

Bruxelles, le 25 février 2021

Avis 2021/05

Rendu à la demande des Ministres des Indépendants

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

Mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle : prolongation jusqu'au juin

En résumé.....	1
1 Mesures temporaires de crise droit passerelle.....	2
1.1 Extension temporaire du droit passerelle.....	2
1.2 Assouplissements temporaires du droit passerelle classique.....	4
2 Proposition de prolongation	4
3 Estimations budgétaires.....	5
4 Avis du Comité.....	6

En résumé

Le projet de loi soumis à l'avis du Comité prévoit de prolonger, jusqu'au 30 juin 2021, l'ensemble des mesures temporaires de crise actuellement en vigueur dans le cadre du droit passerelle, à savoir :

- la double prestation de droit passerelle (la mesure temporaire de crise du droit passerelle),
- le droit passerelle en cas de baisse du chiffre d'affaires ou de quarantaine (les piliers 2 et 3 du droit passerelle de crise réformé) et
- les assouplissements temporaires apportés fin décembre au droit passerelle classique.

Le Comité émet un avis positif. En effet, si la poursuite des mesures de crise de droit passerelle sous leur forme actuelle offre aux indépendants touchés la garantie de revenus nécessaire, elle permet en outre qu'ils puissent faire appel à ce soutien dans le cadre légal et administratif qui leur est désormais familier. En ce qui concerne le double montant de prestation dans le cadre de la mesure temporaire de crise du droit passerelle :

- le Comité rappelle les préoccupations qu'il a déjà formulées dans le passé à propos de la nécessité d'une interruption obligatoire complète pour pouvoir entrer en considération ;
- le Comité part du principe que ces montants majorés de prestation cesseront d'exister en même temps que les mesures de crise de droit passerelle, une fois que tous les indépendants auront pu reprendre leurs activités et que la situation économique ne les rendra plus nécessaires.

1 Mesures temporaires de crise droit passerelle

Les mesures temporaires de crise dans le cadre du droit passerelle qui sont actuellement en vigueur comprennent :

- une extension temporaire du troisième pilier du droit passerelle, aussi appelé droit passerelle de crise et
- trois assouplissements temporaires au droit passerelle classique.

1.1 Extension temporaire du droit passerelle

1.1.1 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}.

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 certes 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' et 2021/01 'Mesures temporaires de crise du droit passerelle : quelques modifications'.

Fin 2020, en même temps qu'une nouvelle prolongation de 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.

1.1.2 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 reporté au plus tôt au 1^{er} mars 2021⁹.

En effet, il a été décidé de prolonger jusqu'au 28 février 2021 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.

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

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 takeaway 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 En 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.

1.2 Assouplissements temporaires du droit passerelle classique

En complément au soutien de crise offert par l'extension temporaire du droit passerelle (voir supra), il a été décidé fin décembre 2020 d'apporter certains assouplissements temporaires au droit passerelle classique pour les indépendants qui sont confrontés à une faillite, une interruption forcée ou une cessation entre le 1er avril 2020 et le 31 mars 2021¹³. Ces assouplissements :

1. étendent temporairement le champ d'application du droit passerelle aux starters, à condition qu'ils aient été assujettis au statut social pendant au moins deux trimestres avant le trimestre d'interruption ou de cessation et aient payé effectivement leurs cotisations légalement dues pour deux trimestres.
2. autorisent le cumul de la prestation de droit passerelle avec un autre revenu de remplacement jusqu'à un plafond mensuel correspondant au montant applicable de la prestation du droit passerelle.
3. prévoient l'assimilation à une période d'activité des périodes au cours desquelles l'indépendant bénéficie du maintien des droits sociaux en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, avec un maximum de quatre trimestres assimilés, pour le calcul de la pension.

2 Proposition de prolongation

Compte tenu de de l'état actuel de la crise et du fait que certains indépendants sont encore contraints d'interrompre partiellement ou totalement leurs activités, le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Comité prévoit de prolonger l'ensemble des mesures temporaires de crise actuelles dans le cadre du droit passerelle jusque fin juin 2021. Concrètement, cela signifie que :

- le système de double prestation du droit passerelle restera d'application jusqu'au mois de juin 2021 inclus i) pour les indépendants qui font partie des secteurs directement visés par les mesures de fermeture prises par les autorités et qui sont contraints d'interrompre totalement leur activité¹⁴ et ii) les indépendants qui sont dépendants pour leur activité de ces secteurs et qui interrompent totalement leur activité,
- l'entrée en vigueur éventuelle du nouveau 1^{er} pilier est reportée au plus tôt au 1^{er} juillet 2021.
- les piliers 2 et 3 de l'extension temporaire de crise du droit passerelle resteront également d'application jusque fin juin 2021.
- les assouplissements temporaires du droit passerelle classique s'appliqueront en cas de faillite, d'interruption forcée ou de cessation située jusqu'au 30 juin 2021.

¹³ Loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19

¹⁴ Les take-aways, click&collect et nightshops restent possibles.

3 Estimations budgétaires

L'Actuaire de la cellule Expert IZ du SPF Sécurité sociale a estimé le coût budgétaire de la prolongation proposée de l'ensemble des mesures temporaires de crise actuelles dans le cadre du droit passerelle. L'actuaire signale que ses estimations comportent une grande marge d'erreurs, car il y a de nombreuses inconnues (évolution future de la pandémie, décisions quant à la réouverture ou non des secteurs fermés, effets de la vaccination, nombre de faillites, etc.) et des effets de vase communicants entre les mesures.

Tableau 1. Coût de la prolongation jusqu'en juin 2021 des mesures de crise droit passerelle, période mars-juin 2021

	Mars ¹⁵	Avril	Mai	Juin
Double prestation	179.937.000 ¹⁶	279.937.000	279.937.000	279.937.000
2^e pilier du droit passerelle de crise¹⁷	n/a	100.000.000	100.000.000	100.000.000
3^e pilier du droit passerelle de crise	200.000	200.000	200.000	200.000
Droit passerelle classique : accès starters	n/a	8.906	8.906	8.906
Droit passerelle classique : autorisation de cumul	n/a	10.478	10.478	10.478
Coût total	180.137.000	380.156.384	380.156.384	380.156.384

Source : Actuariat, ExpertIZ – SPF Sécurité Sociale

Contrairement aux autres mesures, l'assimilation des périodes de droit passerelle classique n'a pas de coût en 2021. Les dépenses ne se manifesteront qu'une fois que les indépendants actifs auront atteint l'âge de la pension. Le coût estimé connaît une courbe croissante de 2022 (702 EUR) à 2050 (28.503 EUR) pour ensuite diminuer jusqu'à disparaître en 2095.

¹⁵ Les dépenses liées au deuxième pilier du droit passerelle de crise réformé et aux assouplissements temporaires du droit passerelle classique avaient déjà été estimées (même montant que celui estimé respectivement pour les mois d'avril, mai et juin) et prises en compte budgétairement lors de l'introduction de ces mesures. Les prolongations proposées de ces mesures n'auront un impact budgétaire supplémentaire qu'à compter d'avril.

¹⁶ Les dépenses pour cette mesure ont aussi été estimées à 279.937.000 EUR au total pour le mois de mars. L'actuaire déduit toutefois ici les 100 millions EUR de dépenses qui étaient prévus pour l'introduction du premier pilier du droit passerelle de crise réformé pour le mois de mars et qui avaient déjà été pris en considération budgétairement. La prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle existante représente, de cette façon, une dépense supplémentaire de 179.937.000 EUR.

¹⁷ L'Actuariat souligne qu'il est difficile, dans les circonstances actuelles, de réaliser une estimation budgétaire pour les prochains mois. Il part de l'hypothèse que les dépenses pour le 2^e pilier ne seront pas supérieures aux dépenses pour le droit passerelle de soutien à la reprise pendant la période allant de juillet à septembre 2020. L'estimation actuelle, qui s'élève à 100 millions EUR, repose sur cette hypothèse.

4 Avis du Comité

Le CGG prend connaissance avec grande satisfaction du projet d'arrêté royal qui prolonge, jusqu'au 30 juin 2021, les mesures de crise existantes dans le cadre du droit passerelle. Les indépendants touchés par la crise se verront ainsi assurés le soutien financier nécessaire. L'évolution de la crise sanitaire ces prochains mois, et donc également celle de la reprise complète éventuelle de l'économie, restent en effet très incertaines à ce jour. Si la poursuite des mesures de crise de droit passerelle sous leur forme actuelle offre aux indépendants touchés la garantie de revenus nécessaire, elle permet en outre qu'ils puissent faire appel à ce soutien dans le cadre légal et administratif qui leur est désormais familier.

Le Comité salue l'initiative de créer un cadre stable à long terme. En effet, il plaide en ce sens depuis son rapport d'évaluation du 24 septembre 2020.

Le Comité rend donc un avis positif sur les prolongations proposées.

Par la même occasion, le Comité souhaite toutefois aussi rappeler à nouveau les préoccupations qu'il a déjà formulées dans le passé à propos de la nécessité d'une interruption obligatoire complète¹⁸ pour pouvoir entrer en considération pour le double montant du droit passerelle de crise. Dans le passé, le Comité a souligné que ce critère d'octroi :

- empêche aujourd'hui le système d'être accessible à tous les indépendants touchés par une perte considérable de revenus, peu importe si obligation de fermeture s'applique ou s'est appliquée au secteur dans lequel ils sont actifs ;
- peut décourager la poursuite ou la reprise de l'activité.

Pour finir, le Comité souhaite rappeler que le double montant de prestation pour les indépendants dont l'entreprise est obligée de fermer se justifie actuellement par la situation économique exceptionnelle qui découle de la sévérité et de la longueur de cette crise sanitaire. Il part toutefois du principe que ces montants majorés de prestation cesseront d'exister une fois que tous les indépendants auront pu reprendre leurs activités et que la situation économique ne les rendra plus nécessaires. Parallèlement, le Comité souligne qu'en raison de la sévérité et de la longueur de cette crise, certains indépendants continueront d'avoir besoin de soutien même après que la crise sanitaire se sera normalisée et que toutes les activités auront pu reprendre. La vie économique ne va pas se rétablir immédiatement complètement dans tous les secteurs. Le Comité demande donc que la mesure de crise de soutien en cas de baisse considérable du chiffre d'affaires continue d'exister encore quelque temps après la levée des restrictions sanitaires pour subvenir aux besoins les plus urgents.

¹⁸ Nonobstant la possibilité de take-away et click&collect dans le cadre de la double prestation pour les mois de janvier et février

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 25 février 2021 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président