

Bruxelles, le 26 octobre 2020

Avis 2020/19

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle

Table des matières

En résumé.....	1
1 Mesure temporaire de crise du droit passerelle.....	3
1.1 Champ d'application	3
1.2 Nature du soutien et catégories de cotisants visées	3
2 La proposition.....	4
3 Impact budgétaire.....	5
4 L'avis du Comité	6
4.1 Préoccupations.....	6
4.1.1 Complexité et transparence du système	6
4.1.2 Le principe de la fermeture obligatoire	7
4.1.3 L'interruption temporaire comme condition d'octroi	8
4.2 Proposition de réajustement fondamental du régime existant.....	8

En résumé

Le CGG prend connaissance du projet de loi qui vise à doubler le montant de la prestation i) pour les indépendants contraints d'interrompre leurs activités par suite de l'Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et ii) pour certains indépendants dont les activités sont dépendantes de celles de ce premier groupe.

Le Comité apprécie que l'on essaie de répondre rapidement aux besoins financiers des indépendants gravement touchés par les mesures de fermeture et comprend que l'on essaie de prévoir à bref délai une aide supplémentaire par le renforcement de la mesure temporaire de crise du droit passerelle existante.

Bien que le Comité ait toujours souligné l'importance de cette mesure de crise dans ses avis, il s'est également inquiété, ces derniers mois, de certaines modalités et implications de ce régime. Ces préoccupations concernaient dans une large mesure la complexité et la transparence du système et le principe de la 'fermeture obligatoire' qui a présidé en grande partie à l'extension temporaire du droit passerelle. Vu les difficultés liées au critère de la fermeture obligatoire, la condition de fermeture que le projet de loi introduit pour les indépendants qui dépendent d'un secteur obligé de fermer suscite de sérieuses réserves. Le Comité souligne :

- qu'il y aura des problèmes d'(in)égalité de traitement, de contrôle, etc.
- que le principe qui consiste à faire de l'interruption temporaire une condition d'octroi pour les indépendants qui ne sont pas soumis à l'obligation de fermeture a été progressivement abandonné ces derniers mois. L'idée était qu'il vaut mieux encourager autant que possible les indépendants à exercer ou reprendre complètement leur activité.
- que les indépendants ne pourront bénéficier du double droit passerelle qu'à la condition de fermer à partir de l'entrée en vigueur de l'AM du 18 octobre, donc depuis le 19 octobre. Le Comité ne voit pas très bien comment ils pourraient cesser leurs activités avec effet rétroactif. Inversement, ils devraient encore interrompre leurs activités alors que les indépendants obligés de fermer pourraient reprendre leurs activités avant la fin du mois.

Le Comité déplore que l'on n'ait pas saisi l'occasion, dans le projet de loi proposé, de prendre en compte ces préoccupations fondamentales du Comité au sujet du droit passerelle de crise. Pourtant, le CGG avait déjà formulé une proposition concrète d'adaptation dans son rapport d'évaluation de septembre 2020¹. Ce système corrigé permettrait d'ailleurs - comme le vise le projet de loi présenté - d'apporter un soutien adéquat à tous les indépendants touchés par les dernières mesures de fermeture, pour autant, il est vrai, qu'ils en subissent de lourdes conséquences financières.

Les adaptations proposées répondraient également à une autre préoccupation du Comité portant sur l'impact budgétaire et la viabilité du système à un peu plus long terme. De ce point de vue, le Comité craint que la double prestation implique des risques financiers. Il demande que cette initiative légale soit limitée autant que possible dans le temps et que l'on passe le plus rapidement possible à un autre système qui soit i) centré sur les entreprises qui en ont vraiment besoin et ii) financièrement viable.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité réitère sa demande de donner rapidement et intégralement exécution aux propositions formulées dans son rapport d'évaluation afin que le système existant soit remplacé le plus vite possible par un système mieux adapté. Le Comité estime dès lors que l'adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle qui est proposée ici et qui consiste à doubler le montant de la prestation ne peut être que de nature très temporaire.

¹ Rapport CGG 2020/04 'Extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du coronavirus. Evaluation et propositions d'adaptation'

1 Mesure temporaire de crise du droit passerelle²

En mars 2020, le gouvernement fédéral a introduit la mesure temporaire de crise du droit passerelle³ (MTC-DP) pour soutenir les indépendants qui sont contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite de la crise du coronavirus⁴.

À l'origine, la mesure temporaire de crise du droit passerelle était prévue pour les mois de mars et avril 2020. Cette mesure a depuis été prolongée à plusieurs reprises, la dernière fois jusqu'au 31 décembre 2020. Les catégories de cotisants visées et les règles relatives à la prestation et à son cumul sont chaque fois restées inchangées. En revanche, le champ d'application de la mesure a lui été adapté à plusieurs reprises pendant la crise.

1.1 Champ d'application

Actuellement, la mesure temporaire de crise du droit passerelle est uniquement réservée aux indépendants qui ne peuvent temporairement pas ou uniquement partiellement exercer leur activité indépendante :

- à la suite de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et de tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;
- parce qu'ils sont dépendants, pour l'exercice de leur activité indépendante, d'une activité visée au point précédent.

1.2 Nature du soutien et catégories de cotisants visées

Contrairement au droit passerelle classique, aucune dispense de cotisation avec maintien de certains droits sociaux n'est liée à la mesure temporaire de crise du droit passerelle. La mesure temporaire de crise du droit passerelle prévoit uniquement le paiement d'une indemnité. Le montant mensuel complet s'élève à :

- 1.291,69 EUR pour l'indépendant sans charge de famille ;
- 1.614,10 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

Le montant mensuel complet est octroyé aux :

- indépendants à titre principal, aux aidants et aux conjoints aidants sous maxi statut ;

² Outre la mesure temporaire de crise du droit passerelle, il existe également depuis juin un droit passerelle de soutien à la reprise pour les indépendants qui reprennent leur activité après l'avoir temporairement interrompue à la suite de l'interdiction ou des restrictions de leur activité dans le cadre du COVID-19. Cette mesure est d'application jusqu'au 31 décembre 2020 (cf. avis CGG 2020/06 'Mesure temporaire de crise droit passerelle et droit passerelle de relance').

³ Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

⁴ Voir aussi avis 2020/03 'Prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle' et 2020/04 'Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle : juin'

- indépendants à titre complémentaire⁵, aux étudiants-indépendants et aux indépendants actifs après la pension sans bénéfice de pension ou uniquement avec bénéfice de la pension inconditionnelle qui sont redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

La moitié du montant mensuel au maximum est octroyée aux :

- indépendants à titre complémentaire⁶ et étudiants-indépendants qui sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 qui se situe entre 6.996,89 EUR et 13.993,77 EUR ;
- indépendants pensionnés actifs qui n'entrent pas en considération pour la prestation complète et qui sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 supérieur à 6.996,89 EUR.

Pour ces catégories, un plafond de cumul⁷ s'applique en fonction des éventuels revenus de remplacement dont ils bénéficient.

2 La proposition

Le projet de loi vise à doubler le montant de la prestation financière prévue dans la mesure temporaire de crise du droit passerelle pour les mois d'octobre et de novembre 2020⁸. Le montant doublé s'élèvera à :

- 2.583,38 EUR pour l'indépendant sans charge de famille ;
- 3.228,20 EUR pour l'indépendant avec charge de famille.

Pourront bénéficier d'une prestation mensuelle doublée pour le mois civil au cours duquel se situe la période d'interruption de leur activité indépendante :

- les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants contraints d'interrompre totalement ou partiellement leurs activités indépendantes, pour autant que leurs activités soient visées directement par l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et par tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;
- les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants dont les activités sont dépendantes des activités directement visées par l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et par tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter

⁵ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

⁶ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

⁷ Pour les bénéficiaires de la demi-prestation de droit passerelle, la somme de l'allocation financière divisée en deux et de l'autre revenu de remplacement ne pouvait pas dépasser le montant maximal de 1.614,10 EUR par mois. En cas de dépassement, le montant mensuel du droit passerelle était diminué à hauteur du dépassement.

⁸ Le projet de loi prévoit également d'autoriser le Roi à prolonger cette mesure pour le mois de décembre 2020.

la propagation du coronavirus COVID-19 et qui interrompent totalement leurs activités pendant la durée d'interruption forcée visée par l'arrêté ministériel précité.

Si les travailleurs indépendants dépendants pour leur activité d'une activité visée par l'arrêté ministériel susmentionné n'interrompent que partiellement leur activité indépendante, ils pourront toujours prétendre à la MTC-DP, mais ils ne pourront pas bénéficier du doublement de la prestation.

Pourront également bénéficier du doublement de la prestation⁹ :

- les travailleurs indépendants à titre complémentaire dont les cotisations sociales légalement dues sont calculées sur un revenu de référence N-3 compris entre 6.996,89 EUR et 13. 993,78 EUR et
- les travailleurs indépendants pensionnés actifs dont les cotisations sociales légalement dues sont calculées sur un revenu de référence N-3 supérieur à 6.996,89 EUR,

Pour ces catégories, les règles de cumul existantes resteront d'application¹⁰.

Tableau 1. Aperçu schématique de la mesure proposée

Nature de l'interruption	Montant de la prestation	
	Montant simple	Montant double
Sur base de l'AM du 18/10/2020		
• interruption complète		x
• interruption partielle		x
Dépendant d'un secteur visé par l'AM		
• interruption complète		x
• interruption partielle	x	

3 Impact budgétaire

L'Actuariat de la cellule ExpertIZ (SPF Sécurité sociale) a estimé le coût du doublement de la prestation pendant les mois d'octobre et de novembre. Il part du constat qu'environ 71.000 indépendants sont actifs dans les secteurs visés par les mesures prises par le gouvernement et estime que seuls 80 % d'entre eux feront appel à la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

⁹ C'est-à-dire au double de la moitié au maximum du montant (cf. point 1.2).

¹⁰ Cf. note de bas de page 6.

Tableau 2. Nombre de travailleurs indépendants actifs dans les secteurs visés par l'AM

Secteurs	Nombre d'indépendants
Horeca	55.000
Forains	1.000
Divertissement	5.000
Arts	10.000
Nombre total	71.000

Source : Actuariat cellule ExpertIZ, SPF Sécurité sociale

Il prend ensuite en compte dans son calcul un montant de prestation (simple) mensuel moyen de 1.421 EUR.

En partant de l'hypothèse que les mesures de fermeture obligatoire de l'Horeca dureront effectivement les 4 semaines annoncées, l'Actuariat estime que les dépenses mensuelles en mesure temporaire de crise du droit passerelle sous sa forme modifiée pour le mois d'octobre et de novembre s'élèveront à $1.421 \times 2 \times 71.000 \times 80\%$, soit 161.425.600 EUR. Sans doublement de la prestation, les dépenses mensuelles s'élèveraient à 80.712.800 EUR. Dès lors, le surcoût pour le doublement de la prestation pendant les mois d'octobre et de novembre peut être estimé à 161.425.600 EUR au total.

4 L'avis du Comité

Le CGG prend connaissance du projet de loi qui vise à doubler le montant de la prestation i) pour les indépendants contraints d'interrompre leurs activités par suite de l'Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 et ii) pour certains indépendants dont les activités sont dépendantes de celles de ce premier groupe. Le Comité apprécie que l'on essaie de répondre rapidement aux besoins financiers des indépendants gravement touchés par les mesures de fermeture.

Comme les mesures prises sont d'une portée telle qu'il est absolument nécessaire de prendre de (nouvelles) mesures d'accompagnement, le Comité comprend que l'on essaie de prévoir à bref délai une aide supplémentaire par le renforcement de mécanismes d'aide existants, parmi lesquels la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

Ces derniers mois, le CGG a souligné à plusieurs reprises dans ses avis que l'extension temporaire du droit passerelle était importante en ce qu'elle offre ou a offert la garantie ou le complément de revenus nécessaire à de nombreux indépendants en cette période de crise. Parallèlement, il s'est toutefois inquiété, dans ces avis, de certaines modalités et implications de ce régime.

4.1 Préoccupations

4.1.1 Complexité et transparence du système

Une importante préoccupation du Comité tenait dans la nécessité d'évoluer vers un mécanisme d'aide simple et transparent qui puisse fonctionner dans la durée si le besoin s'en faisait sentir (cf. 4.2). Le système a connu plusieurs extensions et adaptations successives, ce qui fait que tant les indépendants que les caisses d'assurances sociales ont parfois du mal à déterminer qui peut

bénéficiaire d'un droit passerelle de crise et sous quelle forme. En introduisant pour certains indépendants un double droit passerelle pour lequel il faut en plus distinguer entre indépendants qui sont obligés de fermer par AM et ceux qui dépendent de ce groupe, on complique encore les choses, ce qui ne peut que ralentir le traitement des demandes.

4.1.2 Le principe de la fermeture obligatoire

Ces préoccupations portent aussi, pour une large part, sur le principe de la 'fermeture obligatoire' qui a présidé en grande partie à l'extension temporaire du droit passerelle¹¹.

Premièrement, ce critère fait en sorte que le système n'est pas ouvert à tous les indépendants touchés par une importante baisse de revenu. Pour l'instant, les indépendants pour qui il n'y a jamais eu d'obligation d'interruption temporaire dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, mais qui sont (ont été) confrontés à une baisse importante de leur revenu ou de leur chiffre d'affaires en raison de la crise du coronavirus, ne peuvent bénéficier ni de la mesure temporaire de crise du droit passerelle ni du droit passerelle de soutien à la reprise. Ce n'est pas parce qu'on n'a pas été forcé à la fermeture que les conséquences financières de la crise sont (ont été) moins lourdes.

Deuxièmement, en utilisant le critère de la fermeture obligatoire, le champ d'application de la mesure se définit de facto sur la base de secteurs. Dans la pratique :

- il en résulte une différence de traitement entre des indépendants qui, bien que touchés peut-être dans une même mesure par la crise, travaillent dans des secteurs différents. Le principe d'égalité appelle à émettre des réserves sur ce point.
- l'application de la condition exige un important travail d'interprétation. Ces derniers mois, on a pu constater qu'il n'est pas toujours simple de déterminer pour quelles activités une fermeture obligatoire s'applique (s'appliquait), ni de dresser une liste exhaustive et définitive des activités qui tomb(ai)ent sous le coup des fermetures obligatoires. De plus, il n'est pas toujours simple de classer une activité sous l'un ou l'autre secteur. En outre, des activités très diverses en pratique peuvent se retrouver sous un même secteur ou, à l'inverse, une activité déterminée peut être rattachée à plus d'un secteur. Dans ce type de situations, il n'est pas facile de déterminer si l'indépendant fait partie du secteur obligé de fermer ou s'il ne fait qu'en dépendre. Pour donner quelques exemples, citons le cas des électriciens ou des techniciens de l'image et du son qui travaillent (principalement) pour le secteur de la culture et de l'événementiel, ou encore celui des photographes de mariage. Si même les caisses d'assurances sociales ont du mal à donner une interprétation correcte, il ne faut pas attendre des indépendants qu'ils parviennent à introduire une demande correcte ou à apprécier exactement leur situation personnelle.
- la vérification des éléments tels que le secteur d'activité ou la dépendance à un secteur est très difficile à effectuer en pratique, ou bien elle prend beaucoup de temps (justement en raison des difficultés en matière d'interprétation et/ou de disponibilité des données). Cela complexifie le traitement automatique des dossiers, ce qui a un impact sur les délais de traitement et de paiement. En outre, la nécessité

¹¹ La mesure temporaire de crise du droit passerelle et le droit passerelle de soutien à la reprise.

d'interprétation et l'évaluation sur la base de dossiers individuels créent un manque de transparence pour l'indépendant ainsi qu'une incertitude sur ses droits dans le cadre de l'extension temporaire du droit passerelle.

4.1.3 L'interruption temporaire comme condition d'octroi

Vu les difficultés liées au critère de la fermeture obligatoire, la condition de fermeture que le projet de loi introduit pour les indépendants qui dépendent d'un secteur obligé de fermer, suscite de sérieuses réserves. Bien qu'ils ne soient pas obligés de fermer en vertu de l'AM, ces indépendants ne pourront bénéficier du double droit passerelle qu'à la condition de temporairement interrompre complètement leur activité. Ici se poseront les mêmes problèmes que ceux évoqués ci-dessus, à savoir le traitement (in)égal, le contrôle, etc.

En outre, le Comité tient à rappeler que le principe qui consiste à faire de l'interruption temporaire une condition d'octroi pour les indépendants qui ne sont pas soumis à l'obligation de fermeture a été progressivement abandonné ces derniers mois. L'idée est qu'il vaut mieux encourager autant que possible les indépendants à exercer ou à reprendre complètement leur activité. Le Comité souscrit à cette philosophie et il déplore donc que les règles qui lui sont présentées pourraient contribuer à l'inactivité dans les secteurs dépendants. Les fournisseurs de l'Horeca qui ont des clients dans d'autres secteurs pourraient être tentés d'interrompre leur activité et de demander la double prestation.

Pour conclure, le Comité fait encore remarquer que les indépendants ne pourront bénéficier du double droit passerelle qu'à la condition de fermer à partir de l'entrée en vigueur de l'AM du 18 octobre, donc depuis le 19 octobre. Le Comité ne voit pas très bien comment ils pourraient cesser leurs activités avec effet rétroactif. Inversement, ils devraient encore interrompre leurs activités alors que les indépendants obligés de fermer pourraient reprendre leurs activités avant la fin du mois.

4.2 Proposition de réajustement fondamental du régime existant

Le Comité déplore que l'on n'ait pas saisi l'occasion, dans le projet de loi proposé, de prendre en compte ces préoccupations fondamentales du Comité. Pourtant, le CGG avait déjà formulé une proposition concrète d'adaptation dans son rapport d'évaluation de septembre 2020¹². Ce système corrigé permettrait d'ailleurs - comme le vise le projet de loi présenté - d'apporter un soutien adéquat à tous les indépendants touchés par les dernières mesures de fermeture, pour autant, il est vrai, qu'ils en subissent de lourdes conséquences financières.

Le système proposé par le Comité se compose de deux piliers. Le premier pilier serait destiné aux indépendants contraints par les autorités d'interrompre temporairement leur activité. Cette obligation ne devrait plus nécessairement découler d'un arrêté ministériel. Le second pilier viserait les indépendants confrontés à une baisse importante de leur chiffre d'affaires.

Selon le Comité, un tel système :

1. pourrait rester d'application sans adaptations fondamentales tant que dure la crise ;

¹² Rapport CGG 2020/04 'Extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du coronavirus. Evaluation et propositions d'adaptation'

2. permettrait, davantage qu'aujourd'hui :

- de soutenir principalement les indépendants qui sont/ont été les plus touchés par la crise et,
- de rendre son application transparente et facile.

Le réajustement proposé rencontrerait également une autre préoccupation du Comité portant sur l'impact budgétaire et la viabilité du système à un peu plus long terme. Jusqu'à présent, l'extension temporaire du droit passerelle couvre une large part de l'impact financier à court terme de la crise pour les indépendants. Pour le Comité, il importe toutefois que l'on s'assure de maîtriser le coût du système de telle sorte qu'il puisse être prolongé tant que la crise du coronavirus se poursuit et produit un impact sur les revenus des travailleurs indépendants.

De ce point de vue, la double prestation comporte des risques financiers. Le projet de loi prévoit que la double prestation sera valable pour tous les secteurs qui pourraient encore être fermés en octobre et novembre, avec une possibilité de prolongation. Le CGG demande que cette initiative légale soit limitée dans le temps et que l'on passe le plus rapidement possible à un autre système qui soit financièrement viable et centré sur les entreprises qui en ont vraiment besoin. Le CGG veut éviter d'intégrer dans le système de sécurité sociale une aide économique (qui est nécessaire) d'une manière telle que la cohérence interne du niveau de protection s'en trouverait menacée.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité réitère sa demande¹³ de donner rapidement et intégralement exécution aux propositions formulées dans son rapport d'évaluation afin que le système existant soit remplacé le plus vite possible par un système mieux adapté. Le Comité estime dès lors que l'adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle qui est proposée ici et qui consiste à doubler le montant de la prestation ne peut être que de nature très temporaire.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 26 octobre 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹³ Cf. Avis CGG 2020/18 du 16 octobre 2020 'Prolongation du droit passerelle de soutien à la reprise'