreprise – Pour une politique de la deuxième chance", COM(2007) 584 final et Commission européenne, "A second chance for entrepreneurs : prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy and support for a fresh start", January 2011.

³⁰ Source : Commission européenne, "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Réexamen du "Small Business Act" pour l'Europe", COM(2011) 78 final.

Lors de ses travaux, le CGG a réfléchi à certaines mesures visant à permettre au failli de rebondir après un échec :

- Prononcé plus rapide de l'excusabilité

La Commission européenne a mis en évidence l'importance de distinguer les faillites dues à des causes économiques et les faillites organisées, voire frauduleuses. Elle insiste également sur la nécessité de procédures judiciaires rapides et peu coûteuses, pour permettre aux faillis de rebondir (sans pour autant imposer de deadlines, le processus devant rester flexible).

En Belgique, la loi prévoit le *principe d'excusabilité*³¹ en cas de faillite pour les personnes physiques.

Lors du jugement de clôture de faillite, le tribunal examine s'il y a lieu de déclarer le failli excusable. Sauf circonstances graves et spécialement motivées, l'excusabilité est accordée au failli "malheureux et de bonne foi".

Par l'excusabilité, le failli est réhabilité ; il doit être considéré comme un partenaire commercial fiable et peut reprendre une activité.

Le problème est que l'excusabilité intervient assez tard.

Lors de ses travaux, le Comité a réfléchi à l'instauration d'une "*attestation de bonne foi en cas de faillite*", qui serait délivrée plus rapidement. Cependant, cette attestation est assez semblable au principe d'excusabilité en cas de faillite et serait dès lors superflue.

Afin de rendre les délais plus courts et bien qu'il s'agisse d'une compétence du SPF Justice, les membres émettent l'idée de permettre le prononcé plus rapide de l'excusabilité, sans attendre la clôture de la faillite.

En outre, le Comité estime que les caisses d'assurances sociales pourraient jouer un rôle important en la matière, en donnant davantage d'informations sur l'excusabilité auprès des faillis.

- Meilleure collaboration entre le curateur, le juge compétent, le failli et les caisses d'assurances sociales

Bien qu'il s'agisse d'une compétence du SPF Justice, les membres plaident pour une meilleure collaboration entre le curateur, le juge compétent, l'entrepreneur failli et les caisses d'assurances sociales.

Actuellement, chaque année et pour la première fois 12 mois après son entrée en fonction, le curateur doit remettre au juge-commissaire un état détaillé de la situation de la faillite.³² L'entrepreneur failli peut examiner ce rapport, mais pour cela, il doit se rendre au greffe. De plus, la plupart du temps, le règlement de la faillite n'implique pas le failli. Ainsi, dans certains cas, le failli n'est pas au courant de ce que fait le curateur. Parfois, le curateur ne tient pas compte des propositions faites par le failli.³³

³¹ Matière réglée par la loi du 8 août 1997 sur les faillites.

³² Article 34 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites.

³³ Source : J. Lambrecht et Wouter Broekaert, "Armoede bij zelfstandigen – Een kwantitatief en kwalitatief beeld", Onderzoek in opdracht van UNIZO, février 2011, <http://www.unizo.be/viewobj.jsp?id=4753832>.

Il serait cependant souhaitable que le failli soit régulièrement informé de l'état d'avancement du règlement de la faillite et qu'il soit plus impliqué dans les activités du curateur.

- Soutenir les entrepreneurs faillis qui redémarrent une entreprise

Les entrepreneurs qui, après un échec, créent à nouveau une entreprise sont principalement confrontés à des difficultés financières, techniques et psychologiques (ils peuvent douter de leurs capacités et être démoralisés).³⁴

Le soutien aux entrepreneurs faillis qui redémarrent une entreprise peut notamment passer par les mesures suivantes :

- ❖ *L'encadrement et les formations*

Les faillis devant faire face à des difficultés psychologiques et techniques, il est nécessaire de leur offrir des formations et un encadrement adéquat. Si des structures d'accompagnement sont nécessaires au niveau de la "pré-faillite" (où l'accent est mis sur le préventif), elles sont donc tout aussi indispensables lors de "l'après-faillite".

Il existe beaucoup de structures ayant pour mission d'aider les entrepreneurs à créer leur entreprise, mais peu apportent un soutien spécifique aux faillis ou aux indépendants en difficulté. Dans ce cadre, le Comité salue à nouveau l'existence de structures telles que le "Plan de la seconde chance" (qui intervient spécifiquement lors de l'après faillite – aide mise en place par l'UCM), le "CIPRE", "Tussenstap", "Boeren op een kruispunt", le "Médiateur du crédit", l'asbl EFREM et le "Centre pour Entreprises en difficulté".

Que ce soit au niveau préventif ou au stade de l'après-faillite, le Comité rappelle que le rôle des caisses d'assurances sociales est primordial est matière d'information.

- ❖ *La mise à disposition de moyens financiers suffisants*³⁵

- ❖ *Des campagnes d'information pour ne plus stigmatiser la faillite / La restauration de l'image du failli*

Un changement de mentalité par rapport à la faillite semble être nécessaire. Ainsi, aux Etats-Unis, les échecs sont considérés comme des étapes vers la réussite, faisant partie intégrante du processus de développement économique. L'erreur est perçue comme instructive. En Europe, par contre, l'opinion publique perçoit la faillite comme un délit quelle qu'en soit la cause.³⁶ Rares sont les personnes ou les organismes qui font confiance aux personnes ayant connu un échec.

³⁴ Sources : Commission européenne, "Surmonter les stigmates de la faillite d'entreprise – Pour une politique de la deuxième chance", COM(2007) 584 final et R. DEVREESE, A-S. BOUCKAERT, "Een onderzoek naar gefailleerde herstarters in Vlaanderen", présenté lors du colloque "Leren uit failleren! Herstarters in Vlaanderen", le 26 mai 2011 (Hogeschool Gent).

³⁵ Via le Plan de la seconde chance (mis en place par l'UCM), le Fonds de participation offre un outil de financement spécialement dédié aux faillis, avec un taux particulier et des garanties allégées. Un tel financement est combiné à un accompagnement obligatoire de la personne faillie (Source : UCM, "Plan de la seconde chance", 13 mai 2009).

³⁶ Sources : Commission européenne, "Surmonter les stigmates de la faillite d'entreprise – Pour une politique de la deuxième chance", COM(2007) 584 final. Commission européenne, "A second chance for entrepreneurs : prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy and support for a fresh start", January 2011 et R. DEVREESE, A-S. BOUCKAERT, "Een onderzoek naar gefailleerde herstarters in Vlaanderen", présenté lors du colloque "Leren uit failleren! Herstarters in Vlaanderen", le 26 mai 2011 (Hogeschool Gent).

De plus, toute mesure positivant l'image du failli incitera l'entrepreneur en difficulté à accepter de l'aide.³⁷

Des structures d'accompagnement peuvent aider à changer les mentalités. Les médias peuvent également jouer un rôle important pour lutter contre les clichés en donnant des informations sur les avantages que la société peut tirer des expériences vécues par les entrepreneurs ayant échoué.

Le Comité insiste sur la restauration de l'image du failli. Il estime qu'une procédure plus rapide de clôture de la faillite (pour les faillites non frauduleuses) et la communication du mémoire de clôture (qui permet au failli et aux futurs financiers de connaître les causes de la faillite) sont des éléments qui aideraient à restaurer cette image.³⁸

e. Assurance continuée

Un travailleur indépendant peut décider de mettre fin volontairement à son activité, tout en recourant à l'assurance continuée. Celle-ci permet, moyennant le paiement de cotisations (et la cessation de l'activité), de maintenir des droits soit en matière d'assurance maladie-invalidité et de pension, soit uniquement en matière de pension pour une durée de 2 ans (cette période peut être portée à 7 ans s'il atteint l'âge de la pension).

Lors de ses travaux, le Comité s'est interrogé sur le maintien de cette assurance.

Dans ce cadre, il a examiné une série de données chiffrées relatives à l'assurance continuée. Il ressort notamment de ces chiffres que :

- de moins en moins en moins d'indépendants recourent à l'assurance continuée,
- un grand nombre de personnes optent pour l'assurance continuée "pension-AMI". Cependant, compte tenu du fait que les personnes inscrites au registre national peuvent ouvrir des droits en matière de soins de santé, il est sans doute plus intéressant pour la plupart des personnes concernées de n'opter que pour l'assurance continuée "pension",
- le pourcentage de bénéficiaires de l'assurance continuée obtenant une dispense est en diminution,
- on retrouve des bénéficiaires de l'assurance continuée parmi toutes les catégories d'âge et de revenus. Toutefois, la majeure partie de ces bénéficiaires se trouvent parmi les plus âgés et parmi les personnes ayant de faibles revenus.

Le Comité a également fait un certain nombre de constats :

- L'assurance continuée permet à certaines personnes de compléter leur carrière en vue, par exemple, d'obtenir une pension minimum ou une pension anticipée,
- De ce fait, elle, représente un coût pour le régime (même si elle est de moins en moins utilisée),
- Les bénéficiaires de l'assurance continuée "AMI-pension" ouvrent des droits (s'ils en remplissent les conditions) en incapacité de travail/Invalidité et à l'allocation de maternité. Etant donné que ces personnes ont cessé toute activité, le CGG estime qu'il n'est pas justifié de leur permettre de bénéficier d'un tel revenu de remplacement et

³⁷ Source: Commission européenne, "A second chance for entrepreneurs : prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy and support for a fresh start", January 2011.

³⁸ Source : UCM, "Plan de la seconde chance", 13 mai 2009.

- Les bénéficiaires de l'assurance continuée ont droit (s'ils en remplissent les conditions) au bonus pension. Etant donné que ces personnes ne travaillent plus, le CGG estime que ce bonus ne doit pas leur être accordé.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité propose une réforme en 2 temps de l'assurance continuée.

Dans un premier temps, celle-ci se limiterait à l'aspect pension. Etant donné qu'il convient de ne plus permettre aux bénéficiaires de l'assurance continuée d'ouvrir des droits en incapacité de travail /Indemnité et qu'il est possible d'ouvrir des droits en soins de santé via la qualité de personne inscrite au registre national, il n'est plus nécessaire de maintenir le volet AMI de l'assurance continuée.

Parallèlement à cela, la possibilité pour les personnes en assurance continuée d'obtenir une dispense de cotisation devrait être supprimée (étant donné que la dispense ne permet pas d'ouvrir des droits en matière de pension, elle n'aurait plus de sens).

Enfin, la possibilité d'obtenir un bonus pension sur base de cotisations payées en assurance continuée serait également supprimée.

Dans un second temps, lorsque l'assurance difficultés financières sera instaurée, l'assurance continuée devra être supprimée étant donné son coût pour le régime. Les personnes en grande difficulté qui doivent compléter leur pension pourront en effet faire appel à l'ADF.

f. Commission des dispenses de cotisations sociales

Le nombre de demandes de dispenses ne cesse d'augmenter ces dernières années, ce qui a un impact sur le délai de traitement des dossiers. Or, les délais de traitement plus longs ont une répercussion importante sur les indépendants dont le dossier a été refusé ou approuvé partiellement (ainsi, les majorations dues en cas de retard de paiement continueront à courir pendant la procédure).

Dans ce cadre, le Comité salue les mesures récentes prises par le Gouvernement pour revaloriser la Commission (en termes de personnels et sur le plan informatique). Ces mesures ont permis de résorber une bonne partie de l'arriéré de la Commission. Le Comité estime dès lors que les mesures prises doivent être prolongées en 2012-2013 (notamment afin de finaliser le projet informatique "New Dispensa").

Afin de limiter le nombre de demandes de dispenses des starters et de les conscientiser, le Comité propose de ne plus permettre aux starters d'introduire une demande de dispense pendant les 4 premiers trimestres qui suivent le début de leur activité. Ils pourraient ainsi introduire une demande de dispense à partir du 5^{ème} trimestre qui suit le début de l'activité. Cette demande pourrait porter sur les trimestres antérieurs.

Les personnes ayant entrepris "des essais infructueux" (c'est-à-dire qui ont cessé après quelques trimestres) pourraient toutefois demander une dispense après leur cessation.

Cette mesure serait combinée avec la proposition faite dans le cadre de l'avis 2011/07³⁹, à savoir, le paiement de la 1^{ère} cotisation au moment de l'affiliation. La demande de dispense ne pourrait ainsi pas porter sur les cotisations afférentes au 1^{er} trimestre dû d'office (qui ne seraient donc pas remboursées).

Cette proposition, associée à celle d'un accompagnement des indépendants en difficulté, permettrait de diminuer le nombre de demandes de dispenses.

Parallèlement à cela, le délai de recevabilité des demandes de dispense pourrait être porté à 8 trimestres. Cela permettrait à des indépendants en difficulté qui arrivent en contentieux et qui, pour une raison ou l'autre, n'ont pas demandé de dispense d'en demander une qui porte sur une période plus longue. Cette piste avait été retenue lors des Assises des cotisations.

g. Droit passerelle – Assurance sociale en cas de faillite – Assurance cessation forcée – Assurance difficultés financières

Le Comité rappelle les propositions qu'il avait formulées dans l'avis 2009/04⁴⁰ en matière d'assurance sociale en cas de faillite et d'assurance sociale en cas de cessation forcée d'activité.

Le CGG avait constaté que l'assurance sociale en cas de faillite et l'assurance sociale en cas de cessation forcée faisaient toutes deux partie d'une même assurance appelée "droit passerelle". Il s'agit, en effet, d'un droit permettant à l'indépendant failli ou contraint de cesser temporairement son activité professionnelle de bénéficier d'une allocation en attendant de pouvoir reprendre son activité, réparer les dommages subis ou encore se tourner vers une autre activité professionnelle.

Dans le cadre du présent rapport, le Comité a envisagé la création d'une 3^{ème} branche au droit passerelle, à savoir l'assurance difficultés financières.

Ainsi, le "droit passerelle" formerait un tout et compterait donc 3 catégories d'assurance :

- L'assurance faillite.
- L'assurance cessation forcée et
- L'assurance pour indépendants en difficultés financières.

- Amélioration de la législation relative à l'assurance faillite

Le Comité a également étudié d'éventuelles améliorations à apporter à la législation relative à l'assurance faillite.

Actuellement, la durée d'octroi de l'assurance faillite est d'un an, quelle que soit la durée de l'activité professionnelle exercée. En outre, elle n'est accordée qu'une seule fois.

Le Comité a émis l'idée de remplacer le système actuel par une allocation dont la durée d'octroi dépendrait de la durée de l'activité professionnelle.

³⁹ Avis 2011/07 du 5 octobre 2011 – "Augmentation des cotisations non perçues – Pistes de solutions".

⁴⁰ Avis 2009/04 du 25 juin 2009 – "Assurance sociale en cas de faillite et extension de cette assurance".

Afin d'encourager l'indépendant à reprendre une activité rapidement, le Comité plaide pour la possibilité de bénéficier en plusieurs fois de l'assurance, en "épuisant" les périodes non prises.

Le Comité a également mis en avant d'autres pistes d'améliorations :

- la possibilité pour les personnes bénéficiant de l'assurance faillite d'ouvrir des droits en matière de pension⁴¹ ;
- une amélioration des procédures (la prolongation d'un trimestre du délai d'introduction de la demande, un octroi plus rapide de l'allocation et une meilleure information des indépendants sur leurs droits en la matière) ;
- une meilleure insertion professionnelle des personnes bénéficiant de l'assurance faillite ;
- la compatibilité entre une brève occupation et l'octroi de l'assurance faillite.

En outre, il est apparu que les indépendants en difficulté ne connaissaient que très peu l'assurance sociale en cas de faillite.⁴² Il importe donc de la faire connaître davantage, notamment via les caisses d'assurances sociales.

- **Extension de l'assurance faillite aux cas de cessation forcée**

L'article 200 de la loi-programme du 22 décembre 2008 pose le principe de l'assurance sociale en cas de cessation forcée. Le CGG a été chargé de rendre un avis concernant l'extension de l'assurance faillite aux cas de cessation forcée d'activité.

Dans son avis, le Comité a proposé que l'assurance pour cessation forcée intervienne, dans un premier temps, dans les situations suivantes⁴³ :

- les calamités naturelles et plus précisément les calamités publiques et les calamités agricoles ;
- les accidents techniques ;
- les conséquences matérielles d'une infraction lourde ;
- et, éventuellement, les problèmes de santé des indépendants lorsqu'aucune couverture sociale n'existe. Ces derniers cas visent les maladies liées à l'exercice d'une profession en faveur des personnes qui, par exemple au vu de leur âge, peuvent difficilement se réinsérer professionnellement. Ainsi, l'exemple du boulanger de 55 ans souffrant de la farinose a été cité.

L'avis prévoyait également d'autres situations : le décès d'un proche, les soins palliatifs pour un proche (cf. plan famille), la fermeture d'une entreprise ayant de lourdes conséquences pour l'indépendant, les grèves et le lock out d'un client ou d'un fournisseur et le fait qu'une entreprise tenue par des indépendants "âgés" ne soit plus viable. Lors de ses travaux, le Comité a estimé que la fin d'un contrat de bail peut également être une cause de cessation forcée.

- **Assurance difficultés financières**

Troisième branche du droit passerelle, l'assurance difficultés financières vise les indépendants en grandes difficultés financières qui cessent leur activité, mais non faillis (cf. point IV. b.).

⁴¹ La cellule actuariat de la DG Indépendants a chiffré le coût annuel de cette mesure à 1.917.000 € en vitesse de croisière.

⁴² Source : R. DEVREESE, A-S. BOUCKAERT, "Een onderzoek naar gefailleerde herstarters in Vlaanderen", présenté lors du colloque "Leren uit failleren! Herstarters in Vlaanderen", le 26 mai 2011 (Hogeschool Gent).

⁴³ Le CGG a également proposé les conditions auxquelles l'indépendant devrait répondre et les modalités d'octroi.

h. Création d'une cellule de coordination

L'aide aux indépendants concerne beaucoup d'acteurs, d'horizons et profils très différents. L'aide ou l'accompagnement offerts prennent plusieurs formes ; social, psychologique, économique, managérial ou encore des formations diverses.

Ces acteurs se situent à la fois au niveau fédéral, régional, mais également plus local.

Face à cette diversité et multiplicité d'acteurs, le Comité propose de créer une cellule réunissant toutes les personnes concernées par l'aide aux indépendants en difficulté, afin qu'elles puissent se concerter et dialoguer de manière régulière.

Cette cellule pourrait être instituée au sein de la DG Indépendants, de l'INASTI ou du Comité Général de Gestion.

V. Conclusions

Lors de ses travaux, le Comité a constaté l'importance de la pauvreté chez les indépendants, principalement parmi les femmes, les starters et certaines activités (l'horeca, les services, l'agriculture et le commerce).

En outre, la pauvreté et les inégalités de revenus sont plus présentes parmi les indépendants que dans le reste de la population active.

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il est primordial de mettre l'accent sur les aspects préventifs de la pauvreté et de donner une seconde chance aux entrepreneurs ayant échoué. Dans ce cadre, il a voulu, par le présent rapport, émettre une série de propositions et d'idées de solutions à la Ministre des indépendants, Madame Sabine Laruelle.

L'instauration d'une assurance difficultés financières (3^{ème} branche du droit passerelle), ainsi qu'un bon accompagnement des indépendants lorsqu'ils débutent leur activité ou lorsque les difficultés surgissent contribueraient à diminuer le nombre de faillites et la pauvreté parmi les indépendants (ce qui a un impact positif sur les rentrées fiscales et sociales).

Le Comité souligne que l'assurance difficultés financières devrait entrer en vigueur en même temps que le lien entre accompagnement et octroi d'une dispense ou de l'ADF. De plus, il souhaite être consulté lors de l'instauration des différentes mesures proposées.

La promotion et le financement des structures accompagnant les indépendants sont essentiels. Le Comité estime également que les indépendants doivent recevoir davantage d'informations sur ce type de structures, par exemple via les caisses d'assurances sociales. Dans ce cadre, le CGG a réalisé une note reprenant les aides principales offertes aux indépendants. Cette liste reprend de manière générale et non exhaustive :

- les formations disponibles ;
- les principaux financements et
- les offres en matière d'accompagnement.

Le but de cette liste est de pouvoir informer les indépendants sur les différents organismes auxquels ils peuvent faire appel.

Parallèlement à ces aspects préventifs, il importe également de donner une seconde chance aux entrepreneurs ayant échoué : ceux-ci apprennent souvent de leurs erreurs et peuvent, après avoir connu l'échec, donner naissance à une entreprise florissante.

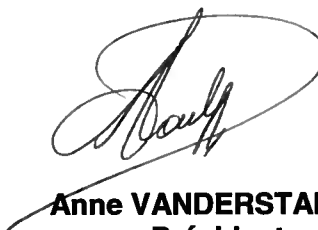
Néanmoins, dans le contexte budgétaire actuel, le Comité estime essentiel de tenir compte des réalités économiques et de ne pas freiner la création d'entreprises.

Enfin, le Comité souhaite remercier la Ministre des Indépendants pour la confiance qu'elle lui a accordée, mais également les personnes qui ont participé et collaboré aux travaux qu'il s'agisse des membres du Comité, du personnel de la DG Indépendants du SPF Sécurité sociale et de l'INASTI (particulièrement les services de traduction, juridique et statistiques).

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 26 janvier 2012 :



Muriel GALERIN,
Secrétaire



Anne VANDERSTAPPEN,
Présidente

VI. Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Indépendants en difficulté	3
a.	L'évolution des revenus des indépendants.....	3
•	Le seuil de pauvreté	3
•	Les revenus des indépendants.....	3
•	Etude du Professeur Lambrecht : la pauvreté structurelle des indépendants – situation des indépendants en 2006.....	9
•	Conclusion.....	11
b.	Demandes de dispenses de cotisations sociales.....	11
c.	Faillites	13
III.	Causes des difficultés et de la pauvreté	14
IV.	Propositions du Comité.....	15
a.	Aide aux indépendants avant de commencer une activité	15
b.	Assurance en faveur des indépendants en difficultés financières	15
c.	Accompagnement des indépendants en difficulté.....	17
•	Accompagnement des indépendants en difficulté	17
•	Structures d'accompagnement.....	19
d.	Faillite – Deuxième chance.....	20
•	Prononcé plus rapide de l'excusabilité.....	21
•	Meilleure collaboration entre le curateur, le juge compétent et le failli et les caisses d'assurances sociales	21
•	Soutenir les entrepreneurs faillis qui redémarrent une entreprise	22
e.	Assurance continuée	23
f.	Commission des dispenses de cotisations sociales.....	24
g.	Droit passerelle – Assurance sociale en cas de faillite – Assurance cessation forcée – Assurance difficultés financières.....	25
•	Amélioration de la législation relative à l'assurance faillite	25
•	Extension de l'assurance faillite aux cas de cessation forcée	26
•	Assurance difficultés financières	26
h.	Création d'une cellule de coordination	27
V.	Conclusions.....	28
VI.	Table des matières	30