

Bruxelles, le 8 juin 2020

Avis 2020/06

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

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

Mesure temporaire de crise droit passerelle et droit passerelle de relance

Inhoud

En résumé.....	1
1 Mesure temporaire de crise droit passerelle.....	2
2 La proposition.....	2
2.1 La poursuite de l'application de la mesure temporaire de crise droit passerelle.....	2
2.2 Droit passerelle 'relance'.....	4
3 Impact budgétaire.....	5
4 L'avis du Comité.....	5

En résumé

Le CGG rend un avis sur un projet de texte qui prévoit une prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle pour les mois de juillet et août 2020 et introduit un droit passerelle de relance. Le CGG note avec satisfaction la volonté de s'engager à soutenir par le biais du mécanisme du droit passerelle, au cours des prochains mois également, les indépendants qui voient leur activité limitée à la suite du (de mesures liées au) COVID-19 et subissent par conséquent une baisse importante de revenus. Le Comité rend donc un avis positif, mais a toutefois un certain nombre de préoccupations par rapport aux modalités du système proposé, notamment en ce qui concerne le groupe cible visé et la mise en œuvre et contrôle du système. Le CGG s'engage d'ici le 15 juillet à évaluer le nouveau régime et la situation économique des indépendants touchés par la crise et de rendre, sur base de cette évaluation, un avis concernant les mesures éventuelles nécessaires après le 31 août 2020.

1 Mesure temporaire de crise droit passerelle

En mars 2020, le gouvernement fédéral a introduit la mesure temporaire de crise droit passerelle¹ en soutien aux indépendants qui sont (ont été) contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite de la crise du coronavirus². Le régime vise deux situations :

- les fermetures obligatoires : les activités indépendantes pour lesquelles les autorités ont décidé, par AM, qu'elles ne pouvaient temporairement plus être exercées à la suite de la crise du coronavirus. Aucune durée minimale d'interruption n'est requise pour ces travailleurs indépendants.
- les fermetures "volontaires" : les indépendants qui ont dû complètement interrompre leur activité en raison des conséquences de la crise du coronavirus pendant une période minimale de 7 jours calendrier successifs.

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 mai³ et de juin⁴ 2020.

2 La proposition

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du CGG prévoit :

- la poursuite de l'application de la mesure temporaire de crise droit passerelle pour les mois de juillet et août, quoique avec un champ d'application limité et des conditions plus strictes ;
- l'instauration d'un droit passerelle dit 'de relance' pour les mois de juin, juillet et août 2020.

2.1 La poursuite de l'application de la mesure temporaire de crise droit passerelle

2.1.1 Groupe cible visé

Pour les mois de juillet et août, la mesure temporaire de crise droit passerelle sera réservée aux indépendants qui ne peuvent temporairement pas ou uniquement partiellement exercer leur activité indépendante :

¹ 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.

² 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'

³ 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.

⁴ 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.

- 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-19⁵.

La mesure reste ouverte aux indépendants à titre principal, aux aidants, aux conjoints aidants sous maxi statut, ainsi qu'aux indépendants à titre complémentaire, aux étudiants-indépendants et aux pensionnés encore actifs en tant qu'indépendant et qui paient des cotisations suffisamment élevées (cf. 2.1.3).

2.1.2 Conditions de cumul

Les conditions de cumul qui étaient d'application pendant la période précédente continueront à s'appliquer. Par conséquent, la mesure temporaire de crise droit passerelle :

- 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 la mesure temporaire de crise ne seront pas prises en compte pour le nombre maximal d'octrois futurs du droit passerelle classique ;
- pourra être combinée, sous certaines conditions, avec ou plusieurs autres revenus de remplacement⁶ ;
- ne pourra pas être octroyée pour l'interruption d'une activité indépendante qui s'inscrit dans le régime de l'activité autorisée pour les bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité.

2.1.3 Montant de l'allocation

Le montant mensuel complet s'élève à :

- 1.291,69 EUR si l'indépendant n'a pas de charge de famille ;
- 1.614,10 EUR si l'indépendant a une charge de famille.

Le montant mensuel complet est octroyé aux :

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

⁵ Jusqu'à présent, il n'était pas demandé à l'indépendant de motivation de la demande sur base d'éléments objectifs.

⁶ Pour les bénéficiaires de la prestation partielle de droit passerelle, la somme de l'allocation financière divisée en deux et de l'autre revenu de remplacement ne peut pas dépasser le montant maximal de 1.614,10 EUR par mois. En cas de dépassement, le montant mensuel du droit passerelle sera diminué à hauteur du dépassement.

- indépendants à titre complémentaire⁷ et étudiants-indépendants qui sont redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

La moitié du montant mensuel au maximum⁸ est octroyée aux :

- indépendants à titre complémentaire⁹ 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 13.993,78 EUR ;
- pensionnés qui sont encore actifs en tant qu'indépendant et qui sont redevables de cotisations provisoires légales calculées sur un revenu de référence N-3 supérieur à 6.996,89 EUR.

2.2 Droit passerelle de relance

2.2.1 Groupe cible visé

Pour la période allant de juin à août, l'arrêté royal prévoit un droit passerelle de relance 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.

La mesure est destinée aux :

- indépendants à titre principal, aidants, conjoints aidants sous maxi statut ;
- indépendants à titre complémentaire et des étudiants-indépendants pour autant qu'ils soient redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

2.2.2 Conditions

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 2020¹⁰ ;
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

⁷ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

⁸ Pour ces catégories, un plafond de cumul s'applique en fonction des éventuels revenus de remplacement dont ils bénéficient.

⁹ Y compris les indépendants à titre principal assimilés à des travailleurs indépendants à titre complémentaire en vertu de l'article 37 du RGS.

¹⁰ 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.

rapport au même trimestre en 2019 ou 2018 (exception pour le mois de juin : il doit s'agir du trimestre du mois sur lequel porte la demande) ;

4. l'indépendant ne bénéficie pas, pour le mois sur lequel porte la demande de la mesure temporaire de crise droit passerelle.

Le droit passerelle de relance pourra être octroyé 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 la mesure temporaire de crise ne seront pas prises en compte pour le nombre maximal d'octrois futurs du droit passerelle classique.

2.2.3 Montant de l'allocation

Le montant mensuel complet s'élève à :

- 1.291,69 EUR si l'indépendant n'a pas de charge de famille ;
- 1.614,10 EUR si l'indépendant a une charge de famille.

3 Impact budgétaire

L'impact budgétaire total de la proposition a été estimé par l'actuariat de la cellule ExpertIZ à 561,9 millions EUR.

Tableau 1. Impact budgétaire des mesures proposés, en millions EUR

	Juin	Juillet	Août	Total
Mesure temporaire de crise droit passerelle		92,8	33,1	125,9
Droit passerelle de relance	93,2	151,5	191,3	436

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

4 L'avis du Comité

Les mesures temporaires de crise qui ont été mises en place par le gouvernement fédéral à la suite de la crise du corona constituent un soutien nécessaire pour les nombreux indépendants qui ont été confrontés à des pertes de revenus, souvent considérables, en cette période exceptionnelle.

Cela vaut en particulier pour la mesure temporaire de crise droit passerelle, par laquelle on a voulu donner de manière simple et rapide accès à un revenu de remplacement aux indépendants qui sont (ont été) contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite des mesures restrictives liées au COVID-19.

Le CGG note avec satisfaction la volonté de s'engager à soutenir par le biais du mécanisme du droit passerelle, au cours des prochains mois également, les indépendants qui voient leur activité limitée à la suite du (de mesures liées au) COVID-19 et subissent par conséquent une baisse importante de revenus. Le Comité rend donc un avis positif, mais a toutefois un certain nombre de préoccupations par rapport aux modalités du système proposé.

1. Groupe cible visé

Selon le Comité, le soutien prévu pour les prochains mois par le biais de la mesure temporaire de crise droit passerelle et le droit passerelle de relance doit viser tous les indépendants qui, à la suite des mesures restrictives liées au COVID-19, ont besoin d'un soutien financier en raison d'une baisse importante de leurs revenus. Le Comité approuve donc la proposition, comme cela est indiqué dans le projet d'AR, de prévoir encore, pour les prochains mois, une allocation de droit passerelle pour:

- les indépendants qui sont actifs dans un secteur encore visé par l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 et tout autre arrêté ministériel ultérieur portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ou sont dépendants pour leur activité d'un de ces secteurs. Selon la dernière enquête de l'ERMG¹¹, la situation des secteurs de l'horeca et des arts, spectacles et services récréatifs reste critique en raison de grands problèmes de liquidité et de baisses moyennes du chiffre d'affaires frôlant les 90 %, et aucune normalisation de la situation n'est attendue dans un avenir proche.
- les indépendants qui se voient contraints d'interrompre totalement leur activité indépendante pendant au moins 7 jours civils consécutifs à la suite du COVID-19. D'une enquête de l'UCM auprès des commerçants au début de la reprise¹², il ressortait une grande inquiétude parmi les répondants en ce qui concerne le rendement qu'ils allaient pouvoir réaliser durant la première période de la reprise. 84 % des personnes interrogées indiquaient s'attendre à ce que leur activité ne soit pas encore rentable au cours de cette première phase et estimaient donc qu'ils auraient besoin d'un soutien par le biais du droit passerelle.
- les indépendants qui reprennent, après une interruption temporaire obligatoire, leur activité, dont le rendement n'a toutefois pas encore atteint le niveau où il était auparavant. En effet, dans de nombreux cas, la reprise des activités indépendantes n'empêche pas que des indépendants subissent encore un impact économique considérable de la crise du corona. Cela ressort également de la dernière enquête de l'ERMG¹³, dans laquelle la majorité des entreprises se montraient pessimistes en ce qui concerne les perspectives de chiffre d'affaires pour les prochains mois. Seule une entreprise interrogée sur huit pense atteindre ou dépasser le niveau de chiffre d'affaires d'avant crise au troisième trimestre. La faiblesse de la demande est la raison principale invoquée pour laquelle les entreprises ne s'attendent pas à une amélioration importante de leur chiffre d'affaires d'ici octobre.

Le Comité est donc satisfait que ces trois groupes d'indépendants puissent encore avoir recours au droit passerelle pendant les prochains mois.

Le CGG souhaite toutefois attirer aussi 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 le 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

¹¹ Communiqué de presse du 2 juin 2020 (<https://www.nbb.be/fr/articles/le-chiffre-daffaires-des-entreprises-commence-se-redresser-mais-les-perspectives-pour>)

¹² Enquête réalisée par l'UCM dans la semaine du 13 mai 2020.

¹³ Communiqué de presse du 2 juin 2020 (<https://www.nbb.be/fr/articles/le-chiffre-daffaires-des-entreprises-commence-se-redresser-mais-les-perspectives-pour>)

aux indépendants dont les activités sont liées aux secteurs du tourisme (ex. les compagnies d'autocars, les agences de voyages, les hôtels, les taxis assurant le transport aéroportuaire) ou de l'évènementiel (ex. les traiteurs qui s'occupent principalement de fêtes).

Dans la proposition soumise pour avis à l'ABC, les indépendants de ces secteurs n'entrent pas en considération pour le droit passerelle de relance et peuvent rencontrer certaines difficultés pour entrer en considération pour la mesure temporaire de crise droit passerelle pour juillet et août. 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 sera donnée en pratique à la notion "dépendantes de" (cf. 2).

Le Comité demande de faire preuve de la souplesse nécessaire lors de l'élaboration des modalités pratiques (i.e. la notion de dépendance) du système, de sorte que la mesure temporaire de crise droit passerelle pour les mois de juillet et/ou août soit également accessible aux indépendants de ces secteurs. Cela contribuera à un traitement équitable de tous les indépendants qui ont été touchés par une baisse substantielle de leurs revenus à la suite de la crise du corona, peu importe si leur activité a été ou non directement visée par des mesures restrictives imposées par arrêté ministériel. En effet, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu d'obligation de fermeture que les conséquences financières de la crise sont (ont été) moins lourdes.

2. Mise en œuvre et contrôle du système

Au départ, la mesure temporaire de crise a été conçue de sorte que les indépendants puissent y avoir recours d'une manière très accessible. En effet, le champ d'application du système est large et la procédure de demande est administrativement simple et est liée à une charge de la preuve très limitée. Cela a permis jusqu'à présent aux caisses d'assurances sociales de traiter rapidement les dossiers de demande et de parvenir à des délais courts de paiement. De cette manière, il a été possible de répondre rapidement au besoin d'un grand groupe d'indépendants qui se sont retrouvés dans une situation de perte considérable¹⁴ de revenus pour cause de force majeure.

Le système proposé dans le projet d'arrêté royal requiert des caisses qu'elles effectuent plus de contrôles sur le flux d'entrée et complexifie donc le traitement des dossiers de demande dans de nombreux cas. Ce qui aura un impact sur les délais de traitement et de paiement. Pour l'octroi de l'indemnité, il faudra :

- pour la mesure temporaire de crise, vérifier plus strictement i) le secteur de l'activité et, dans de nombreux dossiers également, ii) le respect de la condition d'interruption de 7 jours civils consécutifs et iii) de la motivation donnée par l'indépendant lors de la demande.

¹⁴ Et restaient en même temps confrontés à leurs frais fixes (parfois importants).

- pour le droit passerelle de relance, vérifier si les quatre conditions sont respectées.

Pour pouvoir réaliser le traitement des dossiers de demande aussi vite et aussi correctement que possible, le Comité considère qu'il est important que les critères d'octroi soient le moins possible sujets à interprétation et puissent être contrôlés sur base de données disponibles. L'expérience montre que les éléments comme le secteur d'activité, la baisse du chiffre d'affaires ou l'interruption pendant 7 jours civils consécutifs sont des conditions qui soit prennent beaucoup de temps¹⁵, soit sont très difficiles à contrôler, justement en raison des difficultés au niveau de l'interprétation et/ou de la disponibilité des données, aussi bien au moment de la demande que lors des contrôles post factum.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime qu'il faudra, en vue de la mise en œuvre et du contrôle du système, faire particulièrement attention à :

- la note aux caisses d'assurances sociales dans laquelle les modalités pratiques devront être expliquées en détails et être rendues plus concrètes ;
- la disponibilité et le flux des données qui sont nécessaires pour la vérification des dossiers.

Par rapport au flux d'entrée dans le système, le Comité souligne l'importance d'une communication approfondie vers les indépendants qui clarifie :

- à quels groupes cibles la mesure temporaire de crise droit passerelle et le droit passerelle de relance s'adressent dans les prochaines mois ;
- que le critère principal lors de l'examen de la demande est le fait que le COVID-19 est la raison qui explique l'interruption temporaire et qu'il prime sur la condition des 7 jours d'interruption ;
- que des démarches actives seront effectuées pour vérifier et contrôler les dossiers de demande.

3. Impact budgétaire

L'impact budgétaire de la proposition soumise pour avis au Comité est estimé à 561,9 millions EUR. Cela porte actuellement le coût total estimé du droit passerelle temporaire à 2,3 milliards EUR. Le soutien financier prévu dans cette mesure de crise vise donc à couvrir une grande partie de l'impact à court terme pour les indépendants. Le Comité souligne que le régime doit recevoir les moyens nécessaires pour compenser l'incidence totale budgétaire par le biais du mécanisme de la dotation d'équilibre par exemple.

4. Evaluation

Le Comité constate que la proposition de prolongation de la mesure temporaire de crise droit passerelle et l'introduction d'un droit passerelle de relance a été formulée sans évaluation préalable du système tel qu'il est jusqu'à présent d'application. Le CGG s'engage d'ici le 15 juillet à évaluer le nouveau régime et la situation économique des indépendants touchés par la crise

¹⁵ En raison de la nécessité d'effectuer des vérifications ou des contrôles manuels.

et de rendre, sur base de cette évaluation, un avis concernant les mesures éventuelles nécessaires après le 31 août.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 8 juin 2020 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président