



Propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté

Propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté

Février 2012

Studiecentrum voor Ondernemerschap (SVO),
Hogeschool-Universiteit Brussel
Centre d'Etude de la Performance des Entreprises (CEPE),
HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège



COLOPHON

Propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté

Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands onder de titel: Beleidsaanbevelingen ter ondersteuning van ondernemers in moeilijkheden

Une édition de la Fondation Roi Baudouin, rue Brederode 21 à 1000 Bruxelles

AUTEURS

Johan Lambrecht, directeur du Studiecentrum voor Ondernemerschap - Hogeschool-Universiteit Brussel
Didier Van Caillie, directeur du Centre d'Etude de la Performance des Entreprises - HEC Ecole de Gestion - Université de Liège

Co-auteurs :

Diane Arijis, Vincent Molly et Wouter Broekaert, chercheurs, Studiecentrum voor Ondernemerschap
Sophie Arnould et France Riguelle, chercheurs, Centre d'Etude de la Performance des Entreprises

TRADUCTION

Michel Teller

COORDINATION POUR LA FONDATION ROI BAUDOUIIN

Françoise Pissart, directrice
Johan Alleman, responsable de projet
Anne-Françoise Genel, responsable de projet
Ann Vasseur, assistante de direction

CONCEPTION GRAPHIQUE MISE EN PAGE PRINT ON DEMAND

PuPiL
Tilt Factory
Manufast-ABP asbl, une entreprise de travail adapté

Cette publication peut être téléchargée gratuitement sur notre site www.kbs-frb.be

Une version imprimée de cette publication électronique peut être commandée (gratuitement) sur notre site www.kbs-frb.be, par e-mail à l'adresse publi@kbs-frb.be ou auprès de notre centre de contact, tél. + 32-70-233 728, fax + 32-70-233-727

Dépôt légal: ISBN-13: EAN: BESTELNUMMER:

D/2848/2012/04
978-2-87212-664-4
9782872126644
3035

Février 2012

Avec le soutien de la Loterie Nationale

AVANT-PROPOS

Toute activité indépendante n'est pas forcément un long fleuve tranquille. Les aléas de la conjoncture économique font que les bonnes années alternent avec les moins bonnes. Les indépendants doivent donc régulièrement faire face à des périodes plus difficiles. En soi, ce n'est pas un drame. Mais cela peut le devenir si les difficultés s'accumulent et que les bonnes années ne reviennent plus. Une récente étude du Studiecentrum voor Ondernemerschap révèle que 15% des indépendants vivent depuis au moins six ans sous le seuil de pauvreté. C'est pour améliorer la situation de ces indépendants en difficulté que la Fondation Roi Baudouin a jugé utile de mener un travail de réflexion. Non pas que rien n'ait été entrepris jusqu'ici. Mais cela reste largement insuffisant pour les quelque 40.000 indépendants qui, en Belgique, se trouvent aujourd'hui en permanence sous le seuil de pauvreté.

Par le biais de son Réseau d'écoute des nouvelles injustices sociales, la Fondation Roi Baudouin a été interpellée par des témoignages mettant en évidence cette problématique encore trop méconnue, en raison notamment de l'isolement dans lequel s'enferment beaucoup d'entrepreneurs indépendants confrontés à des difficultés professionnelles et/ou personnelles.

C'est pourquoi elle a souhaité stimuler un débat bien informé sur des propositions susceptibles de prévenir les situations de pauvreté chez les indépendants et d'y remédier. Pour ce faire, début 2011, la Fondation a confié à deux chercheurs – Johan Lambrecht, directeur du Studiecentrum voor Ondernemerschap, Hogeschool-Universiteit Brussel, et Didier Van Caillie, directeur du Centre d'Etude de la Performance des Entreprises, HEC Ecole de Gestion, Université de Liège – la mission de formuler et d'étudier une série de recommandations. Il leur a été demandé d'élaborer ces propositions de manière aussi concrète, pratique et réaliste que possible, car il est aujourd'hui illusoire de compter sur d'importants budgets supplémentaires pour mener des politiques nouvelles.

La Fondation a mis sur pied un Comité d'accompagnement afin de suivre la mission confiée aux chercheurs, en suggérant des pistes et en émettant des critiques. Ce Comité, placé sous la présidence d'Annick Floreal, conseillère générale, SPF Sécurité Sociale, Direction générale Indépendants, était composé de représentants d'organisations publiques et privées - du Nord et du Sud du pays - qui connaissent bien la problématique. Les chercheurs ont intégré beaucoup des remarques émises par le Comité, ce qui a très certainement enrichi le rapport. Les échanges ont permis de dégager un large consensus sur l'importance

des thématiques abordées et sur les problèmes qu'il s'agit de résoudre. Au final, la plupart des recommandations avancées par les chercheurs emportent l'adhésion des membres. Sur certains points néanmoins, et en particulier la question du mode de calcul et de paiement des cotisations sociales, il n'a pas été possible d'arriver à une mesure faisant l'unanimité. Il avait été précisé au départ que le Comité ne devait pas nécessairement valider le contenu de chaque proposition, dans la mesure où le rapport reste celui des chercheurs.

Les propositions ont été regroupées en sept grands thèmes ou chantiers. Certaines visent essentiellement à améliorer des dispositifs existants (par exemple, la procédure de paiement des cotisations sociales ou la loi sur la continuité des entreprises), d'autres portent sur des mesures nouvelles à concrétiser (comme l'indemnité de cessation d'activité). Tous les niveaux de pouvoir en Belgique sont concernés par ces recommandations.

Elles ont été présentées et débattues à l'occasion d'une table ronde organisée le 14 décembre 2011. Cette rencontre a donné l'occasion aux différents acteurs concernés d'exprimer leur point de vue. Ce rapport final intègre les différentes réactions et suggestions exprimées lors du débat.

La Fondation Roi Baudouin tient à remercier très chaleureusement les experts, la présidente du Comité d'accompagnement et l'ensemble des membres de ce Comité pour leur contribution constructive, concrète et pratique.

Elle espère que le rapport, qui prend effectivement en compte le contexte d'austérité budgétaire, inspirera des initiatives politiques concrètes.

Fondation Roi Baudouin
Février 2012

COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT 'PRÉCARITÉ CHEZ LES INDÉPENDANTS'

Présidente

Annick Floreal, conseillère générale, SPF Sécurité Sociale - Direction générale Indépendants – Service Prestations

Membres

Chris Botterman, coordinateur Affaires sociales, Boerenbond

Christine Engelen, directrice de l'Action sociale, CPAS de Liège

Gabrielle Eymael, chef de service, Caisse d'assurances sociales de l'Union des Classes Moyennes (UCM)

Riccy Focke, coordinateur, Boeren op een kruispunt

Muriel Galerin, secrétaire, Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants - Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI)

Olivier Kahn, coordinateur, Centre pour Entreprises en difficulté, expert-comptable et conseil fiscal, Cabinet Olivier Kahn & Partner

Frédéric Lernoux, administrateur-délégué, Centre de Connaissances du Financement des PME - Fonds de Participation

Benoit Lescrenier, conseiller financier, Chambre de Commerce et d'Industrie du Luxembourg Belge

Christine Mattheeuws, présidente, Syndicat Neutre pour Indépendants (SNI)

Jean-Paul Pruvot, juge consulaire, Tribunal de Commerce de Liège

Benoit Rousseau, directeur juridique, Syndicat des Indépendants et des PME (SDI)

Luc Soens, directeur, Liberaal Verbond voor Zelfstandigen (LVZ)

Bernadette Thény, directrice générale, Chambre de Commerce et d'Industrie du Luxembourg Belge

Aleydis Uyttendaele, juriste, adjointe de la direction, CPAS de Gand - Service juridique

Anne Vanderstappen, conseillère Affaires sociales, UNIZO-service d'étude

Pol Vermoere, porte-parole, Tussenstap

Dirk Verschoore, directeur, Efrem

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT 'PRÉCARITÉ CHEZ LES INDÉPENDANTS'	7
SYNTHÈSE	11
INTRODUCTION	15
LES SEPT CHANTIERS	19
I. MODIFICATION DU MODE DE PAIEMENT DES COTISATIONS SOCIALES: POUVOIR ANTICIPER DE MAUVAISES SURPRISES	19
Contexte	19
Proposition des auteurs	20
Le débat	20
II. AMELIORATION DE LA PROCÉDURE DE DISPENSE DU PAIEMENT DES COTISATIONS SOCIALES POUR INDÉPENDANTS: POUR UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ JURIDIQUE	23
Contexte	23
Propositions des auteurs	23
Le débat	25
III. PASSAGE DU STATUT D'INDÉPENDANT À UN AUTRE STATUT OU VICE VERSA: UN PAS VERS UNE PLUS GRANDE CONTINUITÉ	27
Contexte	27
Propositions des auteurs	27
IV. FAVORISER LA CONTINUITÉ DE L'ACTIVITÉ OU DE L'ENTREPRISE	29
Contexte	29
Propositions des auteurs	31
Le débat	33
V. FACILITER LE RÈGLEMENT COLLECTIF DE DETTES	35
Contexte	35
Propositions des auteurs	36
VI. INDEMNITÉ DE CESSATION D'ACTIVITÉ: ARRÊTER À TEMPS POUR ÉVITER LA CATASTROPHE	39
Contexte	39
Proposition des auteurs	39
Le débat	41
VII. HARMONISER L'ACCOMPAGNEMENT DES INDÉPENDANTS EN DIFFICULTÉ ET RENFORCER SON FINANCEMENT STRUCTUREL PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE	43
Contexte	43
Propositions des auteurs	47
Le débat	49

SYNTHÈSE

Les experts qui ont été chargés par la Fondation Roi Baudouin d'élaborer des propositions pour venir en aide à des travailleurs indépendants en situation de précarité ont réfléchi à des mesures d'action aussi bien préventives que curatives. Certaines d'entre elles visent essentiellement à améliorer des dispositifs existants, d'autres portent sur des mesures nouvelles, en tout cas dans notre pays. Dans leur mission, les chercheurs ont pu bénéficier des remarques et critiques d'un Comité d'accompagnement composé de dix-huit représentants d'organisations publiques et privées qui connaissent bien la problématique.

Une première mesure de type préventif concerne la réforme du **mode de paiement des cotisations sociales**. Comme celles-ci sont calculées sur les revenus perçus trois ans auparavant et que l'activité indépendante peut être soumise à de fortes fluctuations annuelles, le système actuel produit un décalage aux effets souvent néfastes: il arrive que ce soit justement dans une période difficile pour lui que l'indépendant doit payer des cotisations plus élevées, consécutives d'une 'bonne année' antérieure. Il y a consensus sur la nécessité de faire davantage coïncider le moment où les revenus de l'indépendant sont perçus et le versement des cotisations sociales. Mais pour parvenir à cet objectif, le débat confirme que deux options différentes ont chacune leurs défenseurs: soit un système de versements anticipés des cotisations sociales (la proposition des auteurs), soit un système de paiement des cotisations dans l'année même, sur la base d'une estimation des revenus.

Les indépendants qui se trouvent carrément dans l'incapacité de payer leurs cotisations sociales peuvent par ailleurs introduire une **demande de dispense**. Ils doivent pour cela prouver leur 'état de besoin' auprès d'une commission administrative spéciale. Mais celle-ci est débordée, ce qui rend les délais extrêmement longs. Dans l'intervalle, non seulement l'indépendant est laissé dans l'incertitude, mais il ne peut pas non plus bénéficier de certains droits sociaux. De plus, la procédure manque de transparence. L'établissement de critères clairs, objectifs et connus de tous permettrait d'anticiper dans une large mesure les décisions de la commission. Il est également proposé d'étendre le rôle des caisses d'assurances sociales en les autorisant à traiter elles-mêmes les demandes de dispense dans les cas où il n'y a pas de discussion sur la preuve de l'état de besoin. Le rapport prévoit aussi que l'indépendant qui obtient une dispense de paiement des cotisations sociales soit tenu de bénéficier d'un accompagnement individuel (gratuit dans la phase initiale), assuré par une organisation agréée pour exercer cette mission.

Cette obligation de suivi contribuerait à ce que l'indépendant en difficulté se fasse accompagner à temps, alors qu'aujourd'hui les demandes de soutien arrivent souvent trop tard, et aurait un effet dissuasif auprès de certains indépendants qui sollicitent une dispense non justifiée.

Après un échec professionnel, il est également important de pouvoir rebondir, sans qu'une faillite ne devienne un boulet qu'il faut traîner derrière soi pendant toute une carrière. La **déclaration d'excusabilité**, qui atteste de la bonne foi de l'indépendant failli, doit être délivrée beaucoup plus rapidement. Elle doit aussi pouvoir être accordée à des indépendants qui dirigeaient une société, ce que la législation ne permet pas aujourd'hui. Si la faillite n'est pas frauduleuse, elle ne doit pas non plus laisser de traces dans des fichiers comme ceux de la Centrale des Bilans, car c'est une pratique qui hypothèque la réinsertion professionnelle de l'indépendant.

En vertu d'une législation récente, le tribunal de commerce peut quant à lui jouer un rôle déterminant lorsqu'une entreprise connaît des difficultés. Il dispose de plusieurs alternatives au traditionnel jugement déclaratif de faillite (désignation d'un médiateur, négociation d'un accord à l'amiable, plan de redressement, réorganisation judiciaire...) afin d'assurer autant que faire se peut la **continuité de l'entreprise**. En outre, il peut aussi exercer une action préventive au travers de ses chambres d'enquête commerciale: celles-ci peuvent convoquer tout entrepreneur identifié comme étant en difficulté et examiner avec lui les mesures à prendre. Mais ces possibilités restent beaucoup trop méconnues, y compris de nombreux professionnels du chiffre et du droit. Et on observe de grandes disparités d'un tribunal à l'autre dans l'application de ces dispositions légales. Le rapport préconise plusieurs mesures pour remédier à ces problèmes, comme des campagnes d'information et de sensibilisation adressées aux indépendants et aux professionnels qui les conseillent, une uniformisation et un partage des meilleures pratiques entre les différents tribunaux de commerce ou encore la désignation dans chaque tribunal d'un juge consulaire spécifiquement formé à l'accompagnement des indépendants en difficulté.

Un cinquième chantier concerne le **règlement collectif de dettes**. Cette procédure judiciaire de médiation doit permettre de briser la spirale infernale de l'endettement dans laquelle est pris l'indépendant en difficulté et doit l'aider à rétablir sa situation financière. Mais les professionnels de terrain pointent un certain nombre de lacunes, à commencer par le champ d'application beaucoup trop restreint de cette législation qui, en fait, se limite essentiellement aux professions libérales. Par ailleurs, il faudrait lever les 'freins à la seconde chance', autrement dit les éléments qui empêchent une personne en règlement collectif de dettes de lancer une nouvelle activité pour assurer sa réinsertion dans le tissu économique. Comme pour le domaine précédent, il y a également des améliorations à apporter sur le plan de la transparence de la procédure et de l'harmonisation des pratiques entre médiateurs de dettes qui souvent n'ont qu'une connaissance partielle des spécificités de l'activité indépendante.

Quand il s'avère qu'une activité n'est pas ou plus viable, le mieux est bien sûr d'arrêter les frais – dans tous les sens du terme – le plus tôt possible, avant qu'une faillite inéluctable n'intervienne. Mais faute d'alternative, bon nombre d'indépendants qui sont dans cette situation sont contraints de poursuivre leur activité envers et contre tout, avec pour seule conséquence que leurs dettes continuent à s'accumuler. Le paradoxe de notre législation actuelle est en effet qu'il faut faire faillite pour pouvoir bénéficier d'un revenu temporaire de remplacement ! C'est pourquoi le rapport suggère l'instauration d'une **indemnité de cessation d'activité**, assortie de conditions strictes, à l'instar de ce qui existe déjà dans d'autres pays européens.

Enfin, le manque d'uniformité des pratiques apparaît encore plus criant au niveau des **dispositifs d'accompagnement des indépendants en difficulté**. L'approche en la matière privilégie tantôt l'appui d'un nombre restreint de structures spécialisées aux compétences élargies (cas de la Flandre et de Bruxelles), tantôt le soutien de structures à dimension essentiellement locale, proches du terrain, mais dont la plupart ne sont pas uniquement spécialisées dans l'accompagnement des indépendants en difficulté ou sont actives sur une dimension spécifique de cet accompagnement (cas de la Wallonie). Le rapport plaide pour un financement structurel et durable d'un nombre limité d'initiatives spécialisées dans l'aide aux indépendants en difficulté. Ce mécanisme financier doit être conçu de manière à encourager le partage des ressources, de l'information et des expériences réussies. Des partenariats doivent également être développés, notamment sur le plan de la formation, avec des CPAS et des services sociaux locaux, dont beaucoup connaissent mal la problématique spécifique des indépendants en difficulté.

INTRODUCTION

En 2002, le Centre d'Etude pour l'Entreprenariat de la K.U.Brussel a, pour la première fois en Belgique, mené une étude de grande envergure sur la pauvreté des indépendants¹. Cette étude a révélé qu'environ un tiers des indépendants exerçant leur activité à titre principal se retrouvait chaque année sous le seuil de pauvreté (soixante pour cent du revenu médian). Elle a également mis en évidence une répartition très irrégulière des revenus de ces indépendants à titre principal: 70 % d'entre eux se partagent un tiers des revenus, ce qui ne laisse donc que les deux tiers du gâteau aux 30 % restants. La recherche a démontré que la pauvreté des indépendants était un problème réel, mais encore largement méconnu. Cette méconnaissance résulte à la fois de certaines images erronées présentes dans l'opinion publique et de l'isolement des indépendants qui vivent en situation de pauvreté. L'opinion publique associe encore trop souvent l'indépendant à une image de prospérité. L'isolement des indépendants pauvres naît du fait qu'ils dissimulent leurs problèmes, qu'ils considèrent l'échec de leur activité comme un échec personnel, qu'ils fuient l'endroit où cette activité était implantée et que la pauvreté n'est pas un lien qui les unit.

En 2010, Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Centre d'Etude pour l'Entreprenariat a actualisé, à la demande de l'UNIZO, l'étude sur la pauvreté des indépendants². Cette mise à jour a confirmé qu'environ un tiers des indépendants à titre principal vivait sous le seuil de pauvreté. Pour avoir une image plus précise de la 'véritable' pauvreté des indépendants, le Centre a cherché à savoir pendant combien de temps cette situation s'était prolongée. En effet, comme les revenus des indépendants peuvent connaître des fluctuations importantes d'une année à l'autre, ce n'est pas parce qu'un indépendant se retrouve un an sous le seuil de pauvreté qu'il connaît forcément une situation de pauvreté, alors que c'est sans doute le cas pour celui qui reste plusieurs années sous ce seuil. En 2006, parmi tous ceux qui avaient retiré pendant au moins sept années consécutives un revenu d'une activité indépendante principale, 15 % se sont trouvés pendant au moins six ans sous le seuil de pauvreté. Cela représente plus de 40.000 indépendants en Belgique. Ces indépendants dans le besoin souffrent en particulier de difficultés financières et de problèmes de santé, notamment de troubles psychiques. Ils se plaignent aussi d'être mal encadrés.

1 Lambrecht, J. en Beens, E. (2003). *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede.* Tielt, Uitgeverij Lannoo.

2 Lambrecht, J. en Broekaert, W. (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld.* Brussel, UNIZO, Studiecentrum voor Ondernemerschap.

Des mesures politiques concrètes s'imposent pour remédier à ces problèmes. Nous en développons sept dans ce rapport réalisé à la demande de la Fondation Roi Baudouin. Elles sont volontairement très réalistes, cherchant à produire un impact maximal avec un minimum de moyens supplémentaires.

Sept propositions de mesures politiques

Un Comité d'accompagnement a été mis sur pied afin de suivre la mission confiée aux deux chercheurs, à savoir l'élaboration de propositions pour une politique de soutien des indépendants en difficulté. Ce Comité était composé de dix-huit représentants d'organisations publiques et privées qui connaissent bien cette problématique (la composition du Comité est reprise en début de brochure).

Lors de la première réunion du Comité d'accompagnement, en mars 2011, les chercheurs ont présenté une matrice de propositions politiques (voir le tableau ci-dessous) en se basant sur leur travail de recherche dans ce domaine. Cette matrice distingue des mesures préventives, visant à éviter de graves difficultés aux indépendants, et des mesures curatives, qui cherchent à y remédier. Ces deux types de mesures ont ensuite été elles-mêmes réparties en deux catégories: des améliorations de dispositifs existants et des mesures nouvelles.

Matrice des mesures proposées

	Mesures préventives	Mesures curatives
Amélioration de dispositifs existants	Paiement des cotisations sociales	Paiement des cotisations sociales et des impôts
	Politique préventive des difficultés de l'entreprise	Législation sur les faillites
	Loi sur la continuité des entreprises	Assurance faillite
	Accompagnement/formation	Accompagnement/formation
Nouvelles mesures	Accompagnement/formation	Accompagnement/formation
	Indemnité de cessation d'activité	Entreprenariat de la seconde chance
	Passage à un autre statut que celui d'indépendant	Sensibilisation
	Travail après la retraite	

Le débat mené avec les membres du Comité d'accompagnement au sujet de cette matrice a permis de dégager sept chantiers de mesures politiques (nous indiquons entre parenthèses les mesures de la matrice qui correspondent à chacun de ces sept chantiers):

1. Modification du mode de paiement des cotisations sociales (paiement des cotisations sociales).
2. Amélioration de la procédure de dispense du paiement des cotisations sociales pour indépendants (paiement des cotisations sociales).
3. Passage du statut d'indépendant à un autre statut ou vice versa (législation sur les faillites, entreprenariat de la seconde chance).

4. Continuité de l'activité ou de l'entreprise (législation sur les faillites, sensibilisation)
5. Règlement collectif de dettes (législation sur les faillites).
6. Indemnité de cessation d'activité (politique préventive des difficultés de l'entreprise, assurance faillite).
7. Accompagnement par les pouvoirs publics (accompagnement/formation, sensibilisation).

L'équipe de recherche a développé ces différentes mesures et a présenté le résultat de ses travaux au Comité d'accompagnement à deux reprises, en juin et en octobre 2011. A l'occasion de ces deux réunions, les membres du Comité ont formulé des critiques constructives, dont la plupart ont été prises en compte par les chercheurs.

Les recommandations ont donc fait l'objet de discussions approfondies avec les membres du Comité. Ces échanges ont permis de dégager un large consensus sur l'importance des sept chantiers considérés, sur la mise en avant des problèmes rencontrés par les indépendants en situation de précarité dans chacun de ces domaines et sur les finalités des propositions à élaborer pour y apporter des réponses; et ce, même si les membres du Comité d'accompagnement ne se sont pas toujours exprimés d'une seule et même voix quand il s'agissait de préciser les modalités de mise en œuvre des recommandations.

A l'automne 2011, les chercheurs ont remis à la Fondation Roi Baudouin leur rapport, qui reflète le consensus du Comité sur les problèmes relevés et sur la plupart des propositions. Ce texte provisoire a été présenté et débattu, le 14 décembre 2011, lors d'une table ronde qui a réuni un très large éventail d'acteurs concernés: décideurs politiques, responsables d'organisations représentatives des indépendants, chercheurs, experts... Tous ceux qui se sont exprimés à cette occasion ont souligné la qualité générale du rapport et l'intérêt des recommandations qu'il contient. Cependant, certaines d'entre elles ont fait l'objet de réflexions, de critiques, de suggestions ou de propositions alternatives. Le texte définitif du présent rapport se veut le reflet aussi fidèle que possible de ces échanges.

La Fondation Roi Baudouin et les auteurs du présent rapport tiennent à remercier chaleureusement les membres du Comité d'accompagnement pour leurs commentaires pertinents, leur feed-back et leurs apports constructifs à la réflexion qui a conduit à la rédaction de ce rapport.

Les sept chantiers pour une politique de soutien des indépendants en difficulté sont présentés ci-dessous. Pour chacun de ces thèmes, les propositions sont détaillées ainsi que le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Professeurs Johan Lambrecht et Didier Van Caillie
Au nom des équipes de recherche

LES SEPT CHANTIERS

Le texte initial du rapport a été enrichi de diverses contributions formulées lors de la table ronde du 14 décembre 2011. Les noms des auteurs de ces interventions sont mentionnés en gras, sous l'intitulé 'Le débat'.

I. MODIFICATION DU MODE DE PAIEMENT DES COTISATIONS SOCIALES: POUVOIR ANTICIPER DE MAUVAISES SURPRISES

Contexte

Les caisses d'assurances sociales perçoivent les cotisations sociales des indépendants, calculées sur le montant du revenu net communiqué par l'administration fiscale. Ce revenu net équivaut au revenu professionnel brut, diminué des coûts d'exploitation, des charges et des pertes. Les cotisations sociales trimestrielles que paie l'indépendant sont basées sur le revenu net de l'année de référence, c'est-à-dire trois ans auparavant. En 2012, l'indépendant paie donc des cotisations sociales calculées sur son revenu net de 2009.

Quant aux nouveaux indépendants, ils paient des montants provisoires tant que leur revenu net n'est pas connu pour leurs trois premières années complètes d'activité. Ils peuvent cependant payer des cotisations plus élevées pendant ces trois ans s'ils prévoient des revenus supérieurs à l'estimation qui sert au calcul des cotisations provisoires (soit un revenu annuel net d'environ 12.130 euros en 2011 pour une activité indépendante exercée à titre principal).

Le paiement des cotisations sociales peut constituer un problème pour les indépendants les années où leurs affaires marchent moins bien alors que leurs revenus durant l'année de référence (trois ans auparavant) étaient relativement élevés. Ce risque est d'autant plus réel que les revenus d'un indépendant peuvent connaître de fortes fluctuations d'une année à l'autre. C'est pourquoi Sabine Laruelle, Ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique Scientifique, a proposé en 2010 de fixer désormais le montant des cotisations sociales d'une année sur les revenus effectivement perçus durant cette année, et non plus sur les revenus de l'année -3. Cette proposition a fait l'objet d'un accord de principe en Conseil des Ministres du 29 avril 2010, mais n'a pu être concrétisée par la suite, en raison de la chute du gouvernement.

Proposition des auteurs

Niveau de compétence et modalités de mise en œuvre: initiative législative au niveau fédéral

Notre proposition pour le paiement des cotisations sociales repose sur deux principes à réconcilier. D'une part, l'indépendant doit pouvoir payer des avances sur ses cotisations sociales avant la troisième année qui suit celle où il a perçu les revenus en question. Cela lui permet de les payer anticipativement durant de bonnes années. D'un autre côté, il faut éviter qu'il soit obligé de payer toutes ses cotisations sociales à un moment (par exemple, durant l'année de référence) où il ne connaît pas encore parfaitement ses revenus nets. En effet, il risquerait ainsi d'avoir payé trop peu de cotisations et de se voir ensuite sanctionné. C'est pourquoi nous proposons qu'il puisse payer des avances sur ses cotisations sociales l'année de perception des revenus et/ou la première année qui suit et/ou la deuxième année qui suit, ou bien encore payer ses cotisations la troisième année qui suit. Il ne bénéficierait d'un avantage fiscal (comme pour les versements anticipés d'impôts sur les revenus) que sur les cotisations payées avant cette troisième année, puisque c'est à ce moment-là que les revenus nets sur lesquels sont calculées les cotisations sociales sont entièrement connus. De plus, nous voulons permettre à l'indépendant de payer davantage de cotisations sociales. Il pourrait ainsi constituer une réserve qu'il pourra solliciter une année où ses revenus seront moins élevés. Les caisses d'assurance sociale se chargeraient d'effectuer le décompte.

Cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus au sein du Comité d'accompagnement. Certains défendent en effet une autre option et proposent que l'indépendant paie l'année même les cotisations dues sur les revenus de cette année.

Le débat

De l'avis général, l'obligation de payer des cotisations élevées dans une période de conjoncture économique plus difficile est un facteur de précarisation pour un certain nombre d'indépendants. Il y a consensus sur la nécessité de faire davantage coïncider le moment où les revenus de l'indépendant sont perçus et le versement des cotisations sociales. Mais pour parvenir à cet objectif, le débat confirme que deux options différentes ont chacune leurs défenseurs: soit un système de versements anticipés des cotisations sociales (la proposition des auteurs), soit un système de paiement des cotisations dans l'année même, sur la base d'une estimation des revenus (le système dit 'N sur N' – année sur année - retenu par Sabine Laruelle dans la proposition qu'elle avait fait adopter par le Conseil des Ministres du 29 avril 2010).

Denis Ducarme (député fédéral MR), **Muriel Gerkens** (députée fédérale Ecolo), **Christine Lhoste** (cabinet de la ministre Laruelle), **Christine Mattheeuws** (NSZ/SNI) et **Christophe Wambersie** (UCM) sont favorables au système 'N sur N' parce qu'il est à leurs yeux celui qui colle le plus près à la réalité économique et aux fluctuations des revenus des indépendants. Dans ce système, l'indépendant paie directement des cotisations sociales qui correspondent à la hauteur de ses revenus estimés pour l'année en cours. Le décompte final est établi au moment de la fixation définitive du revenu par l'administration fiscale. La proposition de la ministre Laruelle prévoyait un certain nombre d'incitants (bonus-malus, déductibilité fiscale) et de balises (montants proposés) ainsi qu'un accompagnement par les caisses

d'assurances sociales afin d'assurer des versements adéquats par chaque indépendant. Une enquête menée en 2009 par l'UCM auprès d'un échantillon d'indépendants avait d'ailleurs montré que ce système recueillait l'adhésion de 93% d'entre eux.

Pour ces intervenants, la formule de versements anticipés qui est proposée dans le rapport ne fait qu'assouplir les modalités de paiement, mais sans supprimer réellement le décalage de trois ans. Ils craignent dès lors que seuls les indépendants les plus aisés et les mieux informés ne profitent des avantages fiscaux qui y sont liés et que cette réforme ne soit donc pas une vraie réponse au risque de précarisation des indépendants les plus fragilisés: ces derniers auront du mal à payer à la fois leurs cotisations de l'année et des avances sur des cotisations futures. En revanche, comme tout indépendant doit faire une estimation de ses revenus de l'année en cours pour le calcul de la TVA et les versements anticipés d'impôts, il lui sera aussi facile de le faire pour ses cotisations sociales. Des garde-fous doivent éviter les risques de dérives en fixant un niveau minimal de cotisation.

Chris Botterman (Boerenbond) et **Karel Van Eetvelt** (UNIZO) soutiennent pour leur part la proposition défendue par **Johan Lambrecht** parce qu'elle a le mérite de la clarté et de la transparence: en effet, il est préférable pour eux que le calcul se fasse sur des revenus définitifs et connus que sur des estimations provisoires, qui exigeront inévitablement des réajustements. Ils sont convaincus que l'estimation des revenus nets est quasiment impossible à faire en cours d'année, contrairement à la TVA, qui est liée au chiffre d'affaires brut.

De plus, comme personne n'aime payer trop, ils redoutent que le système 'N sur N' ne soit une incitation à ne payer provisoirement que le strict minimum. Non seulement beaucoup d'indépendants seraient ainsi pénalisés au moment du décompte final, mais ces versements insuffisants risqueraient aussi de compromettre la viabilité financière du régime de sécurité sociale des indépendants. En somme, estime **Johan Lambrecht**, la grande différence entre les deux propositions est que l'une oblige l'indépendant à payer ses cotisations au cours de l'année même alors que l'autre lui permet seulement de le faire, mais avec la possibilité d'étaler les versements sur trois ans.

Pour **Denis Ducarme** (député fédéral MR), le principe du paiement des cotisations sociales des indépendants dans l'année même afin de mieux coller aux réalités du terrain a été négocié lors de l'accord de gouvernement et est inscrit dans la déclaration gouvernementale. **Bruno Tobback** (président du sp.a) estime au contraire qu'il s'agit d'une interprétation abusive de ce texte: la déclaration gouvernementale parle seulement de simplifier le mode de calcul des cotisations sociales des indépendants, sans prendre parti pour un système ou pour un autre.

II. AMELIORATION DE LA PROCÉDURE DE DISPENSE DU PAIEMENT DES COTISATIONS SOCIALES POUR INDÉPENDANTS: POUR UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Contexte

Lorsque, dans le système actuel, un indépendant sollicite une dispense du paiement de ses cotisations sociales, il doit d'abord prendre contact avec sa caisse d'assurances sociales. Celle-ci lui fait parvenir un formulaire de renseignements qui doit lui permettre de démontrer qu'il se trouve 'dans le besoin' ou 'dans une situation voisine de l'état de besoin'. L'évaluation de cet état de besoin doit se faire entre autres sur la base des revenus et des charges du ménage. Le formulaire de renseignements contient à cette fin des données détaillées sur la composition du ménage de l'indépendant et ses activités professionnelles. Il faut aussi y mentionner les revenus, les charges et les créances ainsi que l'aide éventuelle du CPAS et le revenu cadastral, aussi bien pour l'indépendant lui-même que pour les personnes qui vivent sous le même toit que lui.

Une fois le formulaire complété, l'indépendant doit le renvoyer à la caisse d'assurances sociales, qui le transmet ensuite au greffe de la Commission des Dispenses de Cotisations du SPF Sécurité sociale. Le greffe le fait parvenir à la Commission elle-même, qui se prononce après un délai d'au moins six mois – mais, de plus en plus souvent, de douze mois. Dans l'intervalle, non seulement l'indépendant est laissé dans l'incertitude, mais il ne peut pas non plus bénéficier de certains droits sociaux.

Pour l'instant, la Commission des Dispenses de Cotisations peut se prononcer sur une période de cotisations d'un an précédant la demande de dispense.

Propositions des auteurs

Niveau de compétence et modalités de mise en œuvre: initiative législative au niveau fédéral

a. Mieux définir 'l'état de besoin'

Pour pouvoir être dispensé du paiement de ses cotisations sociales, l'indépendant doit démontrer qu'il se trouve 'dans le besoin' ou 'dans une situation voisine de l'état de besoin'. Mais à ce jour, la loi ne donne pas plus de précisions sur ces termes, ce qui entraîne une incertitude juridique non négligeable puisque les indépendants concernés peuvent difficilement anticiper la décision finale.

Nous relevons pourtant que le formulaire de renseignements que l'indépendant est tenu de remplir contient des données détaillées sur sa situation personnelle et financière. Cet élément, combiné au grand nombre de dossiers – près de 30.000 – que la Commission doit traiter chaque année donne à penser que la Commission utilise bel et bien des critères clairs pour prendre une décision. Pour justifier le refus du législateur et de la Commission de rendre ces critères publics, on invoque l'argument selon lequel la Commission doit pouvoir conserver la flexibilité nécessaire pour évaluer les demandes. Cela lui

permettrait donc de se montrer plus souple dans certains cas particuliers, mais aussi plus sévère face à des demandes illégitimes.

Mais cet argument ne pèse guère face aux longs délais d'attente et à la grande incertitude due au manque de transparence de la procédure. C'est pourquoi nous plaignons pour l'instauration de critères clairs devant permettre de prendre une décision rapide dans la grande majorité des cas. L'actuel formulaire de renseignements peut continuer à servir de base, mais les critères précis qui déterminent si un indépendant a droit ou non à une dispense de cotisations (par exemple le fait qu'il bénéficie déjà d'une aide du CPAS ou qu'il se situe sous un certain seuil de revenus) doivent être rendus publics. Cela n'empêche pas le législateur de laisser à la Commission la marge de manœuvre indispensable pour pouvoir mener une enquête plus poussée dans certains cas exceptionnels. Des critères plus clairs aideront aussi à motiver les décisions prises par la Commission. Les choses seront ainsi plus transparentes non seulement pour les indépendants dont la demande a été entièrement ou partiellement refusée, mais aussi pour les demandeurs potentiels.

b. Acteurs

Nous proposons d'étendre le rôle des caisses d'assurances sociales en les autorisant à traiter elles-mêmes les demandes de dispense dans les cas où il n'y a pas de discussion sur la preuve de l'état de besoin ou d'une situation proche de l'état de besoin (par exemple lorsque l'indépendant perçoit un revenu d'intégration).

Tous les autres cas seraient traités par l'actuelle Commission des Dispenses de Cotisations.

L'indépendant qui obtient une dispense de paiement des cotisations sociales serait alors obligé de bénéficier d'un accompagnement individuel (gratuit dans la phase initiale), assuré par une organisation agréée pour exercer cette mission. Cette obligation présente les avantages suivants: d'une part elle contribuerait à ce que l'indépendant en difficulté se fasse accompagner à temps, alors qu'aujourd'hui les demandes de soutien arrivent souvent trop tard; d'autre part elle aurait un effet dissuasif auprès de certains indépendants qui sollicitent une dispense non justifiée.

c. Maintien des droits à la pension

Aujourd'hui, les indépendants qui bénéficient d'une dispense de paiement des cotisations sociales perdent aussi leurs droits à la pension pour les périodes concernées par cette dispense. Cette situation comporte une discrimination injustifiée par rapport aux travailleurs salariés qui se retrouvent au chômage et qui conservent, eux, leurs droits à la pension pendant leur période d'inactivité. C'est pourquoi nous proposons que les indépendants conservent eux aussi leurs droits à la pension au cas où ils sont dispensés du paiement des cotisations sociales.

d. Cotisations minimales obligatoires pour les nouveaux indépendants

Afin d'éviter les abus et les demandes peu fondées, nous proposons de limiter les possibilités de dispense pour les indépendants en début d'activité. Ceux-ci devraient attendre au moins quatre trimestres avant de pouvoir introduire une demande de dispense.

e. Raccourcissement des délais

L'instauration de critères d'évaluation clairs et la modification de la procédure selon la description faite ci-dessus doivent permettre, selon nous, de réduire à un mois le délai normal d'attente entre la réception du dossier (complet) de demande de dispense par l'instance chargée de le traiter et la décision.

f. Possibilité de se prononcer sur une plus longue période

Les caisses d'assurances sociales et la Commission pourraient se prononcer sur une période de cotisation de deux ans, au lieu d'un an aujourd'hui, précédant la demande de dispense.

Le débat

Bruno Wattenbergh (Agence bruxelloise pour l'Entreprise) se félicite que le rapport de la Fondation Roi Baudouin soulève la question du fonctionnement de la Commission des Dispenses, qui constitue pour lui une source d'injustice depuis de longues années. Il rappelle que l'on avait envisagé d'installer cet organe dans les tribunaux du travail, au sein desquels les organisations de travailleurs indépendants nomment des juges sociaux, et il se demande pourquoi cette option a visiblement été abandonnée.

Bruno Tobback (président du sp.a) s'interroge sur l'impact financier de certaines de ces mesures, comme le maintien des droits à la pension pendant la période de dispense des cotisations (mesure c) en combinaison avec l'allongement de la période sur laquelle la Commission peut se prononcer (mesure f): sera-t-il possible de financer cela? Et est-ce opportun: si la dispense ne porte que sur quelques trimestres, l'incidence sur la pension sera assez limitée; et si elle porte sur plusieurs années, cela a-t-il encore un sens de poursuivre l'activité indépendante?

Johan Lambrecht lui répond que la proposition consiste à porter cette période à deux ans, pas plus. Et surtout, l'obligation d'un accompagnement individuel pour l'indépendant dispensé des cotisations devrait constituer un frein pour dissuader les demandes non fondées.

III. PASSAGE DU STATUT D'INDÉPENDANT À UN AUTRE STATUT OU VICE VERSA: UN PAS VERS UNE PLUS GRANDE CONTINUITÉ

Contexte

Les indépendants qui sont contraints de cesser leur activité connaissent inévitablement une période d'incertitude, tant sur le plan émotionnel que financier. Pourtant, il est important qu'ils parviennent à reprendre le dessus d'une manière ou d'une autre, que ce soit sous le statut de travailleur salarié ou en conservant le statut d'indépendant. La pratique montre que le passage d'un statut à l'autre n'est pas si évident. Concrètement, le travailleur indépendant peut être confronté à trois types de problèmes.

Lorsque l'indépendant fait faillite sans être en société, il existe la possibilité que cette faillite soit déclarée excusable. Cela implique que le failli ne peut plus voir sa responsabilité engagée pour les créances en cours et qu'il peut donc repartir avec une ardoise vierge. Bien qu'en principe cette demande puisse être faite dès le sixième mois après le jugement de faillite, les tribunaux attendent souvent plus longtemps avant de déclarer la faillite excusable. Ils estiment qu'ils n'ont pas encore suffisamment d'informations pour juger si les conditions nécessaires (le failli a été 'malheureux' et a agi 'de bonne foi') sont remplies. Dans la plupart des cas, la faillite n'est donc déclarée excusable que lorsque toute la procédure est close. Comme celle-ci peut prendre plusieurs années, cela compromet considérablement la réinsertion professionnelle de l'indépendant failli.

Les indépendants qui dirigeaient une société peuvent eux aussi être victimes de préjugés de la part de banques, d'employeurs etc. après une faillite. Toutefois, la loi sur les faillites ne permet pas l'excusabilité pour les personnes morales. Le gérant d'une société faillie a donc toutes les peines du monde à prouver sa bonne foi. L'absence d'excusabilité touche tout particulièrement cette catégorie de travailleurs indépendants lorsqu'ils tentent de se réorienter vers une nouvelle activité professionnelle.

Enfin, les indépendants constatent trop souvent qu'une faillite laisse des 'traces'. Une société faillie est par exemple indiquée en rouge, avec la mention 'Situation juridique: faillite', dans la Centrale des Bilans, qui est entièrement consultable en ligne par le public. Ces traces restent visibles même une fois que la faillite a été prononcée. Il va de soi que c'est un obstacle supplémentaire pour l'indépendant qui essaie de se lancer dans une nouvelle carrière.

Propositions des auteurs

Niveau de compétence et modalités de mise en œuvre: adaptation de la loi sur les faillites au niveau fédéral

La déclaration d'excusabilité est un pas important pour l'indépendant failli parce qu'elle lui donne l'occasion de prendre un nouveau départ dans la vie. Rien n'est plus décourageant que de vouloir lancer une nouvelle activité indépendante lorsque la plus grande partie des revenus de celle-ci est saisie par le curateur. C'est pourquoi nous plaidons pour que l'excusabilité soit accordée dans l'année qui suit la

déclaration de faillite d'une affaire personnelle (adaptation de la loi sur les faillites), à moins que le juge dispose d'indices clairs de fraude. D'autre part, les conséquences directes de l'excusabilité doivent être davantage uniformisées. Dans certains cas, l'excusabilité a pour effet de mettre un terme à la saisie sur salaire alors que dans d'autres cas, la saisie sur salaire se poursuit tant que la procédure de faillite n'est pas entièrement close.

En cas de déclaration de faillite d'une société, il faut établir une distinction plus claire entre les faillites frauduleuses et non frauduleuses. Nous proposons d'introduire dans la loi sur les faillites une procédure consistant, pour le tribunal de commerce, à remettre au gérant une 'attestation de bonne foi' (en cas de faillite non frauduleuse) au plus tard un an après la déclaration de faillite de la société. Cette attestation permet à l'indépendant failli de prouver sans équivoque sa bonne foi et de ne plus devoir invoquer pour cela les quelques moyens de preuve dont il dispose aujourd'hui (en montrant par exemple qu'il n'a pas été condamné à une interdiction professionnelle ou en se basant sur le rapport du curateur). Bien qu'une telle mesure ait déjà fait l'objet d'un accord en 2008, dans le cadre du plan d'action fédéral sur les PME, elle n'a pas encore été mise à exécution.

Enfin, pour donner réellement une deuxième chance aux indépendants faillis, il faudrait effacer le passé en cas de faillite non frauduleuse. Dès le moment où la procédure judiciaire est achevée, les autorités publiques doivent supprimer toute référence à une faillite (par exemple 'Situation juridique: faillite', dans la Centrale des Bilans). Sinon, la réinsertion professionnelle de l'indépendant risque d'être fortement compromise dans une société où la faillite continue à être stigmatisée.

IV. FAVORISER LA CONTINUITÉ DE L'ACTIVITÉ OU DE L'ENTREPRISE

Contexte

Au plan légal, la thématique de la continuité de l'entreprise ou de l'activité économique exercée sous statut d'indépendant est régie par la loi relative à la continuité des entreprises du 31 janvier 2009³.

Cette législation, relativement récente, apporte une vision renouvelée et modernisée de la problématique de la continuité des entreprises, en mettant l'accent de manière complémentaire sur deux volets clairement identifiés:

- Un volet 'préventif', centré sur une reconsidération du rôle des chambres d'enquête commerciale créées au sein de chaque tribunal de commerce du pays et organisées à l'initiative de son/sa Président(e). Ces chambres invitent tout entrepreneur (indépendant ou en société) dépisté comme étant en difficulté sur base de certains clignotants (retards ONSS et TVA, protêts, incidents de solvabilité, ...), à se présenter, seul ou accompagné, pour expliquer l'origine de ses difficultés et la manière dont il compte réagir pour empêcher que ces difficultés nuisent à la collectivité.
- Un volet 'curatif', centré sur le développement d'alternatives concrètes au traditionnel jugement déclaratif de faillite et sur le développement de solutions de relance d'activités en situation de discontinuité, assistées par le tribunal de commerce. En l'état actuel de la législation, ces solutions prennent concrètement et schématiquement les formes suivantes:
 - Soit la nomination d'un médiateur, désigné dès que la continuité de l'entreprise est menacée (cessation ou difficulté de paiement) et que l'organisation de l'entreprise apparaît être à l'origine de ses problèmes. Il a alors pour missions de repenser la stratégie de l'entreprise, de faciliter la réorganisation de celle-ci en évitant les points critiques de nature à la rendre impossible et de faciliter les contacts entre l'entreprise et ses créanciers.
 - Soit la négociation d'un accord amiable lorsque l'entreprise se trouve en difficulté de paiement avec deux ou plusieurs créanciers et que sa continuité est menacée sans que son organisation soit nécessairement à l'origine de ses problèmes. Cet accord amiable permet à l'entreprise de bénéficier d'un sursis légal couvrant l'ensemble de ses dettes et d'annihiler l'exigibilité des créances pendant la période légale.
 - Soit, dans les cas les plus graves, la réorganisation judiciaire, lorsque la continuité de l'entreprise est sérieusement menacée et la rend proche d'une faillite formelle au sens légal du terme. Elle permet la conclusion d'un accord amiable avec l'ensemble des créanciers, l'obtention d'un accord de tous les créanciers sur un plan de réorganisation, le transfert de tout ou partie de l'entreprise sous contrôle judiciaire ou une combinaison alternée de ces diverses solutions.

Plusieurs problèmes ont été identifiés en matière de soutien à la continuité d'une activité. Ils sont bien évidemment conditionnés par le caractère encore récent d'une législation complexe, dont la volonté de

³ Telle que publiée au Moniteur Belge du 9 février 2009 et telle que complétée et amendée par l'Arrêté Royal du 30 septembre 2009 fixant les règles et barèmes relatifs aux honoraires et frais des mandataires de justice et des administrateurs provisoires et l'Arrêté Royal du 3 mars 2011 retirant les articles 9, 10, 23, 30 à 34, 77 et 78 de l'arrêté royal du 19 décembre 2010 portant exécution de l'article 84 de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

privilégier la continuité de l'activité dans le respect de la protection des intérêts des tiers⁴ rompt avec l'esprit des précédentes législations, axées quasi exclusivement sur le souci de protéger les intérêts des tiers face à tout risque de défaillance.

Ces problèmes s'articulent autour de quatre thèmes récurrents:

- Un manque d'information quant au contenu et aux possibilités offertes par les textes légaux.
En effet, il apparaît vite que de nombreux indépendants⁵ ne connaissent pas la loi et ses possibilités ou en ont une connaissance très limitée. Ils y recourent souvent trop tard et font trop peu appel aux différentes options possibles. Il en est de même paradoxalement pour les professionnels du chiffre, voire même du droit, alors qu'ils figurent parmi les premiers conseillers consultés par l'indépendant en passe de s'enliser dans une situation de défaillance récurrente. Le caractère récent de la législation, sa richesse (mais aussi sa complexité) et le fait qu'elle soit encore relativement peu intégrée dans les parcours de formation professionnelle continue des professionnels du droit et du chiffre expliquent en partie cette situation.
- Un manque d'innovation dans la mise en œuvre de solutions de continuité conformes au cadre légal nouvellement établi.
Un examen statistique sommaire des décisions prises par les différents tribunaux de commerce du pays depuis l'apparition de la nouvelle loi montre en effet que rares sont les professionnels du droit qui utilisent les possibilités nouvelles offertes en matière de réorganisation judiciaire: les plans de redressement alternatifs ne dépassent pas la dizaine (au mieux) par tribunal de commerce⁶.
- Un manque de réalisme et de prise de conscience de la part des indépendants eux-mêmes quant à l'état réel de leur situation financière.
De nombreux indépendants ont en effet une connaissance très limitée et approximative de leur situation financière exacte, notamment en termes de solvabilité, de liquidité et de capacité à générer de la trésorerie (cash-flow). Souvent, ils ne comprennent pas l'importance de ces éléments aux yeux de leur banquier ou du monde judiciaire, alors que la conjonction de difficultés récurrentes de liquidité et de solvabilité habilite le tribunal de commerce à intervenir et que la plupart des fournisseurs de crédit bancaire (de court ou de long terme) fondent essentiellement leurs décisions d'octroi ou de suspension de crédit sur le critère du volume de cash-flow généré. Ce manque de réalisme a pour conséquence que bon nombre d'indépendants en situation de pré-précarité n'ont pas conscience d'être en difficulté, car ils sont généralement trop englués dans le court terme et ont du mal à prendre du recul par rapport à la situation réelle de leur entreprise, surtout s'ils ne sont pas confrontés à un quelconque signal d'alerte.
- Des imperfections persistantes dans le cadre légal et réglementaire établi.
Les textes excluent notamment explicitement du champ d'application de la loi les titulaires d'une profession libérale, considérés comme étant régis exclusivement par les règles en vigueur au sein de leur propre ordre professionnel. Par ailleurs, le coût total de la procédure de réorganisation judiciaire reste très difficile à anticiper et à maîtriser pour plusieurs raisons: parce que le cadre légal n'est pas explicite, que l'expérience acquise reste faible vu le caractère récent de la nouvelle loi et

4 Et plus seulement sur la volonté d'assurer la protection des intérêts des tiers et de la communauté, comme c'était le cas pour les précédentes législations.

5 Pour ne pas dire la très grande majorité!

6 Données arrêtées au 30 juin 2011.

qu'une grande latitude est laissée aux Présidents des différents tribunaux de commerce dans la manière dont ils vont organiser et structurer leurs services et leurs procédures de fonctionnement⁷.

Propositions des auteurs

Logiquement, les propositions formulées pour rencontrer les difficultés mentionnées ci-avant ont trait tantôt au volet curatif du cadre légal actuel (dimension de court terme), tantôt au volet préventif de ce cadre légal (dimension de long terme).

En matière curative

- **Proposition 1:** Uniformisation des pratiques entre les différents tribunaux de commerce et partage systématique des 'bonnes pratiques' de ces tribunaux.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (obligation de partage) et corps judiciaire (modalités d'organisation).
 - *Modalités de mise en œuvre:* Dans le cadre des organes de collaboration et d'échange existant actuellement entre tribunaux de commerce au niveau fédéral et régional⁸, développement de procédures formalisées permettant d'identifier les 'bonnes pratiques' développées au sein de ces tribunaux et d'assurer leur transposition et leur diffusion au sein des autres tribunaux de commerce. Ce partage des multiples 'bonnes pratiques' développées de manière éparse pourrait suivre le processus suivant: recensement, intégration dans une ressource documentaire unique (multilingue) et diffusion via les instances chargées de la formation des juges consulaires (en faire l'objet d'une formation annuelle obligatoire).
- **Proposition 2:** Sensibilisation accrue, via une information simple et accessible, des indépendants, des comptables et des professionnels du droit quant aux possibilités offertes par le cadre légal actuel et quant aux droits et obligations de l'indépendant soumis au contrôle du tribunal.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (obligation d'information et budget de moyens estimé en première approximation à une centaine de milliers d'euros) et corps judiciaire (modalités de mise en œuvre).
 - *Modalités de mise en œuvre:* Dans le cadre des organes de collaboration et d'échange existant actuellement entre tribunaux de commerce au niveau fédéral et régional, identification des sources documentaires et des pratiques d'information considérées comme adéquates, simples et pertinentes au sein des différents tribunaux de commerce et organisation de la diffusion effective de l'information via les greffes des tribunaux de commerce.
- **Proposition 3:** Obligation de signalement plus rapide aux tribunaux de commerce des retards de paiement et des retards de versement à l'égard des créanciers légaux nationaux (notamment en matière de paiement à l'ONSS, à la TVA et à l'Impôt des Personnes Physiques).

⁷ Ce qui conduit à observer concrètement une grande diversité de pratiques entre tribunaux de commerce et engendre un sentiment de disparités comportementales peu propice au développement d'un socle commun et partagé de 'bonnes pratiques', sentiment qui peut influencer négativement la confiance qu'un indépendant en situation de discontinuité peut avoir en son tribunal de commerce et sa perception du soutien qu'il pourrait légitimement obtenir de la part de ce tribunal.

⁸ Généralement évoqués par les acteurs de terrain sous le terme générique 'Conférence des Présidents de Tribunaux'.

- *Niveau de décision concerné*: Niveau fédéral (obligation d'information).
 - *Modalités de mise en œuvre*: Intégration explicite dans les objectifs (voire, à terme, les obligations) assignés aux créanciers légaux précités d'une obligation de signalement effectif auprès des tribunaux de commerce de tout retard de paiement excédent une durée effective de 9 mois à dater de l'échéance la plus ancienne non honorée.
- **Proposition 4**: Obligation de désignation, au sein de chaque tribunal de commerce, d'au moins un juge consulaire sensibilisé et formé à l'accompagnement spécifique des indépendants en difficulté, tant en termes juridique que social.
 - *Niveau de décision concerné*: Niveau fédéral (Arrêté Royal d'exécution) et corps judiciaire.
 - *Modalités de mise en œuvre*:
 - Intégration explicite, dans un Arrêté Royal d'exécution de la loi sur la continuité des entreprises, de l'obligation d'affecter au moins un juge consulaire au suivi et à l'accompagnement des indépendants en situation de discontinuité.
 - Au sein des organes en charge d'assurer la formation et la coordination entre tribunaux de commerce, développement d'activités de formation des juges consulaires affectés au suivi spécifique des indépendants en situation de discontinuité.
 - **Proposition 5**: Insertion systématique annuelle, dans le programme de formation continuée des professionnels du chiffre et des professionnels du droit, d'une journée spécifiquement consacrée à l'accompagnement de l'indépendant en difficulté dans une perspective curative.
 - *Niveau de décision concerné*: Corps professionnels en charge respectivement de l'encadrement et de la formation des comptables, experts-comptables, expert-fiscaux, avocats et magistrats.
 - *Modalités de mise en œuvre*: Intégration formelle d'au moins une journée de formation continue en matière d'accompagnement de l'indépendant en situation de précarité et/ou de discontinuité et valorisation de cette journée dans les obligations de formation continue des professionnels précités. Cette journée de formation a notamment pour but de clarifier et d'expliciter par des exemples concrets le rôle et l'étendue exacte des responsabilités de chaque acteur impliqué dans la procédure (en ce compris le rôle du médiateur) et de traduire le cadre légal en des termes concrets et opérationnels, éclairés par des cas récents issus de la pratique des tribunaux de commerce.

En matière préventive

- **Proposition 6**: Mise à disposition des indépendants et de leurs conseillers d'outils d'autodiagnostic simples, modularisés et anonymes, cautionnés par des professionnels de l'accompagnement d'indépendants et accompagnés de commentaires et de suggestions de règles de 'bonne gestion', idéalement accessibles via Internet.
 - *Niveau de décision concerné*: Instances régionales et/ou nationales des organismes habilités légalement ou réglementairement pour accompagner le développement des indépendants, en situation de difficulté ou pas.
 - *Modalités de mise en œuvre*:
 - Conception, développement, mise en ligne et suivi/supervision d'un outil d'autodiagnostic utilisable par un indépendant et couvrant les aspects essentiels de la gestion de son activité (gestion stratégique, gestion financière, gestion commerciale, gestion des

opérations, gestion des ressources humaines) et ses interactions avec sa vie personnelle et familiale.

- Dans des circonstances particulières (telles qu'une re-création d'activité suite à une faillite ou une cessation d'activité), des mesures réglementaires et/ou légales pourraient ensuite être prises pour obliger un indépendant en situation de précarité à se soumettre à un tel outil d'autodiagnostic, avec l'aide et l'accompagnement d'un professionnel de l'accompagnement de PME dont le coût serait alors pris en charge par l'autorité publique (dans le cadre des missions déjà attribuées à ce jour à de nombreux organismes dans toutes les régions du pays). Le but final de cette obligation de moyens est alors d'amener l'indépendant en situation de précarité à prendre du recul et à réfléchir avec un professionnel de la gestion aux raisons qui ont conduit son activité à connaître des difficultés tellement importantes qu'il se retrouve en situation de précarité, tant à titre personnel qu'à titre professionnel. Si l'indépendant bénéficie d'une dispense de cotisations sociales, nous plaçons aussi pour un accompagnement individuel obligatoire (voir mesure II).

Le débat

En termes de prévention, **Frédéric Lernoux** (Centre de connaissance et de financement des PME) souligne le problème de l'accès au crédit pour les petites entreprises. Celles-ci ont aujourd'hui beaucoup de mal à trouver des partenaires financiers prêts à prendre des risques, que ce soit pour les aider à surmonter des difficultés passagères ou pour lancer dans un projet innovant. Quand on sait que 40% des entrepreneurs interrogés répondent que leurs liquidités se dégradent, on se rend compte à quel point l'accès à des financements à court terme est un élément crucial pour permettre la continuité de l'entreprise. Frédéric Lernoux signale aussi qu'un outil d'auto-diagnostic mis au point avec HEC-Université de Liège sera bientôt disponible en ligne.

Muriel Gerken (députée fédérale Ecolo) abonde dans le même sens et ajoute que la confusion entre le patrimoine professionnel et privé complique encore cet accès au crédit, en particulier pour les micro-entreprises: le risque est d'autant plus difficile à estimer que les banques ont tendance à globaliser les dossiers à caractère professionnel et privé. Par ailleurs, elle signale qu'elle avait déposé une proposition permettant à un indépendant failli d'avoir une deuxième fois recours au Fonds des Faillites.

V. FACILITER LE RÈGLEMENT COLLECTIF DE DETTES

Contexte

La problématique du règlement collectif de dettes est régie par la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis⁹.

Fondamentalement, le règlement collectif de dettes est une procédure judiciaire de médiation de dettes applicable à un individu (et non à une entreprise exerçant une activité dite commerciale). Sa finalité est double. A moyen et long terme, elle vise à assurer le rétablissement de la situation financière personnelle du bénéficiaire de la procédure (en l'espèce, l'indépendant en situation de précarité qui demanderait à bénéficier de la protection de la loi) en lui permettant si possible de payer ses dettes tout en lui garantissant, à lui et à sa famille, de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. A très court terme, elle permet de briser la spirale infernale de son endettement personnel et familial, en le mettant temporairement à l'abri de l'effet 'boule de neige' induit par le paiement des pénalités, indemnités, intérêts de retards et frais de procédures occasionnés par l'ensemble des factures qu'il n'a pas pu honorer à temps et à heure.

L'examen attentif des textes légaux et réglementaires et l'écoute des professionnels de terrain impliqués dans la mise en œuvre quotidienne de la procédure (avocats, juges, assistants sociaux essentiellement) et d'indépendants qui y ont été confrontés laissent apparaître plusieurs problèmes:

- D'abord, un problème de champ d'application.
En l'état actuel, cette procédure ne s'applique qu'aux personnes physiques qui n'ont pas la qualité de commerçants (salariés, personnes sans profession, agriculteurs, titulaires de profession libérale). La personne physique qui exerce une activité commerciale au sens légal du terme (à savoir la très grande majorité des indépendants) en est exclue et est orientée vers la médiation de dettes commerciale ou vers les mécanismes de protection organisés par la loi sur la continuité des entreprises. De plus, le cadre légal existant prévoit des délais spécifiques pour les anciens indépendants qui souhaiteraient bénéficier de la protection de la loi: si la personne visée a eu autrefois la qualité de commerçant, elle ne peut introduire sa requête que six mois au moins après la cessation de son commerce ou, si elle a été déclarée en faillite, après la clôture de la faillite.
- Ensuite, un problème de frein à la 'seconde chance'.
En effet, la personne en situation de règlement collectif de dettes qui veut lancer une activité indépendante pour assurer sa réinsertion dans le tissu économique et ainsi bénéficier d'une 'seconde chance' de redémarrage économique doit renoncer au bénéfice du règlement collectif de dettes. De plus, le bénéficiaire en situation de règlement collectif de dettes et qui y renonce pour devenir indépendant ne peut pas introduire une nouvelle demande de procédure pendant un délai de 5 ans, alors même que les risques de difficultés sérieuses (voire d'échec) sont statistiquement beaucoup plus probables¹⁰ au cours des 3 premières années de l'activité.

⁹ Telle que modifiée par la loi du 13 décembre 2005 portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dettes, *Moniteur Belge* du 21 décembre 2005, et par la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, *Moniteur Belge* du 28 décembre 2006.

¹⁰ L'analyse historique des statistiques de faillite, en Belgique mais aussi dans le reste de l'Europe, montre en effet qu'une activité nouvelle sur trois échouera dans un délai de 3 ans à dater de sa création et qu'une autre activité sur trois connaîtra des difficultés financières graves durant les deux années suivantes.

- Par ailleurs, les bénéficiaires mettent en exergue divers problèmes liés au déroulement formel de la procédure.
Sont notamment mis en évidence l'absence d'un contrôle formalisé et détaillé du coût de la procédure, et surtout du médiateur de dettes, ainsi qu'une transparence très limitée a priori sur ces coûts: le mode de rémunération des intervenants à l'acte conduit en effet davantage à une obligation de moyens que de résultats et mène insidieusement à accumuler les actes. De plus, il n'y a pas de plafond quant au coût de la procédure et pas de limitation de durée formelle imposée: le risque d'une procédure sans fin est donc non négligeable. Enfin, le cadre légal et réglementaire actuel ne met pas en place un véritable encadrement organisé et structuré du travail du médiateur (cadre qui décrirait en détail et avec précision les délais à respecter par chacun et notamment par les créanciers concernés, les informations obligatoires à transmettre à intervalles réguliers aux diverses parties impliquées dans la procédure, les contrôles externes organisés, les sanctions encourues par les parties qui ne satisferaient pas aux demandes qui leur sont faites, ...).
- Enfin, une absence de sensibilisation des médiateurs de dettes aux spécificités de l'activité indépendante (notamment en matière de distinction entre le patrimoine privé et professionnel). Rarement confrontés à des indépendants en situation de précarité (vu les limites du champ d'application de la loi évoquées ci-avant), les médiateurs de dettes n'ont logiquement qu'une connaissance partielle des spécificités de la situation des indépendants auxquels ils peuvent être parfois confrontés, notamment lorsqu'il s'agit de prendre en considération les biens et avoirs liés à l'exercice de l'activité professionnelle de l'indépendant.

Propositions des auteurs

Pour faire face aux problèmes et difficultés évoqués ci-avant, nous formulons les propositions suivantes.

- **Proposition 1:** Résoudre les problèmes de délais propres aux anciens indépendants.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (Arrêté Royal d'exécution de la loi).
 - *Modalités de mise en œuvre:* Le cadre légal revu devrait permettre l'accès à la procédure dès le dépôt de la déclaration de cessation d'activités au greffe du tribunal de commerce ou dès après le prononcé du jugement déclaratif de faillite.
- **Proposition 2:** Lever les freins qui font de la procédure de règlement collectif de dettes une barrière empêchant le lancement d'une activité indépendante dans des conditions d'endettement personnel assainies.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (Arrêté Royal d'exécution de la loi).
 - *Modalités de mise en œuvre:*
Si le législateur souhaite empêcher que la procédure de règlement collectif de dettes ne reste un frein au (re)démarrage d'activités économiques nouvelles, dans des conditions d'endettement personnel assainies, le cadre légal revu devrait avoir comme philosophie de considérer la procédure de règlement collectif de dettes comme complémentaire au plan familial et personnel d'une éventuelle procédure de relance d'une activité économique, éventuellement sous le contrôle du tribunal de commerce.
 - Notamment, les dispositions légales revues doivent permettre de sortir du règlement collectif de dettes tout en conservant son bénéfice durant une durée limitée lors du

lancement d'une activité en tant qu'indépendant, qu'elle soit à titre principal ou accessoire (idéalement, au minimum 3 ans).

- A défaut, les dispositions légales revues doivent veiller à réduire le délai de réintroduction d'une demande de bénéfice d'un règlement collectif de dettes de 5 ans à un maximum de 3 ans, idéalement 2 ans, après une éventuelle renonciation pour lancement d'une activité indépendante.
 - A plus long terme, il faudrait envisager la faisabilité économique, sociale et judiciaire d'une formule mixte associant 'procédure de règlement collectif de dettes' au niveau personnel et familial et 'procédure de réorganisation judiciaire' au niveau de l'activité économique de l'indépendant. Une telle formule permettrait en effet, lorsqu'un individu souhaite mettre fin à son règlement collectif de dettes pour devenir indépendant à titre principal, de lui conserver durant une période limitée (par exemple 3 ans) le bénéfice du règlement collectif de dettes tout en garantissant la protection des intérêts de la collectivité, via l'ouverture d'office, à titre préventif, d'une procédure de réorganisation judiciaire (relevant de la loi sur la continuité des entreprises) sous le contrôle du tribunal de commerce. Cette procédure intégrerait également le suivi du bon déroulement de la procédure de règlement collectif de dettes.
- **Proposition 3:** Accroître la transparence et le contrôle de la procédure de règlement collectif de dettes, notamment en regard de la situation spécifique de l'indépendant.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (Arrêté Royal d'exécution de la loi).
 - *Modalités de mise en œuvre:*
Les dispositions intégrées dans cet arrêté devraient permettre:
 - De clarifier le coût de la procédure et de mieux l'encadrer (notamment en prévoyant une enveloppe maximale à ne pas dépasser);
 - D'imposer une obligation de résultat pour l'obtention d'un plan d'apurement des dettes validé par l'autorité judiciaire responsable dans un délai maximal déterminé (18 mois semble un maximum à ne pas dépasser);
 - La mise en place d'un comité d'éthique et de déontologie pluraliste (associant monde judiciaire et professionnels du monde économique et social) chargé de la formation et du contrôle (préventif et répressif) du travail des médiateurs, notamment en matière de sensibilisation et d'encadrement du suivi des indépendants n'ayant pas la qualité de commerçant et des titulaires de profession libérale;
 - La mise en place d'un 'Ombudsman public' au niveau fédéral, indépendant du monde économique et judiciaire, chargé d'éclairer les indépendants sur les enjeux et frontières de la procédure du règlement collectif de dettes et d'apporter des pistes de solutions aux problèmes récurrents identifiés.
 - **Proposition 4:** Renforcer l'uniformisation des pratiques et l'échange d'expériences entre médiateurs de dettes, notamment par la création d'une plate-forme de formation et d'information accessible à tout moment à distance.
 - *Niveau de décision concerné:* Niveau fédéral (SPF Economie) et unions des villes et communes régionales.
 - *Modalités de mise en œuvre:*
Sur base des expériences et pratiques déjà existantes au niveau régional et local (déjà de fort bonne qualité générale), identification des pratiques les plus efficaces, puis généralisation et

partage de ces pratiques, via:

- Des formations 'in situ' ou 'à distance' réservées aux médiateurs de dettes.
- Des plateformes de formation et d'échange accessibles sur Internet telles que celles déjà rendues disponibles par le Centre d'appui aux services de médiation de dettes en Région de Bruxelles-Capitale, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ou le très détaillé Vlaams Centrum Schuldbemiddeling.

VI. INDEMNITÉ DE CESSATION D'ACTIVITÉ: ARRÊTER À TEMPS POUR ÉVITER LA CATASTROPHE

Contexte

En Belgique, les indépendants dont l'activité n'est plus viable n'ont souvent pas d'autre choix que de poursuivre celle-ci, faute d'un revenu de remplacement. L'actuelle 'assurance faillite' ne peut intervenir, en procurant un revenu temporaire de remplacement, que pour des indépendants qui font effectivement faillite. Elle ne constitue donc pas une solution pour ceux qui se trouvent pris dans de grandes difficultés financières mais sans être en faillite. Un autre problème est que, pendant la période où ils perçoivent 'l'assurance faillite', les indépendants ne contribuent pas à la constitution de leurs droits à la pension. Ceux qui ne font pas faillite mais qui mettent un terme à leur activité dans les quinze ans après le début de celle-ci peuvent bénéficier d'une allocation de chômage à condition d'avoir travaillé suffisamment longtemps comme salarié avant de devenir indépendant. Ils doivent alors apporter la preuve de ce travail salarié. En pratique, il leur est extrêmement difficile de fournir cette preuve, voire de démontrer que leur employeur précédent ne veut plus les réengager (condition exigée si le travailleur a démissionné de son travail comme salarié). Quant à ceux qui arrêtent leur activité sans faire faillite et après avoir travaillé plus de quinze ans comme indépendant, ils n'ont aucun droit à une indemnité de chômage.

Plusieurs pays de l'UE ont pris des mesures pour que les indépendants contraints de cesser leur activité ne restent pas sans revenus. Aux Pays-Bas, 'l'Assistance pour indépendants' ('Bijstand voor zelfstandigen') prévoit depuis 2004 le droit à une allocation périodique complémentaire limitée à douze mois pour les indépendants qui souhaitent arrêter leur activité parce qu'elle n'est plus viable. Une assurance facultative de cessation d'activité est entrée en vigueur en Autriche le 1^{er} janvier 2009. En Espagne et en Allemagne, il est possible de cotiser à un système d'assurance-chômage. Les indépendants au Danemark et en Suède peuvent bénéficier d'une allocation de chômage. En Islande aussi, 'l'Unemployment Benefit Act', adopté en 2006, donne droit à une intervention financière en cas de cessation d'activité ou de travail à temps partiel. En Belgique, enfin, l'article 200 de la loi-programme du 22 décembre 2008 a établi le principe de l'assurance sociale en cas de cessation forcée. Par ailleurs, une proposition de loi a été rédigée afin d'instaurer une assurance volontaire de cessation d'activité. Ce système permettrait aux indépendants, en échange du paiement d'une cotisation forfaitaire, d'avoir droit à une allocation périodique pendant une période maximale de douze mois s'ils mettent fin à leur activité indépendante et ne peuvent pas percevoir d'autres revenus¹¹.

Proposition des auteurs

Niveau de compétence et modalités de mise en œuvre: initiative législative au niveau fédéral

Il est clair qu'il faut prévoir une indemnité de cessation d'activité pour les indépendants dont l'entreprise n'est plus viable afin qu'ils ne soient plus contraints de poursuivre leur activité envers et contre tout. C'est pourquoi nous proposons qu'une indemnité temporaire de transition soit instaurée au sein du régime de sécurité sociale pour indépendants au moyen d'une initiative législative au niveau fédéral. Ce

¹¹ 'Wetsvoorstel tot invoering van een vrijwillige Stopzettingsverzekering voor zelfstandigen', Brussel, 28 januari 2010.

système permettrait à tout indépendant qui met un terme à son activité parce qu'elle n'est plus viable (cessation forcée, et non choix librement consenti) de bénéficier d'un droit à une indemnité temporaire, c'est-à-dire une sorte d'allocation de chômage à la suite d'une cessation forcée avant une faillite ou à la suite d'une faillite. Les chambres d'enquête commerciale se verraient confier l'application de ce droit à une indemnité de transition. La proposition est la suivante: ces chambres examinent le caractère forcé de la cessation d'activité (viabilité de l'entreprise et possibilités de l'entrepreneur), à l'initiative de l'indépendant ou si des tiers ont signalé des défauts de paiement de l'entreprise. Elles se prononcent sur le caractère contraint de l'arrêt de l'activité et peuvent pour cela utiliser les 'signaux d'alerte' dont elles se servent déjà aujourd'hui. Si l'indépendant prend l'initiative de faire constater le caractère forcé de la cessation d'activité, les chambres d'enquête commerciale formulent une réponse dans le mois qui suit la demande et, le cas échéant, fournissent la preuve de ce caractère forcé. En cas de cessation forcée, la radiation de la banque Carrefour des Entreprises est gratuite pour l'indépendant. Les chambres d'enquête commerciale informent l'indépendant de l'existence du droit à une indemnité de transition. Elles lui signalent aussi la possibilité de bénéficier d'un suivi assuré par une organisation agréée pour accompagner les indépendants en difficulté. Cette organisation pourra ainsi l'aider à régler le mieux possible la cessation d'activité.

Le montant de l'indemnité peut être calqué sur l'allocation de chômage pour les travailleurs salariés. La durée pendant laquelle elle est octroyée dépend de la période durant laquelle l'indépendant a payé ses cotisations sociales. Le non-paiement des cotisations sociales les plus récentes ne prive donc pas l'indépendant du droit à une indemnité de transition. Il est absolument indispensable de limiter celle-ci dans le temps afin de stimuler la réinsertion des indépendants sur le marché de l'emploi. Pour que l'indépendant puisse bénéficier de ce droit, il doit avoir payé au moins quatre trimestres de cotisations sociales. Ceci éviterait que le système ne favorise des créations d'activités insuffisamment réfléchies.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la durée de l'indemnité de transition selon le nombre de trimestres durant lesquels les cotisations sociales ont été payées.

Nombre de cotisations trimestrielles	Durée de l'indemnité de transition
≥4 et <10 cotisations trimestrielles	6 mois
≥10 et <16 cotisations trimestrielles	9 mois
≥16 et <32 cotisations trimestrielles	12 mois
≥32 et <48 cotisations trimestrielles	15 mois
≥48 et <80 cotisations trimestrielles	18 mois
≥80 et <120 cotisations trimestrielles	20 mois
≥120 cotisations trimestrielles	24 mois

Si l'indépendant n'utilise pas la totalité de l'indemnité de transition à laquelle il a droit, les mois restants pourraient être reportés au cas où il serait à nouveau contraint ultérieurement à une cessation d'activité. Dans ce cas, la même règle est d'application, à savoir que la durée de l'indemnité de transition est calculée sur le nombre de cotisations trimestrielles. Mais même en cumulant ainsi des mois reportés et de 'nouveaux' mois auxquels il a droit, la période maximale de l'indemnité de transition ne peut en aucun cas excéder 24 mois.

Pendant la période durant laquelle cette indemnité est octroyée, l'(ancien) travailleur indépendant continue à se constituer tous les droits en matière de sécurité sociale. D'autre part, le recrutement d'un ancien indépendant qui a été contraint de cesser ses activités doit bénéficier de mesures incitatives, comme une réduction temporaire des cotisations patronales, analogues à celles en vigueur pour l'engagement d'un chômeur.

Enfin, le droit à une indemnité de transition doit être accessible à tout travailleur indépendant dans le besoin et ne doit pas dépendre d'une cotisation uniquement payée par ceux qui peuvent se le permettre.

L'indépendant qui s'est constitué des droits dans le régime salarié ne les perd pas. Si l'indépendant contraint de cesser son activité choisit de bénéficier des droits qu'il s'est constitué dans le régime salarié, il ne peut pas les cumuler avec l'indemnité de transition.

Le débat

Tout en souscrivant au principe de l'indemnité de cessation d'activité, **Karel Van Eetvelt** (UNIZO) voudrait savoir si on a déjà tenté de chiffrer le coût de cette mesure, y compris avec les économies indirectes et les effets de retour qu'elle engendrerait.

Johan Lambrecht répond que ce calcul n'a pas encore été fait, mais qu'il y aurait certainement des effets indirects positifs. Il cite deux exemples: si cette mesure peut éviter à des personnes de tomber dans la pauvreté, cela soulagera le budget de l'aide sociale; d'autre part, dans une économie saine et dynamique, il faut que des entreprises meurent pour que d'autres naissent. C'est le phénomène dit de la 'porte tournante' ou encore de la 'destruction créatrice'. L'indemnité de cessation d'activité peut favoriser cette rotation et donc stimuler la création de nouvelles entreprises plus prometteuses.

Un autre effet indirect, souligne **Christine Mattheeuws** (NSZ/SNI), est que l'indépendant qui est obligé de poursuivre une activité non viable en entraîne souvent d'autres dans ses difficultés, par exemple parce qu'il paie ses fournisseurs en retard. L'indemnité de cessation d'activité pourrait éviter cet effet boule de neige. D'autre part, le fait de ne plus avoir droit à aucune forme de protection après avoir travaillé, et donc aussi cotisé, pendant plus de quinze ans est ressenti comme une injustice particulièrement criante par beaucoup d'indépendants.

Daniel Ducarme (député fédéral MR) et **Christine Lhoste** (cabinet de la ministre Laruelle) s'interrogent sur la mission et les compétences des chambres d'enquête commerciale, qui seraient chargées, dans cette proposition, de constater le caractère forcé de l'arrêt de l'activité. Comme elles dépendent des tribunaux de commerce, qu'en est-il des indépendants qui ne sont pas commerçants? Ils rappellent aussi que la loi a prévu d'étendre l'assurance faillite à des cas de cessation forcée. Il ne reste plus qu'à prendre les arrêtés d'exécution et le Comité général de gestion pour le statut des travailleurs indépendants, au sein de l'INASTI, travaille depuis plusieurs mois à un avis détaillé sur cette assurance faillite étendue. Ils regrettent dès lors que l'option choisie dans le rapport ne s'inscrive pas dans cette logique.

Pour **Johan Lambrecht**, l'assurance faillite est un dispositif assez lourd et complexe qui reste peu connu sur le terrain. De plus, seule une minorité d'indépendants arrêtent leur activité à la suite d'une faillite. Sa proposition va donc dans l'autre sens: elle vise à remplacer l'assurance faillite par une mesure plus simple et plus large. En tout cas, il lance un appel pressant à la ministre Laruelle pour ne pas limiter les mesures de protection aux cas de faillite: selon lui, il y a davantage d'indépendants en situation de pauvreté parce qu'ils ont été obligés de poursuivre coûte que coûte une activité non rentable que parce qu'ils ont fait faillite.

Bruno Wattenbergh (Agence bruxelloise pour l'Entreprise) se réjouit que l'assurance faillite soit réformée car c'est un système qui fonctionne mal. Mais selon lui, il faut aussi poser la question du rôle des caisses d'assurances sociales: celles-ci ont une mission d'information à remplir et elles peuvent le faire grâce au pourcentage qu'elles prélèvent sur les cotisations.

Muriel Gerkens (députée fédérale Ecolo) avait plutôt envisagé l'octroi d'une indemnité de cessation d'activité pour les indépendants en fin de carrière, dont l'activité est en déclin et ne leur permet plus de vivre dignement. Une commission mixte ONSS/INASTI pourrait se prononcer sur leur droit à bénéficier d'une telle indemnité. Elle s'interroge également sur le financement de ce type de mesure (les indépendants seront-ils d'accord pour mettre en place un mécanisme de solidarité entre eux?) et elle attire l'attention sur la problématique des 'faux indépendants': en créant des mesures de protection qui rendent le statut d'indépendant plus attractif, on risque aussi que davantage de personnes soient plus ou moins forcées de prendre ce statut pour pouvoir trouver du travail.

Chris Botterman (Boerenbond) souligne à son tour les limites de l'assurance faillite dans la mesure où beaucoup d'indépendants, notamment dans secteur agricole et horticole, ne sont pas commerçants. Il suggère également que l'octroi de l'indemnité de cessation d'activité soit lié, jusqu'à un certain âge, à la possibilité, voire à l'obligation de suivre une formation, un recyclage ou un trajet de reconversion.

Bruno Tobback (président du sp.a) veut élargir le débat. Nos différents régimes de protection sociale datent d'une époque où les clivages entre ouvriers, employés, indépendants et fonctionnaires étaient rigides et où on conservait généralement le même statut pendant toute sa carrière. A présent que ce modèle figé est remis en question, il faut tendre vers une harmonisation progressive entre ces régimes. Pour lui, l'augmentation du nombre d'indépendants est moins due à des créations d'activité qu'à l'extension du statut d'indépendant à des secteurs et des métiers qui recouraient traditionnellement au travail salarié. Il est favorable à l'indemnité de cessation d'activité, qui n'est finalement qu'une forme d'allocation de chômage, mais à condition qu'elle s'intègre dans une refonte de notre modèle de protection sociale. Sinon, on ne fait que créer un dispositif supplémentaire qui complique encore le système au lieu de le simplifier. **Daniel Ducarme** (député fédéral MR) est lui aussi disposé à débattre sans tabous de ces questions. Pour **Bruno Wattenbergh** (Agence bruxelloise pour l'Entreprise), on n'échappera pas au débat sur le statut unique, compte tenu du nombre croissant de carrières mixtes: chaque revalorisation des prestations, dans un contexte de plus grande fiscalisation du financement de la sécurité sociale, nous en rapproche chaque jour un peu plus.

Johan Lambrecht partage cette vision. Les esprits évoluent, estime-t-il. Si on avait proposé il y a 20 ans le principe d'une indemnité de cessation d'activité, on se serait sans doute heurté à beaucoup de réticences de la part des indépendants eux-mêmes! Mais aujourd'hui, de plus en plus de voix s'élèvent dans le secteur pour instaurer des mécanismes de solidarité.

VII. HARMONISER L'ACCOMPAGNEMENT DES INDÉPENDANTS EN DIFFICULTÉ ET RENFORCER SON FINANCEMENT STRUCTUREL PAR L'AUTORITÉ PUBLIQUE

Contexte

Le thème de l'accompagnement spécifique des indépendants en situation de précarité est un sujet vaste aux frontières particulièrement floues dont l'objet est, par nature, difficile à appréhender. Quand on pose aux acteurs de terrain cette simple question: 'Quelle définition objective peut-on donner d'un indépendant en situation de précarité?', on obtient des réponses qui sont loin d'être uniformes. Ce sujet n'est d'ailleurs que rarement appréhendé en tant que tel par ces acteurs de terrain, dont la très grande majorité conseille et accompagne indistinctement l'ensemble des indépendants, qu'ils soient ou non en situation de précarité. En outre, la nature même de l'accompagnement qui peut être proposé à l'indépendant en difficulté n'est pas uniforme et mobilise des compétences et des acteurs d'horizons et de profils très différents.

Pourtant, l'importance d'un accompagnement aussi précoce que possible de l'indépendant en situation de précarité est apparue comme primordiale dans la préparation de chacun des six chantiers présentés ci-dessus, ce qui en fait un thème transversal de l'ensemble du rapport.

Cet accompagnement doit être considéré comme une priorité et une condition nécessaire pour permettre à chacune des recommandations émises jusqu'à présent de déboucher sur les résultats les plus favorables, mais il doit aussi être lucide et réaliste. Il doit notamment reposer sur un diagnostic précoce et relativement précis de la situation économique et personnelle réelle de chaque cas qui se présente en vue d'un accompagnement et ne pas conduire à prolonger inutilement la vie d'une activité dont tout indique qu'elle n'a plus de pertinence économique ou qu'elle risque de porter préjudice à la vie personnelle ou familiale de l'indépendant concerné. En effet, dans de tels cas, la cessation pure et simple de l'activité s'avère généralement la solution la plus respectueuse à la fois de l'intérêt de la collectivité et de celui de la personne elle-même.

L'observation du terrain et les entretiens et contacts avec les professionnels du secteur laissent apparaître trois constats.

- D'abord, l'accompagnement des indépendants en situation de précarité est multiforme. Il peut prendre:
 - Soit la forme d'un accompagnement social et/ou psychologique de la personne même de l'indépendant en situation de précarité et/ou de sa famille, mobilisant dans ce cas essentiellement des assistants sociaux et/ou des psychologues.
 - Soit la forme d'un support en conseils managériaux focalisés sur l'exercice de l'activité économique de l'indépendant. Dans ce cas, ce sont essentiellement des professionnels du chiffre (comptables et experts-comptables en particulier), du droit et de la stratégie d'entreprise qui sont mobilisés.
 - Soit, plus rarement toutefois, la forme d'un support en formation, continuée ou de base. A nouveau, les professionnels du chiffre, du droit et de la gestion des entreprises sont alors

- mobilisés, de même que les pédagogues ou les professionnels des sciences de l'éducation.
- Soit, le plus généralement, par une combinaison des trois formes qui précèdent.
- Ensuite, cet accompagnement se présente de manière différente selon que l'indépendant est déjà en grande difficulté, et donc dans une situation de précarité avérée, ou qu'il commence seulement à ressentir les effets de premières difficultés.
 - Dans le premier cas, l'accompagnement requis est davantage un accompagnement de crise, essentiellement curatif et focalisé sur la personne de l'indépendant et sur sa famille. Il met l'accent, d'une part, sur son accompagnement social (maintien ou accès à des droits sociaux, garantie d'un minimum de revenus, règlement collectif de dettes, ...) et, d'autre part, sur la manière de gérer la fin ou le rebond de son activité.
 - Dans le second cas, l'accompagnement requis est davantage un accompagnement préventif, focalisé sur le suivi de l'activité économique proprement dite et tout particulièrement sur l'identification des signaux (essentiellement financiers) annonciateurs de sérieuses difficultés. Il met alors l'accent sur la mise en place et le respect par l'entrepreneur de règles simples de bonne gestion (suivi de la trésorerie, diversification du portefeuille de clients, identification de nouvelles opportunités, ...).
 - Enfin, le financement de cet accompagnement soulève des problèmes récurrents.
 - L'indépendant en situation de précarité peut difficilement le financer puisqu'il dispose de facto de moyens financiers limités, qu'il préfère consacrer à des priorités autres que du conseil, et que le coût d'un accompagnement de qualité et régulier est inévitablement élevé. Un mécanisme d'accès à des professionnels du chiffre de type 'pro deo', par ailleurs très peu utilisé, n'existe qu'à Bruxelles¹².
 - Le financement public des organismes qui prennent en charge la mise en œuvre d'initiatives locales, régionales, fédérales ou européennes en matière d'accompagnement des indépendants en situation de précarité pose aussi problème: il est généralement limité en volume (le financement porte le plus souvent sur des montants budgétaires modestes et trop faibles en regard de l'étendue et de la complexité des tâches relevant des initiatives financées), limité dans le temps, peu stable et disséminé entre un nombre élevé d'opérateurs différents, de tailles disparates.

Ces trois constats sont exacerbés par le fait que, tant au niveau fédéral que régional ou plus local, il n'existe pas de convergence des visions politiques, économiques et sociales développées en matière d'accompagnement à mettre à la disposition des indépendants (que ce soit au travers des structures de soutien au développement des activités de nature économique ou au travers des structures de soutien à l'accompagnement social des individus, tels que les CPAS), qu'ils soient ou non en situation de précarité. Sur le terrain, cette diversité des visions politiques, économiques et sociales et la diversité extrême des formes que peut prendre le concept d'accompagnement des indépendants (notamment en situation de précarité) expliquent l'existence d'un nombre important d'initiatives, notamment en matière d'accompagnement direct et d'information des indépendants en situation de précarité et de formation des professionnels de l'accompagnement social.

12 <http://prodeo.brusselsentrepreneurship.be/presentation.php?id=1>

En Flandre, les organisations Efrem, Tussenstap et Boeren op een Kruispunt se consacrent à l'accompagnement des indépendants en situation de détresse. L'asbl Efrem apporte une aide à des indépendants en difficulté, à des faillis et à d'anciens chefs d'entreprise qui connaissent encore des problèmes en raison de leur précédente activité indépendante. Tussenstap, une section de l'asbl Zenitor (fondée par la caisse d'assurances sociales pour indépendants Zenito et par UNIZO), fournit, grâce à des aides publiques flamandes, un service individualisé à des indépendants en difficulté ou faillis, tout en s'efforçant de sensibiliser la société aux aspects humains de l'entrepreneuriat. Enfin, l'asbl Boeren op een Kruispunt est une organisation qui a été créée par les pouvoirs publics flamands pour venir en aide à des agriculteurs et des horticulteurs en crise.

En Wallonie, jusqu'à très récemment, il n'existait aucune initiative structurée et globale d'accompagnement spécifique de l'indépendant en difficulté. Toutefois depuis septembre 2011 est mis en place, sous la houlette de l'UCM, le réseau CIPRE (Centre Interprofessionnel de Prévention des Risques des Entreprises), qui repose sur une étroite collaboration entre le Barreau de certains arrondissements judiciaires, les associations locales de comptables et l'UCM local. Ce réseau propose aux entrepreneurs qui en font la demande de rencontrer gratuitement trois professionnels de la gestion (un avocat, un professionnel du chiffre et un conseiller en gestion) lors de permanences en vue de trouver des pistes de solution permettant de redresser l'activité (écoute, identification des problèmes, conseils et orientation vers les professionnels adéquats).

Toujours en Wallonie, un recensement¹³ des initiatives existantes en matière d'accompagnement et de formation des indépendants au sens large montre la coexistence d'une cinquantaine de projets ou d'initiatives différentes, qui portent essentiellement sur la formation de base ou de perfectionnement des indépendants ou des futurs indépendants, sur l'hébergement et l'accueil de jeunes activités émergentes et sur le développement du potentiel d'innovation des jeunes indépendants¹⁴. Elles sont organisées le plus souvent sur une base provinciale ou sous-provinciale (telles que les réseaux JOB'IN ou CREA'JOB sur le territoire wallon ou ALPI – Actions Locales pour indépendants en Province de Liège) ou sur une base sectorielle (telle que l'initiative AZIMUT Construction dans le secteur de la construction). De plus en plus fréquemment, elles prennent la forme de réseaux proposant une structure de soutien unique et des antennes locales qui privilégient le lien avec la réalité économique et sociale des différentes sous-régions de chaque province. La thématique particulière de l'indépendant en situation de précarité est rarement abordée et traitée délibérément par les acteurs impliqués dans ces initiatives¹⁵, sauf par celles qui visent à encadrer, former et accompagner des indépendants se (re) lançant dans une nouvelle activité et/ou une nouvelle implantation.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la thématique de l'accompagnement de l'entrepreneur et de l'indépendant en difficulté est structurée et prise en charge de manière coordonnée par le Centre pour Entreprises en Difficulté (CED), qui est financé par le Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI) et par la Région de Bruxelles-Capitale. Chargé d'informer, d'orienter et de conseiller gratuitement l'indépendant ou l'entrepreneur en difficulté, il rassemble, coordonne, structure et diffuse notamment une information ciblée sur l'entreprise en difficulté, assemblée en 13 thèmes différents (allant de la

13 Au 30 août 2011

14 Ils représentent plus de 80 % des soutiens proposés aux indépendants.

15 A l'exception toutefois des services de médiation et d'accompagnement financier offerts par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Luxembourg belge à ses membres.

prévention des difficultés jusqu'à la défense ultime des indépendants en difficulté et à l'accompagnement à l'arrêt d'activité).

Si elle témoigne du dynamisme des acteurs de la vie économique nationale et régionale en matière d'aide aux indépendants au sens large, cette diversité d'initiatives révèle aussi l'absence d'une vision communément partagée de l'accompagnement spécifique des indépendants en difficulté. En effet, l'approche de l'indépendant en difficultés privilégie tantôt l'appui d'un nombre limité de structures spécialisées aux compétences élargies (cas de la Flandre et de Bruxelles), tantôt le soutien de structures à dimension essentiellement locale, proches du terrain, mais dont la plupart ne sont pas uniquement spécialisées dans l'accompagnement des indépendants en difficulté ou sont actives sur une dimension spécifique de cet accompagnement (cas de la Wallonie).

Dans la mesure où elles sont justifiées par des orientations politiques différentes, ces approches sont de facto tout à fait légitimes. En termes opérationnels, elles conduisent toutefois au constat d'une absence d'uniformité et d'une certaine inégalité de traitement des indépendants, notamment dans la couverture des zones de population (les zones rurales apparaissant désavantagées par rapport aux zones urbaines et périurbaines) et des publics-cibles (le public allochtone confronté à des difficultés linguistiques est, par exemple, quasiment exclu des initiatives existantes).

Le double constat de la large diversité des initiatives existantes et de la faiblesse de leur financement structurel à moyen et long terme explique par ailleurs un sentiment quelque peu paradoxal exprimé par les acteurs de terrain: d'une part, l'existence d'une certaine redondance des outils et des moyens confiés à des structures de taille parfois très petite, d'autre part l'insuffisance des moyens qui leur sont confiés au vu des tâches à accomplir.

Enfin, une analyse de terrain menée auprès des CPAS permet de compléter la photographie instantanée que l'on peut faire aujourd'hui de l'accompagnement des indépendants en situation de précarité.

Cette analyse met notamment en lumière les faits marquants suivants:

- Les indépendants en situation de précarité constituent de 2 à 5 % des individus accompagnés par les CPAS.
- Un indépendant en situation de précarité est traité comme n'importe quelle personne en situation de précarité.
- L'aide apportée prend généralement la forme, par ordre d'importance successive, d'une aide financière (octroi d'un revenu d'intégration lorsqu'il s'avère possible, régularisation du paiement de cotisations sociales dans l'attente le plus souvent d'une dispense de cotisations ou régularisations de cotisations de mutuelle impayées, plus rarement et dans des cas réellement dramatiques octroi d'une aide financière directe non récupérable), d'une aide administrative (par exemple en permettant une domiciliation de l'individu à l'adresse du CPAS ou un soutien direct dans l'accomplissement de démarches administratives diverses) ou d'une aide permettant l'accès au logement ou aux soins de santé (par exemple, une avance de garantie locative).
- Pour les rares cas d'indépendants susceptibles de solliciter une procédure de règlement collectif de dettes (en fait, ceux n'exerçant pas une activité de commerçant), une orientation vers les services adéquats est systématiquement proposée.

- Le niveau de reconnaissance du statut particulier de l'indépendant est généralement très faible et on observe même parfois une méconnaissance étonnante des spécificités de son statut en matière sociale, fiscale, ... car la formation des professionnels de terrain n'est pas nécessairement uniforme et régulière en la matière.
- Enfin, il existe entre les trois régions du pays une approche très différenciée de la formation et du partage d'expériences entre CPAS en matière d'accompagnement des indépendants. Elle est très formalisée et structurée en Flandre, où elle est organisée autour de partenariats entre les CPAS (qui se focalisent alors sur l'accompagnement social), Efrem et Tussenstap (qui se focalisent sur l'accompagnement de l'activité). Elle est nettement plus informelle et basée sur le partage de réalités essentiellement locales en Wallonie et à Bruxelles¹⁶.

Propositions des auteurs

Les propositions suivantes nous paraissent dès lors devoir être formulées pour améliorer l'aide apportée aux indépendants éprouvant des difficultés.

- **Proposition 1:** Permettre un financement structurel, équitable et durable d'initiatives existantes ou en cours de développement dans toutes les régions du pays, sur base de critères objectifs.
 - *Niveau de décision concerné:*
 - Niveau fédéral pour le financement des actions visant à favoriser la collaboration et l'échange de 'bonnes pratiques' entre Régions.
 - Niveau régional pour la reconnaissance des structures d'appui aux indépendants en difficulté et l'octroi du financement.
 - *Modalités de mise en œuvre:*
 - Ce mécanisme a pour but d'assurer le financement structurel régulier, équitable et durable d'un nombre limité d'initiatives spécialisées dans l'aide aux indépendants en difficulté. Ces initiatives sont financées en toute transparence sur base de leur capacité à rencontrer un certain nombre de critères objectifs clairs, admis par le plus grand nombre et mesurables. Idéalement, elles doivent assurer un accompagnement pluridisciplinaire (managérial, social, psychologique, ...), le cas échéant en recourant à des partenaires extérieurs et/ou en assurant un relais effectif vers d'autres acteurs aux missions bien spécifiques (tels que les CPAS).
 - Pour favoriser l'utilisation efficiente des moyens disponibles et lutter contre la tentation de l'éparpillement des ressources, ce mécanisme financier favorise délibérément le partage des ressources et des expériences réussies (plateformes d'information, cycles de formation, ...) et la coopération active des acteurs de terrain (notamment par la mise en commun d'activités de support administratif, technique, logistique), dans le respect des choix politiques potentiellement divergents posés au niveau régional ou local en matière d'accompagnement économique et social des indépendants en situation de précarité. De la sorte, il permet d'harmoniser progressivement les pratiques des différentes régions du pays et de diffuser largement et plus facilement qu'actuellement les 'meilleures pratiques' identifiées au niveau régional ou local.

¹⁶ A l'image du réseau 'Chapitre XII - Intégra Plus' qui fédère une dizaine de CPAS de la Province du Luxembourg autour notamment de l'accompagnement intégré (individu & activité) des indépendants en difficulté.

- Nous proposons un accompagnement individuel obligatoire pour l'indépendant à qui est accordée une dispense de cotisations sociales (voir mesure II).
- **Proposition 2:** Favoriser techniquement, grâce à la création d'une plate-forme technologique d'information unique aisément accessible à tous, le partage de l'information à un moindre coût entre tous les acteurs impliqués en matière d'accompagnement des indépendants en situation de précarité et, par ce biais, favoriser la formation et le partage d'expériences et de 'bonnes pratiques' entre indépendants, professionnels de l'accompagnement social et acteurs de la vie économique.
 - *Niveau de décision concerné:*
Niveau fédéral (via un organisme existant habilité à cette fin par le SPF Economie et Classes Moyennes). Le niveau fédéral est ensuite relayé adéquatement au niveau des Régions et Communautés dans les trois régimes linguistiques du pays (allemand, français et néerlandais).
 - *Modalités de mise en œuvre:*
 - Pour atteindre son objectif, cette plate-forme d'information unique doit idéalement centraliser et diffuser d'une manière uniforme une information dont la précision et la rigueur a été vérifiée. Elle doit par ailleurs être mise à jour réellement dans des délais courts (maximum une semaine) et être multilingue.
 - Disponible éventuellement sous différentes formes vivantes (blogs, call-centers, ...) et inertes (site web, DVD, papier, ...), cette plate-forme doit permettre aussi le référencement et le renvoi vers les initiatives existantes au niveau local, régional, national ou européen et vers les initiatives spécifiquement dédiées à des publics-cibles (via notamment le renvoi vers les initiatives des fédérations ou associations professionnelles reconnues).
 - L'utilisation judicieuse de forums, de blogs et d'espaces de discussions, sous des conditions d'accès et de sécurité réfléchies (via enregistrements, habilitation et mots de passe, par exemple), doit permettre par ailleurs de rencontrer le second objectif précité.
- **Proposition 3:** Faciliter et harmoniser l'accompagnement des indépendants en situation de précarité par les CPAS et par les asbl qu'ils agréent ou mandatent pour ce type d'accompagnement.
 - *Niveau de décision concerné:*
Niveau régional, sachant que l'approche adoptée (collaboration active CPAS/Efrem/Tussenstap) en Région flamande y a déjà conduit à un niveau d'harmonisation élevé.
 - *Modalités de mise en œuvre:*
La mise en œuvre de cette mesure passe par:
 - une conscientisation accrue des acteurs de terrain (notamment au sein des CPAS) aux spécificités sociales et fiscales du statut d'indépendant;
 - la mise en place de collaborations, de passerelles et de partenariats actifs (notamment pour le volet 'formation' et 'accompagnement économique de l'activité') entre les organisations spécialisées dans l'accompagnement des activités en difficulté ou en rebond et les CPAS (surtout ceux des petites communes, qui ont moins les moyens de développer une expertise en la matière);
 - enfin, la mise en place de plate-forme d'échanges de 'bonnes pratiques' et d'expériences interrégionales entre CPAS, inspirées des outils (notamment technologiques et pédagogiques) déjà développés en Flandre et enrichies par les meilleures pratiques identifiées en Wallonie et à Bruxelles.

Le débat

Bruno Wattenbergh (Agence bruxelloise pour l'Entreprise) et **Olivier Kahn** (Centre pour Entreprises en difficulté) regrettent que le rapport ne fasse pas référence à certaines initiatives positives menées à Bruxelles. Ils estiment aussi que la création d'entreprises absorbe presque tous les fonds publics: il serait utile qu'une partie de cet argent soit réaffecté au soutien des indépendants ou des entrepreneurs en difficulté et à l'aide à leur reconversion. Enfin, face au très grand nombre d'opérateurs qui sont aujourd'hui actifs dans l'accompagnement des entreprises, ils plaident pour une obligation de coordination entre tous les intervenants concernés en cas de crise. Il est regrettable que certains fonctionnent de manière isolée et qu'on assiste même parfois à une concurrence malsaine et contre-productive entre différents opérateurs qui sont tous financés par des fonds publics.

Poï Vermoere (Tussenstap) signale qu'en Flandre, son organisation participe déjà à un projet de formation de médiateurs de dettes. Une autre expérience intéressante à diffuser est un projet d'accompagnement d'entrepreneurs en situation d'échec: on s'efforce de détecter et d'exploiter les compétences qu'ils ont en eux pour pouvoir les orienter vers une formation adéquate.

Concernant l'accompagnement des indépendants en difficulté par les CPAS, **Daniel Ducarme** (député fédéral MR) précise que cet élément figure dans l'accord de gouvernement. Mais il faudra aussi veiller à former un certain nombre d'agents locaux aux spécificités de cet accompagnement.

Ce manque d'expertise se manifeste surtout au niveau des petits CPAS, ajoute **Magda De Meyer** (cabinet de la ministre flamande de l'Innovation, des Investissements publics, des Médias et de la Lutte contre la Pauvreté), qui estime qu'il y a une bonne collaboration entre les différents organismes chargés de l'accompagnement au niveau flamand, mais qu'il faudrait aussi développer les échanges d'expérience avec Bruxelles et la Wallonie. Elle attire également l'attention sur la dimension de genre, qui est trop peu présente dans le rapport alors que 42% des femmes qui exercent une activité indépendante à titre principal se trouvent dans la catégorie inférieure de revenus.

Didier Van Caillie adhère à ces différentes observations. Au sujet de la dimension de genre, il pense qu'il ne faut pas négliger non plus la situation des aidantes et des femmes indépendantes à titre accessoire, qui sont souvent particulièrement précarisées. En conclusion, il souligne l'importance d'une détection aussi précoce que possible des difficultés d'une entreprise ou d'une activité indépendante. Il voit deux axes à développer dans ce domaine: soit se baser sur des clignotants et des signaux qui permettent à un intervenant extérieur de prendre contact avec l'indépendant, soit sensibiliser celui-ci à la nécessité de se faire accompagner. Il faut encore démystifier l'idée trop répandue selon laquelle il serait honteux de demander de l'aide. **Anne Vanderstappen** (UNIZO) fait remarquer à cet égard que c'est précisément tout l'intérêt de l'une des propositions développées dans le deuxième chantier: le fait de lier l'octroi d'une exemption de cotisations sociales à une obligation d'accompagnement est un outil de détection précoce.

Enfin, **Olivier Kahn** (Centre pour Entreprises en difficulté) aurait souhaité que le comité d'accompagnement comprenne l'un ou l'autre indépendant en difficulté, qui aurait pu apporter son expérience vécue.



Fondation
Roi Baudouin

Agir ensemble pour une société meilleure

www.kbs-frb.be

Vous trouverez davantage d'informations au sujet de nos projets, de nos manifestations et de nos publications sur www.kbs-frb.be.

Une lettre d'information électronique vous tient au courant. Vous pouvez adresser vos questions à info@kbs-frb.be ou au 070-233 728

Fondation Roi Baudouin,
rue Brederode 21, B-1000 Bruxelles
02-511 18 40
fax 02-511 52 21

Les dons à partir de 40 euros sont déductibles fiscalement.
000-0000004-04
IBAN BE10 0000 0000 0404
BIC BPOTBEB1

La Fondation Roi Baudouin est une fondation indépendante et pluraliste au service de la société. Nous voulons contribuer de manière durable à davantage de justice, de démocratie et de respect de la diversité. Chaque année, la Fondation soutient financièrement quelque 2.000 organisations et individus qui s'engagent pour une société meilleure. Nos domaines d'action pour les années à venir sont la pauvreté & la justice sociale, la démocratie en Belgique, la démocratie dans les Balkans, le patrimoine, la philanthropie, la santé, le leadership, l'engagement sociétal, la migration, le développement et les partenariats ou soutiens exceptionnels. La Fondation a vu le jour en 1976, à l'occasion des 25 ans de règne du roi Baudouin.

Nous travaillons en 2012 avec un budget annuel de 30 millions d'euros. À notre capital propre et à l'importante dotation de la Loterie Nationale s'ajoutent des Fonds de particuliers, d'associations et d'entreprises. La Fondation Roi Baudouin reçoit aussi des dons et des legs.

Le Conseil d'administration de la Fondation Roi Baudouin trace les grandes lignes de notre action et assure la transparence de notre gestion. Une cinquantaine de collaborateurs sont chargés de la mise en oeuvre. La Fondation opère depuis Bruxelles et est active au niveau belge, européen et international. En Belgique, elle mène aussi bien des projets locaux que régionaux et fédéraux.

Pour réaliser notre objectif, nous combinons diverses méthodes de travail. Nous soutenons des projets de tiers, lançons nos propres actions, stimulons la philanthropie et constituons un forum de débats et réflexions. Les résultats sont diffusés par l'entremise de différents canaux de communication. La Fondation Roi Baudouin collabore avec des pouvoirs publics, des associations, des ONG, des centres de recherche, des entreprises et d'autres fondations. Nous avons un partenariat stratégique avec le European Policy Centre, une cellule de réflexion basée à Bruxelles.

