

Bruxelles, 2 juillet 2020

Avis 2020/11

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Impact des mesures temporaires de crise pour les travailleurs indépendants sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants

Contenu

1	En résumé.....	1
2	Impact budgétaire de la crise du Corona	2
3	Financement des mesures temporaires de crise : proposition.....	4
3.1	Perte de recettes.....	4
3.2	Augmentation des besoins à financer.....	4
4	Avis du Comité.....	4

1 En résumé

Le ministre des Indépendants soumet pour avis une proposition visant à compenser l'incidence budgétaire de la crise du Corona sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Le système proposé est double. La perte de recettes pour le régime (environ 1,3 milliard EUR) sera mise à charge du Fonds pour le bien-être (la réserve) au sein de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. La proposition prévoit de compenser les dépenses pour les mesures temporaires de crise 'Corona' (2,4 milliards EUR) par une intervention publique, à savoir l'octroi d'une dotation d'équilibre.

Le Comité constate que la proposition soumise pour avis part du principe que c'est la Gestion financière globale qui, en premier lieu, devra couvrir l'impact avec les moyens existants. Il en prend acte. IL ne soutient pas le système double avancé dans ce cadre pour le régime des travailleurs indépendants, selon lequel le régime doit compenser les conséquences budgétaires en partie à partir de la réserve et en partie à partir du budget 2020 :

- Pour déterminer la manière de financer ou de compenser une mesure ou quelle source de financement utiliser, il n'est donc pas important de savoir si une mesure de crise i) a

des répercussions financières sur les recettes ou sur les dépenses du régime ou ii) a un équivalent dans un autre régime.

- Il est possible de renvoyer au Fonds pour le bien-être pour la compensation budgétaire de certaines mesures de crise dans le régime indépendant, uniquement parce que le statut social est parvenu à constituer une réserve budgétaire au cours de la période passée.
- L'affectation de la réserve pour compenser budgétairement certaines mesures de crise pour les travailleurs indépendants implique automatiquement que les conséquences financières des mesures de soutien sont couvertes en partie de manière différente dans le régime indépendant et dans le régime salarié. Ce dernier ne dispose pas d'une réserve qui permettrait de financer une partie des mesures de crise 'Corona' pour les travailleurs salariés. Pour le Comité, il est toutefois clair que le mécanisme élaboré pour financer les mesures de crise 'Corona' doit couvrir de manière comparable l'impact budgétaire dans les deux régimes.

Dans l'idée que les gestions globales doivent, en premier lieu, supporter les conséquences budgétaires des mesures de crise, le Comité estime que cela doit donc se produire en faisant abstraction de la réserve du régime. Ces réserves, constituées consciencieusement ces dernières années, doivent être destinées et réservées à un renforcement de la protection sociale des travailleurs indépendants.

Dans la mesure où les gestions globales sont supposées supporter elles-mêmes les conséquences budgétaires des mesures de crise et que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est, pour cette raison, confrontée à un solde budgétaire négatif, une dotation d'équilibre devra être octroyée au régime des travailleurs indépendants (conformément aux règles de financement actuelles fixées dans la loi du 18 avril 2017) pour compenser le déficit budgétaire.

2 Impact budgétaire de la crise du Corona

La crise du Corona influence la situation financière de la Gestion financière globale de trois manières.

Les deux premiers effets se situent au niveau des recettes¹. Premièrement le régime est confronté à une diminution des recettes issues des cotisations sociales à la suite d'une hausse du nombre d'indépendants qui ont connu une baisse (importante) de leurs revenus en raison de la crise. Par conséquent, les indépendants auront davantage recours aux possibilités de dispense et de réduction des cotisations sociales.

Ensuite, les recettes de la Gestion financière globale baissent et/ou accusent un retard en raison de l'assouplissement des facilités de paiement qui ont été appliquées pour donner un répit financier aux indépendants dans cette période de crise. Ces assouplissements prennent la forme de :

¹ Indirectement, il y a encore un effet supplémentaire du côté des dépenses à la suite de la diminution de recettes de TVA. Un pourcentage de ces recettes revient aux gestions globales par le biais du financement alternatif.

- un report de paiement des cotisations provisoires² et des cotisations de régularisation 2018 ;
- un report de paiement de la cotisation à charge des sociétés du 30 juin 2020 au 31 octobre 2020 ;
- la non-application des majorations pour les cotisations provisoires³ et les cotisations de régularisation 2018 ;
- la suspension des mises en demeure en cas de paiement tardif des cotisations.

Un troisième effet pour la Gestion financière globale se situe au niveau des dépenses. Les besoins à financer augmentent en raison de deux mesures prises pour compenser la perte (considérable) de revenus des indépendants à la suite de la crise du COVID :

- la mesure temporaire de crise droit passerelle (mars – août 2020) et le droit passerelle de relance (juin – août 2020) ;
- l'allocation parentale temporaire pour travailleurs indépendants (mai – septembre 2020) ;

A ce stade, tout compris, l'incidence financière totale sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est estimée à environ 3,7 milliards EUR pour 2020.

Tableau 1. Impact budgétaire estimé 2020 des mesures temporaires de crise 'Corona' pour les travailleurs indépendants, estimé fin juin 2020, en EUR

Mesure	Coût
Perte de recettes	1.328.393.868
• Réduction cotisations provisoires + diminution encaissement par absence mises en demeure	350.000.000 ⁴
• Report de paiement cotisations sociales indépendants	807.960.054
• Report de paiement cotisations sociétés	23.713.814
• Non-application majorations	32.000.000 ⁵
• Dispense de cotisations	114.720.000
Besoins à financer	2.405.196.605
• Mesure temporaire de crise droit passerelle + Droit passerelle de relance	2.388.480.829
• Allocation parentale temporaire	16.715.776
Impact total	3.733.590.473

Source : Note Ministre des Indépendants⁶

² Possible pour tous les trimestres 2020.

³ Tous les trimestres 2020.

⁴ Arrondi.

⁵ 24.000.000 EUR en 2020 et 8.000.000 EUR en 2021.

⁶ Note du 23 juin 2020 'Situation financière de l'INASTI au 31 décembre 2019, impact des mesures prises dans le cadre de la crise du Covid-19 et proposition de financement des mesures.'

3 Financement des mesures temporaires de crise : proposition

Le ministre des Indépendants soumet pour avis une proposition visant à compenser l'incidence budgétaire de la crise du Corona sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Le système proposé est double.

3.1 Perte de recettes

Dans la proposition, la perte de recettes pour le régime (environ 1,3 milliard EUR) sera mise à charge du Fonds pour le bien-être au sein de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. En cas d'excédent budgétaire, les moyens non alloués du régime sont placés dans ce fonds. Le point de vue de la proposition est donc que la perte de recettes devrait être supportée par le régime même, en utilisant, dans la mesure nécessaire, les réserves. Le raisonnement est que les mesures à la base des moindres recettes s'adressent spécifiquement aux travailleurs indépendants et n'ont donc pas d'équivalent dans le régime salarié. Par conséquent, en utilisant les réserves, le régime des travailleurs indépendants est lui-même responsable de l'impact budgétaire de ces mesures.

3.2 Augmentation des besoins à financer

En ce qui concerne le financement des dépenses 'Corona', la proposition s'appuie sur la réflexion que la mesure temporaire de crise droit passerelle et l'allocation parentale temporaire pour travailleurs indépendants ont été prévues par analogie avec le chômage temporaire pour cause de force majeure et le congé parental 'Corona' dans le régime salarié. Pour cette raison, la proposition souligne que l'impact budgétaire de ces systèmes doit être couvert de la même façon dans les deux régimes. La proposition prévoit de compenser les dépenses pour les mesures temporaires de crise 'Corona' (2,4 milliards EUR) par une intervention publique, à savoir l'octroi d'une dotation d'équilibre.

4 Avis du Comité

Les mesures temporaires de crise introduites par le gouvernement fédéral en mars 2020 à la suite de la crise du Corona offrent un soutien nécessaire aux nombreux indépendants qui sont confrontés à une perte (souvent considérable) de revenus dans cette période exceptionnelle. Le Comité constate avec satisfaction que le ministre des Indépendants a tout mis en œuvre pour parvenir rapidement à ces mesures de soutien essentielles.

En ce qui concerne le financement des mesures de crise pour les indépendants, le Comité constate que la proposition soumise pour avis part du principe que c'est la Gestion financière globale qui, en premier lieu, devra couvrir l'impact avec les moyens existants. Il en prend acte.

Le Comité ne soutient pas le système double avancé dans ce cadre pour le régime des travailleurs indépendants, selon lequel le régime doit compenser les conséquences budgétaires en partie à partir de la réserve et en partie à partir du budget 2020.

Premièrement, chaque mesure prise est destinée au soutien des indépendants qui sont professionnellement touchés par la crise du Corona. Pour déterminer la manière de financer ou de compenser une mesure ou quelle source de financement utiliser, il n'est donc pas important de savoir si une mesure de crise :

- a des répercussions financières sur les recettes ou sur les dépenses du régime ;
- a un équivalent dans un autre régime ou est prise par analogie avec une initiative dans un autre régime.

Sur ce dernier point, il est à noter que des facilités de paiement spécifiques ont également été prises dans le régime salarié à la suite de la crise du Corona, comme le report de paiement et le plan de paiement amiable pour les cotisations sociales. En outre, comme dans le régime des travailleurs indépendants, les recettes de cotisations ont également baissé dans le régime des travailleurs salariés à la suite de la mesure de crise de chômage temporaire⁷.

Deuxièmement, le Comité signale qu'il est possible de renvoyer au Fonds pour le bien-être pour la compensation budgétaire de certaines mesures de crise dans le régime indépendant uniquement parce que le statut social est parvenu à constituer une réserve budgétaire au cours de la période passée. Cette réserve a pu être formée grâce à un surplus réalisé à plusieurs reprises dans le budget, et donc en agissant prudemment d'année en année avec les recettes de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. Le Comité note à cet égard que le statut social est encore et toujours un régime sobre. La réserve a été consciemment constituée dans le passé pour pouvoir améliorer la protection sans devoir augmenter les cotisations des indépendants (cf. infra).

Troisièmement, le Comité souligne que l'affectation de la réserve pour compenser budgétairement certaines mesures de crise pour les travailleurs indépendants implique automatiquement que les conséquences financières des mesures de soutien sont couvertes en partie de manière différente dans le régime indépendant et dans le régime salarié. En effet, la Gestion financière globale des travailleurs salariés a pu parvenir à l'équilibre financier ces dernières années uniquement grâce à l'octroi d'une dotation d'équilibre (cf. infra). En d'autres termes, il n'y a pas de réserve dans le régime salarié qui permettrait de financer une partie des mesures de crise 'Corona' pour les travailleurs salariés. Pour le Comité, il est toutefois clair que le mécanisme élaboré pour financer les mesures de crise 'Corona' doit couvrir de manière comparable l'impact budgétaire dans les deux régimes. Il s'agit donc d'abord d'un point de vue purement équitable. Il n'y a aucune raison objective de devoir utiliser les réserves financières dans la Gestion financière globale des travailleurs indépendants, alors que ce n'est pas une option dans la Gestion financière globale des travailleurs salariés et qu'on doit donc obligatoirement y chercher une alternative. Ensuite, ce serait paradoxal d'attendre d'un régime dont les recettes et les dépenses sont restées en équilibre ces dernières années⁸ un plus grand effort budgétaire dans cette période de crise en le faisant couvrir une partie des dépenses pour les mesures exceptionnelles de soutien à partir de ses réserves.

D'ailleurs, le Comité remarque également qu'il n'a été que partiellement consulté lors de la prise des mesures temporaires de crise. Bien que le CGG soit l'organe formel d'avis en ce qui concerne

⁷ Ce qui mène à une diminution de la masse des salaires pour le calcul des cotisations ONSS.

⁸ Et qui est, de la sorte, plus sobre.

le statut social et est aussi chargé de la Gestion financière globale des travailleurs indépendants, les décisions en matière de facilités de paiement n'ont pas été soumises à son avis. Au niveau du droit passerelle, le Comité n'a été consulté que sur les propositions de prolongation de cette mesure⁹. Lors de son introduction, le Comité n'a pas pu s'exprimer sur le principe, les conditions ou les modalités pratiques de ce système. Le CGG a bien été consulté¹⁰ pour l'allocation parentale temporaire pour travailleurs indépendants, mais il se demandait explicitement dans ses avis¹¹ si cette mesure était l'instrument le plus adapté pour atteindre l'objectif visé.

Dans l'idée que les gestions globales doivent, en premier lieu, supporter les conséquences budgétaires des mesures de crise, le Comité estime que cela doit donc se produire en faisant abstraction de la réserve du régime. Ces réserves, constituées consciencieusement ces dernières années, doivent être destinées et réservées à un renforcement de la protection sociale des travailleurs indépendants. Ainsi, dans son avis du 24 avril 2019¹², le CGG a déjà conseillé d'utiliser la réserve pour rendre plus équitable le calcul de pension des travailleurs indépendants par rapport à celui des salariés. Dans d'autres avis également, le Comité a formulé des propositions d'amélioration¹³.

Dans la mesure où les moyens des gestions globales sont insuffisants pour couvrir l'impact budgétaire des mesures de crise, le mécanisme de la dotation d'équilibre devra entrer en jeu. Ce mécanisme légal¹⁴ garantit l'équilibre financier de la sécurité sociale. Chaque année, la dotation d'équilibre est calculée de sorte que les comptes budgétaires des gestions globales ne connaissent ni surplus ni déficit.

Le CGG souligne que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants n'a pas reçu de dotation d'équilibre ces dernières années en raison de résultats budgétaires positifs. Certes, il est fixé que la dotation d'équilibre du régime des travailleurs indépendants ne peut pas être inférieure à 1/9^e de la dotation d'équilibre octroyée au régime des travailleurs salariés, mais cela ne peut pas entraîner de boni dans le régime des travailleurs indépendants. Tandis que le montant de la dotation d'équilibre pour la Gestion financière globale des travailleurs salariés a été fixée à 2.865.741 milles euros pour 2017, 2.326.056 milles euros pour 2018 et 3.055.349 milles euros pour 2019, les montants pour le régime des travailleurs indépendants était de 0 EUR pour ces années. Dans la mesure où les gestions globales sont supposées supporter elles-mêmes les conséquences budgétaires des mesures de crise et que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est, pour cette raison, confrontée à un solde budgétaire négatif, une dotation d'équilibre devra aussi, en premier lieu, être octroyée au régime des travailleurs indépendants (conformément aux règles de financement actuelles fixées dans la loi du 18 avril 2017) pour compenser le déficit budgétaire.

⁹ Avis 2020/03, /04 et /06 du 21 avril, 12 mai et 8 juin 2020 respectivement.

¹⁰ Aussi bien pour la mise en œuvre que pour la prolongation de la mesure.

¹¹ Avis 2020/05, /07 et /09 du 12 mai, 12 juin et 25 juin 2020 respectivement.

¹² Avis 2019/07 'Coefficient de correction dans le régime indépendant'

¹³ Pour un aperçu, voir le document CGG 'Points d'attention pour la prochaine législature' du 25 juin 2020.

¹⁴ Loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 2 juillet 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président