

Bruxelles, le 28 juillet 2020

Avis 2020/14

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle et du droit passerelle de soutien à la reprise

Table des matières

En résumé.....	1
1 Mesures temporaires de crise.....	2
1.1 Mesures temporaires de crise droit passerelle.....	2
1.2 Droit passerelle de soutien à la reprise.....	2
2 La proposition.....	3
3 Impact budgétaire.....	3
4 L'avis du Comité	4

En résumé

Le Comité émet un avis favorable concernant la proposition de prolongation des mesures temporaires de crise droit passerelle sous leur forme actuelle jusqu'au 31 décembre 2020. Malgré cet avis favorable, le Comité a trois préoccupations principales concernant la poursuite des mesures temporaires de crise sous leur forme actuelle, notamment concernant la complexité, l'efficacité et l'impact budgétaire du système.

Le Comité signale par ailleurs qu'il procède actuellement à une évaluation du système. Au cours de la période à venir, le Comité poursuivra soigneusement ce travail en accordant une attention toute particulière aux trois préoccupations susmentionnées. Les constatations et recommandations seront compilées et mises à disposition sous forme de rapport final après l'été. L'avis positif du Comité sur une prolongation jusqu'au 31 décembre des mesures temporaires de crise droit passerelle n'empêchera pas celui-ci, s'il en voit la nécessité, de formuler, au cours des mois à venir, des propositions d'adaptation du système.

1 Mesures temporaires de crise¹

1.1 Mesures temporaires de crise droit passerelle

En mars 2020, le gouvernement fédéral a introduit la mesure temporaire de crise droit passerelle² (MTC-DP) en soutien aux indépendants qui sont (ont été) contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite de la crise du coronavirus³. À l'origine, la mesure temporaire de crise droit passerelle était prévue pour les mois de mars et avril 2020. Dans une seconde et troisième phase, la mesure a été prolongée respectivement pour les mois de mai⁴ et de juin⁵ 2020. En juin, il a été décidé de prolonger une nouvelle fois la mesure⁶, à savoir pour les mois de juillet et août 2020, mais en même temps de délimiter plus strictement le groupe cible. Depuis lors, le système est réservé 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 ;
- parce qu'ils sont contraints d'interrompre totalement leur activité indépendante pendant au moins 7 jours civils consécutifs à la suite du COVID-19. Dans ce cas, ils devront désormais introduire une demande motivée, c'est-à-dire introduire une demande qui démontre, sur base d'éléments objectifs, qu'il s'agit d'une interruption forcée à la suite du COVID-19.

1.2 Droit passerelle de soutien à la reprise

Outre une prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle, il a également été décidé en juin d'instaurer 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.

¹ Les modalités de ces mesures ont été décrites en détail dans les avis CGG 2020/03, /04 et /07.

² 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.

³ 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'

⁴ Arrêté royal du 6 mai 2020 modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi 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, M.B. 8 mai 2020.

⁵ Arrêté royal du 28 mai 2020 modifiant la 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 COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, M.B. 3 juin 2020.

⁶ Arrête royal n° 41 du 26 juin 2020 modifiant la 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 COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

Les quatre conditions cumulatives suivantes s'appliquent aux indépendants qui veulent avoir recours à cette mesure :

1. l'activité de l'indépendant était encore interdite ou limitée en date du 3 mai 2020 par l'arrêté ministériel du 23 mars dans sa version tel que modifiée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020⁷ ;
2. l'activité de l'indépendant peut à nouveau être exercée sur tout le mois civil, sans autres restrictions que celles qui sont liées à la distanciation sociale ;
3. au cours du trimestre qui précède celui du mois sur lequel porte la demande, on constate une baisse d'au moins 10 % du chiffres d'affaires ou des commandes par rapport au même trimestre en 2019 (exception pour le mois de juin : le trimestre de référence est le deuxième trimestre) ;
4. l'indépendant ne bénéficie pas, pour le mois sur lequel porte la demande de la mesure temporaire de crise droit passerelle.

2 La proposition

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du CGG prévoit une prolongation jusqu'au 31 décembre 2020 :

- de la mesure temporaire de crise droit passerelle. Il y a en effet encore des travailleurs indépendants qui :
 - sont forcés de continuer à interrompre totalement ou partiellement leur activité indépendante en raison des fermetures et interdictions qui leur sont imposées par AM⁸,
 - doivent encore interrompre totalement leur activité indépendante au minimum 7 jours civils consécutifs durant le mois concerné en raison d'un lien de causalité évident avec la crise COVID-19 (pour une autre raison que les règles visant au respect de la distanciation sociale),
- du droit passerelle 'de soutien à la reprise'. Les travailleurs indépendants actifs dans des secteurs qui ont été gravement touchés par les mesures prises par le gouvernement et qui ont été autorisés à reprendre leur activité indépendante entre mai et août 2020 ont encore besoin d'un soutien supplémentaire.

3 Impact budgétaire

L'actuariat de la cellule ExpertIZ estime l'impact budgétaire d'une prolongation des mesures temporaires de crise du droit passerelle à 405,1 millions d'euros pour les mois de septembre et d'octobre 2020. Si pour les mois de novembre et décembre, on se base sur le montant qui avait

⁷ l'article 1er , §§ 1er, 5 et 6 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 dans sa version tel que modifiée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

⁸ l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et dans les arrêtés successifs

été estimé pour le mois d'octobre, le coût estimé de la prolongation proposée jusqu'au 31 décembre 2020 est d'environ 788,9 millions d'euros.

Tableau 1. Impact budgétaire des mesures proposées, en millions d'euros, 2020

	EUR
Septembre*	213.211.500 EUR
Octobre*	191.890.350 EUR
Novembre	191.890.350 EUR
Décembre	191.890.350 EUR
Total	788.882.550 EUR

*Source : Actuariat de la cellule ExpertIZ (SPF Sécurité sociale)

4 L'avis du Comité

L'extension temporaire du droit passerelle décidée dans le cadre de la crise du corona constitue un soutien indispensable pour les nombreux indépendants qui ont été confrontés à des pertes de revenus, souvent considérables, en cette période exceptionnelle.

Tableau 2. Nombre de demandes/paiements MTC-DP, situation au 27 juillet 2020

	MTC-DP (volledig)	MTC-DP (gedeeltelijk)	OR soutien à la reprise
Maart	388.486*	9.396**	-
April	404.340*	10.081**	-
Mei	371.492*	9.791**	-
Juni	119.804*	1.961**	5.651**
Juli	6.998**		5.143**
Augustus	2.756**		4.903**

Bron : VSVZ * nombre de paiements - ** nombre de demandes

La MTC-DP a permis, dans un premier temps, de donner de manière simple et rapide accès à un revenu de remplacement - souvent indispensable - aux travailleurs indépendants qui sont (ou ont été) forcés d'interrompre leur activité indépendante à la suite des mesures restrictives liées à la COVID-19. Avec le droit passerelle soutien à la reprise, on a procédé, dans une deuxième phase, au soutien des travailleurs indépendants qui - dans des circonstances parfois difficiles - reprennent leur activité après une interruption suite à la COVID-19. Ces derniers mois, le Comité a dès lors émis un avis positif sur les propositions successives de prolongation de la MTC-DP, ainsi que sur la proposition d'introduction du droit passerelle soutien à la reprise.

Grâce à la proposition de prolongation des deux mesures jusqu'au 31 décembre, le CGG note avec satisfaction que pour les mois à venir aussi, il existe une volonté de s'engager à soutenir par le biais du mécanisme du droit passerelle les indépendants qui voient leur activité limitée à la suite de la COVID-19 (de mesures liées à la COVID-19) et subissent par conséquent une baisse de revenus. En même temps, le Comité rappelle que dans son dernier avis sur les propositions d'extensions temporaires du droit passerelle, il s'est engagé à évaluer ces mesures. Cette

évaluation, ainsi qu'une analyse de la situation économique des indépendants touchés par la crise, constituerait la base d'un avis du Comité sur les mesures éventuellement nécessaires après le 31 août 2020.

Cette évaluation est actuellement en cours. Le Comité dispose déjà des chiffres nécessaires pour évaluer l'utilisation de la mesure temporaire de crise droit passerelle pendant les mois de mars à mai. Le Comité attend prochainement des données supplémentaires pour les mois de juin et juillet, ce qui permettra également d'analyser l'utilisation du droit passerelle soutien à la reprise. Idéalement, on devrait attendre le résultat de cet exercice - un rapport final est prévu début septembre - avant de prendre une décision sur une éventuelle prolongation des mesures de crise concernées et de leurs modalités. Le Comité comprend néanmoins que la situation actuelle rend la tâche difficile. On constate en effet la nécessité :

- d'un processus décisionnel rapide, surtout en vue du maintien, en septembre, du soutien actuel aux indépendants qui subissent une perte de revenus à la suite de la COVID-19. Les mesures existantes ne s'appliquent que jusqu'au 31 août 2020. Le délai pour élaborer une adaptation du règlement existant à partir du 1er septembre est trop court, surtout compte tenu du contexte politique actuel ⁹ et du fait que les caisses d'assurances sociales doivent pouvoir procéder en temps utile aux adaptations nécessaires sur les plans administratif et informatique.
- d'une certaine clarté et de perspectives : l'évolution de la pandémie est actuellement de nature telle que les inquiétudes concernant la stratégie de sortie du confinement et la situation socio-économique qui en résulte s'accroissent à nouveau alors que la situation professionnelle et financière de nombreux indépendants est toujours précaire. Pour les indépendants, il est dès lors important de savoir qu'ils pourront également compter sur un soutien en cas d'éventuelle seconde vague de l'épidémie de COVID-19 et ce, selon les modalités habituelles.

Compte tenu, d'une part, de la préoccupation concernant les travailleurs indépendants qui sont professionnellement touchés par la crise du corona et qui, partant, subissent une perte de revenus et, d'autre part, du contexte socio-économique et politique susmentionné, le Comité émet un avis favorable concernant la proposition de prolongation des mesures temporaires de crise droit passerelle sous leur forme actuelle jusqu'au 31 décembre 2020.

Malgré cet avis favorable, le Comité a trois préoccupations principales concernant la poursuite des mesures temporaires de crise sous leur forme actuelle.

1. Complexité du système

En pratique, il n'est pas toujours évident de vérifier si la situation d'un indépendant répond aux conditions pour pouvoir bénéficier du soutien via l'extension temporaire du droit passerelle. Non seulement les critères d'octroi du droit passerelle soutien à la reprise et des MTC-DP diffèrent, mais pour ces dernières, les conditions d'interruption sont également différentes selon l'activité exercée. Par ailleurs, dans certaines situations spécifiques, il est parfois difficile d'estimer (en particulier pour l'indépendant lui-même) si une activité fait (ou a fait) l'objet d'une

⁹ Le Gouvernement ne disposant plus des pouvoirs spéciaux et devant obtenir l'assentiment du Parlement pour les nouvelles initiatives.

fermeture temporaire obligatoire ou dépend d'une activité qui est (ou a été) soumise à la fermeture obligatoire.

Le Comité est dès lors favorable à un système plus simple, transparent, facile à appliquer et laissant moins de place à l'interprétation.

2. Efficacité du système

Avec l'introduction des MTC-DP en mars, en début de crise, le choix s'est porté sur un système de soutien qui pouvait être rapidement opérationnel et qui serait facilement accessible au large groupe de travailleurs indépendants qui ont été professionnellement touchés par l'épidémie de COVID-19. Selon le Comité, dans un premier temps, il s'agissait là d'un choix politique justifié vu le caractère aigu de la situation et l'ampleur et la gravité de l'impact socio-économique qui en découlait.

Il estime qu'après cette première phase, il conviendrait de se concentrer davantage sur les indépendants qui sont (encore) le plus gravement touchés par la crise. Toutefois, il est important que le soutien prévu pour les mois à venir par le biais de la prolongation temporaire du droit passerelle vise tous les indépendants qui, à la suite des mesures restrictives liées à la COVID-19, ont besoin d'un soutien financier en raison d'une baisse importante de leurs revenus.

Le Comité indique qu'il n'est pas partisan de délimiter le champ d'application d'une mesure sur base des secteurs¹⁰. En effet, 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 certaine activité peut avoir sa place ou être reprise sous plus d'un secteur. Il est donc loin d'être simple de justifier sur des bases objectives et acceptables pourquoi les activités d'un secteur entreraient dans le champ d'application d'une mesure et celles d'un autre secteur pas. Pour le Comité, une approche sectorielle comprend également un risque de (sentiment de) discrimination. Il estime donc que les mesures de soutien doivent viser au départ tous les indépendants et que le public cible doit ensuite être délimité plus précisément sur base des critères d'octroi. De cette manière, il est possible de viser tous les indépendants qui ont besoin de soutien, quel que soit leur secteur d'activité, et d'éviter toute forme de discrimination.

De ce point de vue, le Comité émet donc une réserve importante à l'égard de la référence à l'AM du 23 mars pour une délimitation plus étroite du champ d'application des mesures temporaires de crise droit passerelle. C'est précisément en raison de cette référence que l'accès au système est subordonné au secteur. Dans son avis 2020/06, le Comité avait déjà attiré l'attention sur la situation souvent précaire des 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 à la suite de la crise du corona. Le Comité pense par exemple à certains indépendants qui sont actifs comme chauffeur de taxi¹¹ ou photographe¹² et à certains commerces de détail comme certains

¹⁰ Voir également avis 2020/12 'Plan de relance pour les secteurs artistique et évènementiel'

¹¹ Lorsqu'ils sont actifs en dehors du secteur du transport aérien ou du transport à des fins récréatives.

¹² Selon qu'ils disposent ou non d'un studio qui a dû fermer obligatoirement,...

chocolatiers¹³. Selon les règles actuelles, les indépendants de ces secteurs n'entrent pas en considération pour le droit passerelle de soutien à la reprise et peuvent rencontrer certaines difficultés¹⁴ pour entrer en considération pour la mesure temporaire de crise droit passerelle. Le Comité souhaiterait une solution à court terme pour ces indépendants.

Il se pose également la question de savoir dans quelle mesure le lien avec l'AM tel qu'il était d'application jusqu'au 3 mai restera viable dans les mois à venir. Entre autres, lorsque les autorités communales, provinciales ou régionales peuvent imposer de nouvelles mesures restrictives et/ou des mesures de fermeture sur leur territoire, indépendamment de l'AM fédéral.

Examiner dans quelle mesure et de quelle manière le système existant doit être adapté de façon i) à ce qu'il se concentre essentiellement sur les indépendants qui en ont le plus besoin, mais ii) à ce qu'il couvre également l'ensemble des indépendants qui se trouvent dans des conditions précaires est un exercice délicat. Le Comité l'estime toutefois nécessaire, tant du point de vue de la légitimité du système que du point de vue budgétaire (cf. infra). Le Comité procédera à cet exercice dans son évaluation, e.a. sur la base des chiffres disponibles et des constatations pratiques. Le cas échéant, il formulera des recommandations d'adaptation.

3. Impact budgétaire du système

L'impact budgétaire de la proposition soumise au Comité pour avis est estimé à 788,9 millions d'euros. Cela porte le coût total estimé du droit passerelle temporaire à près de 3,2 milliards d'euros¹⁵. Le Comité constate que les mesures de crise droit passerelle couvrent principalement une large part de l'impact financier à court terme de la crise du Corona. Il craint toutefois qu'à moyen terme, de nombreux indépendants aient encore besoin d'une forme de soutien financier.

Dans certains de ses avis précédents,¹⁶ le Comité a déjà demandé une clarification rapide de la manière dont, sur le plan budgétaire, on va remédier à l'impact de la crise du Corona sur les gestions globales. Dans la mesure où les gestions globales sont supposées supporter elles-mêmes les conséquences budgétaires¹⁷ des mesures de crise et que la Gestion financière globale des travailleurs indépendants est, pour cette raison, confrontée à un solde budgétaire négatif, le Comité part du principe qu'une dotation d'équilibre devra être octroyée au régime des

¹³ Ceux qui n'ont jamais dû fermer, mais qui ont néanmoins été confrontés à une perte de chiffre d'affaires considérable. Par exemple les chocolatiers en dehors des zones touristiques.

¹⁴ Les indépendants qui souhaitent bénéficier de cette mesure devront en effet :

soit interrompre leur activité pendant 7 jours civils, alors qu'il est possible d'exercer leur activité. La poursuite ou la reprise de l'activité peut ici être découragée.

soit démontrer qu'ils sont dépendants pour leur activité d'un secteur qui est (a été) soumis à une fermeture (partielle). Pour l'octroi de l'indemnité, ces indépendants dépendront donc de l'interprétation qui est donnée en pratique à la notion "dépendantes de".

¹⁵ Selon la dernière estimation, l'impact budgétaire des mesures temporaires de crise droit passerelle pour la période mars – août 2020, s'élève à 2,4 milliards d'euros.

¹⁶ Avis 2020/06, 2020/10 et 2020/11 et rapport 2020/03

¹⁷ Voir également avis 2020/11 'Impact des mesures temporaires de crise pour les travailleurs indépendants sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants'

travailleurs indépendants¹⁸ pour compenser le déficit budgétaire. Le Comité souligne par ailleurs que l'impact budgétaire de ces mesures sur le régime ne pourra en aucun cas être compensé à l'avenir par une augmentation des taux de cotisation.

Au cours de la période à venir, le Comité poursuivra soigneusement son travail d'évaluation en accordant une attention toute particulière aux trois préoccupations susmentionnées. Les constatations et recommandations seront compilées et mises à disposition sous forme de rapport final après l'été. L'avis positif du Comité sur une prolongation jusqu'au 31 décembre des mesures temporaires de crise droit passerelle n'empêchera pas celui-ci, s'il en voit la nécessité, de formuler, au cours des mois à venir, des propositions d'adaptation du système.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 28 juillet 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

¹⁸ En exécution de l'article 23, § 6 de la loi du 18 avril portant réforme du financement de la sécurité sociale