

Bruxelles, le 7 septembre 2021

Avis 2021/16

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Prolongation du droit passerelle de crise 'corona' et introduction d'un droit passerelle de crise pour les indépendants victimes des inondations de juillet 2021

En résumé.....	2
1 Extension temporaire du droit passerelle de crise dans le cadre de la crise du coronavirus	3
1.1 Historique.....	3
1.2 Système réformé.....	4
1.3 Proposition de modifications	5
1.4 Impact budgétaire.....	5
2 Droit passerelle de crise pour les indépendants touchés par les inondations	6
2.1 Prestation.....	6
2.2 Conditions d'octroi.....	7
2.3 Impact budgétaire.....	7
3 Avis du Comité.....	8
3.1 Droit passerelle de crise 'COVID'.....	8
3.2 Droit passerelle de crise 'inondations'.....	9

En résumé

Le CGG se voit soumettre pour avis un avant-projet de loi qui :

- prolonge le système du droit passerelle de crise pour les indépendants économiquement touchés par la crise du coronavirus et le modifie sur certains points ;
- prévoit une nouvelle mesure temporaire de crise de droit passerelle afin de soutenir les indépendants victimes des inondations de la mi-juillet 2021.

Compte tenu de l'impact encore perceptible de la crise du coronavirus sur la situation économique et les revenus des indépendants et l'incertitude quant à l'évolution future de l'épidémie, le CGG émet un avis favorable sur la proposition de prolongation du droit passerelle de crise 'corona' et sur les modifications qui l'accompagnent. Le Comité rappelle toutefois la demande de l'INASTI de fournir à l'institution les moyens nécessaires pour pouvoir réaliser les contrôles liés à ces mesures.

Le Comité émet également un avis positif concernant la mesure proposée pour soutenir les indépendants touchés par une perte de revenus à la suite des inondations de juillet 2021. L'ampleur et la sévérité de cette catastrophe naturelle font en sorte que la société dans les régions touchées a été impactée dans toutes ses facettes, ce qui complexifie également la relance de l'activité professionnelle après l'interruption.

Le Comité formule toutefois des remarques concernant :

- la nécessité de clarifier certains éléments en vue de la bonne application de la mesure par les caisses d'assurances sociales ;
- le besoin éventuel d'une mesure de soutien au-delà de septembre 2021 ;
- l'utilisation des extensions temporaires du droit passerelle en réponse aux situations de crise. Le CGG y consacrera de l'attention dans l'évaluation du droit passerelle classique qu'il réalise actuellement et qui se concentre, entre autres, sur la performance du système et l'adéquation de la protection offerte.

Le CGG se voit soumettre pour avis un avant-projet de loi qui :

- prolonge le système du droit passerelle de crise pour les indépendants économiquement touchés par la crise du coronavirus et le modifie sur certains points;
- prévoit une nouvelle mesure temporaire de crise dans le cadre du droit passerelle afin de soutenir les indépendants victimes des inondations de la mi-juillet 2021.

1 Extension temporaire du droit passerelle de crise dans le cadre de la crise du coronavirus

1.1 Historique

Dans le cadre de la crise du coronavirus, le troisième pilier du droit passerelle 'classique', destiné aux cas de force majeure, connaît une extension temporaire de son champ d'application.

On a procédé à une première extension du troisième pilier en mars 2020 avec l'introduction de la mesure temporaire de crise du droit passerelle¹. On a procédé à une deuxième extension en juin 2020 avec l'introduction de la mesure temporaire du droit passerelle de soutien à la reprise². Ces deux mesures étaient initialement prévues pour une période limitée, mais ont été prolongées à plusieurs reprises^{3,4}.

Fin 2020, tout en prolongeant à nouveau ce soutien de crise jusqu'au 31 mars 2021, il a été décidé d'adapter le système à compter du début de l'année 2021⁵.

¹ Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

² Arrêté 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.

³ Dans le cas de la mesure temporaire de crise de droit passerelle, ces prolongations se sont également accompagnées de quelques modifications du champ d'application.

⁴ Voir aussi avis 2020/03 'Prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle', 2020/04 'Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle : juin', 2020/06 'Mesure temporaire de crise droit passerelle et droit passerelle de relance', 2020/14 'Prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle et du droit passerelle de soutien à la reprise', 2020/19 'Adaptation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle', 2020/23 'Adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle dans le cadre de la crise du corona', 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications' et 2021/05 'Mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle : prolongation jusque juin' et 2021/11 'Prolongation des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle'.

⁵ Loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19.

1.2 Système réformé

Le système réformé du droit passerelle de crise repose sur trois piliers⁶ :

1. Le pilier 1 'Interruption forcée' vise les indépendants contraints d'interrompre totalement⁷ leur activité indépendante en raison des mesures sanitaires prises par les autorités publiques⁸.
2. Le pilier 2 'Baisse du chiffre d'affaires' vise les indépendants confrontés à une perte considérable de leur chiffre d'affaires (diminution de 40 % par rapport à 2019).
3. Le pilier 3 'Interruption de courte durée en raison d'une mise en quarantaine/des soins apportés à un enfant' vise les situations où l'indépendant est mis en quarantaine ou doit apporter des soins à un enfant de moins de 18 ans qui est placé en quarantaine et/ou dont l'école (la classe) ou la crèche est fermée pendant la période scolaire.

Seuls les piliers 2 et 3 du système réformé sont entrés en vigueur le 1er janvier 2021.

L'entrée en vigueur du nouveau 1^{er} pilier a été reportée⁹ à la suite de la prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle existante qui prévoit une double prestation de droit passerelle¹⁰ pour :

- les travailleurs indépendants qui sont visés directement par les mesures de fermeture des autorités¹¹ et qui, en conséquence, sont contraints d'interrompre leur activité indépendante¹² ;
- les travailleurs indépendants qui dépendent, pour leur activité, de ces travailleurs indépendants, mais uniquement à condition qu'ils interrompent totalement leurs activités pendant la durée d'interruption forcée.

A l'heure actuelle,

- l'application des piliers 2 et 3 du système réformé ainsi que de la mesure temporaire de crise de droit passerelle est prévue jusqu'au 30 septembre 2021¹³ ;
- le pilier 1 peut entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} octobre 2021.

⁶ Pour une description plus détaillée de chacun des piliers, voir avis CGG 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications'.

⁷ La poursuite de l'activité sous la forme de take-away ou de click&collect n'est pas non plus autorisée.

⁸ Que ce soient les autorités fédérales, régionales, provinciales ou communales.

⁹ Projet de loi modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, adopté en séance plénière par la chambre le 11 février 2021. Voir aussi avis CGG 2021/01.

¹⁰ Depuis janvier 2021, les indépendants dépendants ne retombent plus sur la prestation simple en cas de poursuite partielle de l'activité, contrairement aux mois précédents. Ils peuvent toutefois bénéficier du droit passerelle de crise sur base du nouveau 2e pilier 'baisse du chiffre d'affaires' s'ils répondent aux conditions de ce pilier.

¹¹ Cf. Arrêtés ministériels d'application.

¹² Les takeaway, click&collect et nightshops restent possibles.

¹³ Loi du 18 juillet 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19.

1.3 Proposition de modifications

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit, à compter du 1^{er} octobre 2021¹⁴ :

- que les bénéficiaires du 1^{er} pilier pourront obtenir le double du montant complet de la prestation mensuelle¹⁵ si l'interruption forcée dure au moins 15 jours civils consécutifs au cours du mois civil sur lequel porte la demande¹⁶. En cas d'interruption de moins de 15 jours, le montant simple de la prestation de droit passerelle sera octroyé. Le pilier 1 n'entrera toutefois en vigueur qu'à une date à déterminer par le Roi.
- une prolongation du pilier 2 jusqu'au 31 décembre inclus. Le mois de référence pour vérifier le critère 'baisse du chiffre d'affaires' dans le pilier 2 sera modifié : désormais, pour l'évaluation de la baisse du chiffre d'affaires, on tiendra compte du chiffre d'affaires du mois civil sur lequel porte la demande, et plus sur celui du mois qui le précède.
- l'entrée en vigueur d'un pilier 2bis. Il sera destiné aux indépendants qui i) connaissent une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 70 % pour le mois civil sur lequel porte la demande par rapport au même mois civil de l'année de référence 2019, ii) qui remplissent la condition de paiement effectif des cotisations¹⁷ et iii) qui ne bénéficient pas déjà d'une prestation dans le cadre du 1^{er} pilier. Les bénéficiaires dans ce pilier 2bis auront droit au double montant de prestation.
- la prolongation du pilier 3 sous une forme inchangée jusqu'au 31 décembre 2021 inclus.

1.4 Impact budgétaire

L'actuariat de la cellule ExpertIZ du SPF Sécurité sociale a revu à la baisse ses estimations budgétaires relatives au coût du droit passerelle de crise 'corona' au 4^e trimestre 2021¹⁸. Il s'appuie, dans ce cadre, sur les réalisations au 07/08/2021, ce qui lui permet d'affiner le nombre de bénéficiaires au cours de ce dernier trimestre 2021.

Les estimations budgétaires partent des hypothèses suivantes :

- Aucun indépendant ne sera contraint à la fermeture au cours du 4^{ème} trimestre 2021, grâce à l'avancée de la campagne de vaccination et de la grande qualité des vaccins
- 25.000 indépendants bénéficieront peut-être du pilier 2 et 2bis dans une proportion de 85 % pour le montant simple et 15 % pour le montant double, vu le contexte économique actuel plutôt favorable ;

¹⁴ A l'exception de la première modification, les propositions reprises dans l'avant-projet de loi avaient déjà été soumises à l'avis du Comité. Le Comité avait rendu à ce sujet l'avis 2021/11 'Prolongation des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle' le 27 mai 2021.

¹⁵ Au lieu de la prestation complète 'simple'.

¹⁶ À l'heure actuelle, il n'est pas stipulé que l'interruption de 15 jours civils consécutifs doit être située au sein du mois civil sur lequel porte la demande.

¹⁷ Paiement effectif des cotisations provisoires légalement dues pour au moins 4 trimestres pendant la période de seize trimestres qui précède le premier jour du trimestre suivant le trimestre du mois civil sur lequel porte la demande. Pour les starters, il s'agit de 2 trimestres sur les 12.

¹⁸ Un aperçu des précédentes estimations budgétaires de l'Actuariat a été repris dans l'avis du CGG du 27 mai 2021 'Prolongation des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle' au point 3.2.

- 500 indépendants solliciteront le 3^{ème} pilier chaque mois au cours du 4^{ème} trimestre, pour un montant moyen de 450 EUR, vu le contexte sanitaire plutôt favorable.

L'actuariat estime le coût total du droit passerelle de crise 'corona' au 4^{ème} trimestre 2021 à 125.656.425 EUR.

Tableau 1 : coût estimé de la prolongation et de l'adaptation du droit passerelle de crise 'corona' au 4^{ème} trimestre 2021, en EUR

	Par mois, entre octobre et décembre 2021	Pour le 4 ^{ème} trimestre
Pilier 1	0	0
Pilier 2 et 2bis	41.660.475	124.981.425
Pilier 3	225.000	675.000
Coût total	41.885.475	125.656.425

Source : Actuariat, cellule ExpertIZ, SPF Sécurité sociale

2 Droit passerelle de crise pour les indépendants touchés par les inondations

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit une nouvelle extension temporaire du 3^e pilier 'Interruption forcée' du droit passerelle en vue de soutenir les indépendants victimes des inondations de la mi-juillet 2021.

2.1 Prestation

Pour chaque interruption de l'activité professionnelle indépendante d'au moins 7 jours civils consécutifs qui a lieu entre le 14 juillet et le 30 septembre 2021 à la suite des conditions météorologiques extrêmes, l'avant-projet de loi prévoit que l'indépendant pourra bénéficier du double du montant de la prestation prévue dans le 3^e pilier du droit passerelle classique, soit :

Tableau 2 : Montants du droit passerelle de crise pour les victimes des inondations de la mi-juillet 2021, en EUR

Durée de l'interruption	Sans charge de famille	Avec charge de famille
Entre 7 et 13 jours	658,76	823,20
Entre 14 et 20 jours	1.317,52	1.646,38
Entre 21 et 27 jours	1.976,28	2.469,58
Au moins 28 jours	2.635,04	3.292,76

Contrairement à ce qui est prévu dans le droit passerelle classique, aucune dispense de cotisation avec maintien de certains droits sociaux ne sera liée à cette nouvelle mesure.

La prestation pourra être octroyée à l'indépendant qui a déjà bénéficié du nombre maximal de prestations mensuelles prévues dans le droit passerelle classique. À l'inverse, les périodes d'octroi de cette prestation ne seront pas prises en compte pour le nombre maximal d'octrois futurs du droit passerelle classique.

2.2 Conditions d'octroi

Pour entrer en considération pour la nouvelle extension, l'indépendant devra répondre à certaines conditions :

- Catégorie d'assujettis : entrent en considération uniquement les indépendants à titre principal, les aidants et les conjoints aidants ainsi que les indépendants à titre complémentaire¹⁹, les étudiants-indépendants et les travailleurs indépendants qui ont atteint l'âge légal de la retraite et n'ont pas pris leur pension à condition que leurs cotisations provisoires légalement dues soient au moins égales aux cotisations minimales des travailleurs indépendants à titre principal.
- Condition de paiement des cotisations : l'indépendant doit avoir payé effectivement ses cotisations provisoires légalement dues pour au moins quatre des seize trimestres précédant le trimestre qui suit le trimestre au cours duquel le fait se produit, avec une exception pour les starters²⁰ pour qui le paiement de cotisations pour deux trimestres suffit.
- Interruption de l'activité : l'exercice de l'activité indépendante doit être rendu impossible, temporairement ou définitivement, indépendamment de la volonté, en raison des conditions météorologiques extrêmes et aucune activité indépendante ne peut être exercée au cours de la période d'interruption.
- Résidence : l'indépendant doit avoir sa résidence principale en Belgique
- Cumul : le cumul avec un autre revenu de remplacement est possible, mais la somme de ce dernier avec la prestation financière de droit passerelle ne peut dépasser le montant applicable de la prestation financière de droit passerelle.

2.3 Impact budgétaire

Dans son estimation budgétaire du coût du nouveau droit passerelle de crise spécifique aux indépendants victimes des inondations de la mi-juillet 2021, l'actuariat (cellule ExpertIZ du SPF Sécurité sociale) notait que le nombre d'indépendants dont l'exploitation a effectivement été touchée par ces inondations est très difficile à estimer. Tenant compte de plusieurs informations connues²¹, l'actuariat estime que :

- 2 % des indépendants (soit 4.520 indépendants) feront appel au nouveau droit passerelle de crise ;
- 25 % d'entre eux reprendront leur activité par mois à partir d'août.

¹⁹ Y compris les assimilations par l'article 37 du RGS.

²⁰ Moins de 12 trimestres d'assujettissement.

²¹ Nombre d'indépendants domiciliés dans les communes wallonnes admises au Fonds des Calamités, nombre d'indépendants ayant déjà fait appel au droit passerelle de crise, nombre d'employeurs ayant introduit une déclaration de chômage temporaire pour force majeure suite aux inondations et nombre de travailleurs concernés, chiffres communiqués par UCM.

Tableau 3 : Coût estimé du droit passerelle de crise destiné aux victimes des inondations de la mi-juillet 2021, en EUR

	Dépenses
Juillet (100%)	12.845.840
Août (75%)	9.634.380
Septembre (50%)	6.422.920
Total	28.903.140

Source : Cellule ExpertIZ, SPF Sécurité sociale

Il est à noter que dans son avis daté du 31 août 2021, l'Inspecteur des finances corrige l'estimation établie pour le volet inondations de la manière suivante :

Tableau 4 : Coût estimé du droit passerelle de crise destiné aux victimes des inondations de la mi-juillet 2021, en EUR

	Dépenses
Juillet 2021	3.212.000
Août 2021	4.817.000
Septembre 2021	3.256.000
Total	11.285.000

Source : Inspection du Finance, avis du 31 août 2021

3 Avis du Comité

3.1 Droit passerelle de crise 'COVID'

Le CGG prend connaissance avec grande satisfaction de l'intention de continuer à soutenir financièrement, jusque fin 2021, les indépendants économiquement touchés par la pandémie de la COVID-19 par le biais du droit passerelle de crise 'corona'. L'impact de la crise du coronavirus sur la situation économique et donc sur les revenus des indépendants est encore (très) perceptible et, en outre, l'évolution de l'épidémie et les possibles conséquences économiques qui l'accompagnent restent incertaines²² pour les prochains mois.

Par ailleurs, le Comité se réjouit également que les modifications qui sont apportées au système du soutien de crise à compter du 1^{er} octobre répondent aux remarques formulées par le CGG dans ses précédents avis²³. De cette manière, le droit passerelle de crise correspondra encore davantage au système que le CGG a avancé dans son rapport d'évaluation de septembre 2020.

²² Effet des nouvelles phases de la stratégie de sortie de crise, l'évolution du taux de vaccination dans certaines régions, l'arrivée de l'automne et de l'hiver, etc.

²³ Voir note de bas de page 4.

Par conséquent, le Comité émet un avis positif sur la prolongation proposée du droit passerelle de crise et sur les modifications qui l'accompagnent. Le Comité rappelle²⁴ la demande de l'INASTI de fournir à l'institution les moyens nécessaires pour effectuer les contrôles liés à ces mesures.

3.2 Droit passerelle de crise 'inondations'

Le Comité comprend la volonté de faire un effort, dans le statut social, pour offrir un soutien supplémentaire aux indépendants qui se voient contraints d'interrompre leur activité professionnelle à la suite des inondations de juillet 2021. L'ampleur et la sévérité de cette catastrophe naturelle font en sorte que la société dans les régions touchées a été impactée dans toutes ses facettes (économique, sociale, infrastructure, etc.). Les indépendants pour qui l'exercice de l'activité professionnelle a été rendu (temporairement) impossible par les inondations sont, par conséquent, non seulement confrontés à une baisse du chiffre d'affaires et donc du revenu professionnel personnel, mais souvent aussi par un contexte sociétal qui complexifie la relance de leur activité professionnelle (par exemple, la déstabilisation de l'économie locale ou le temps nécessaire au rétablissement de l'infrastructure, etc.). De ce point de vue, le Comité trouve qu'il est justifié d'élaborer un mécanisme de soutien qui va plus loin que ce qui existe aujourd'hui dans le cadre du droit passerelle classique. Il émet donc un avis positif sur la mesure proposée.

Le Comité formule cependant les remarques suivantes :

1. Une bonne application de la mesure par les caisses d'assurances sociales présupposent que certaines modalités du système soient clarifiées plus avant dans une note technique aux caisses²⁵. En particulier, il faut encore préciser de quelles communes touchées les indépendants doivent être originaires et quelles pièces justificatives ils devront présenter (sans que cela mène à une surcharge administrative) pour pouvoir recourir au système et s'il sera tenu compte du lieu de résidence de l'indépendant ou bien du siège social de son entreprise.
2. Vu le caractère exceptionnel des inondations et des dégâts provoqués, il est possible qu'une partie des indépendants touchés auront encore besoin d'être soutenus après septembre 2021. A compter d'octobre 2021, ces indépendants pourront, il est vrai, retomber sur le droit passerelle classique en tant que soutien de remplacement de revenus, mais il n'est pas exclu qu'une forme plus adaptée de soutien (éventuellement en dehors du droit passerelle classique) soit nécessaire pour continuer à aider ces personnes d'une bonne manière. Le Comité attire l'attention sur ce point.
3. Le Comité souligne que le droit passerelle classique a été mis sur pied pour offrir une protection sociale aux indépendants en difficultés dans toute une série de situations de cessation ou d'interruption. La nature exceptionnelle de la crise du coronavirus a mené à la décision d'étendre temporairement le système existant par un régime de crise caractérisé par des modalités d'octroi plus souples et, dans certains cas, un montant supérieur. Avec le soutien de crise aux indépendants touchés par les inondations, c'est la deuxième fois en un délai court qu'un régime est créé pour soutenir financièrement

²⁴ Avis 2021/11 'Prolongation des mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle' du 27 mai 2021.

²⁵ Ou via 'PIRAMID'.

des indépendants en dehors du droit passerelle classique et ce pour des situations justement visées par ce système à l'origine. Le Comité est conscient que dans les deux cas, il s'agit de situations exceptionnelles sans précédent. Il tiendra toutefois compte de cette constatation dans l'évaluation plus approfondie du droit passerelle classique que le CGG réalise en ce moment et qui se concentre notamment sur la performance du système et l'adéquation de la protection offerte.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 7 septembre 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président