

EXTENSION TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE EN TANT QUE FILET DE SECURITE FINANCIERE POUR LES INDEPENDANTS CONFRONTES A UNE PERTE DE REVENUS A LA SUITE DE LA CRISE DU CORONAVIRUS¹

PAR **MARINA GEERAERT et VEERLE DE MAESSCHALK**

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)

1. INTRODUCTION

Dès le début de la crise, une série de mesures ont été prises dans le statut social pour venir en aide aux indépendants touchés par des pertes de revenus en raison de la crise du coronavirus. Les interventions étaient de deux types.

Une première série de mesures allège la charge de cotisations pour les indépendants par le biais d'un assouplissement des facilités de paiement. Les possibilités de report de paiement des cotisations², la non-application de majorations³ et la suspension de la pratique des sommations en cas de retard de paiement des cotisations devraient donner, au cours de cette période particulière, un ballon d'oxygène financier aux indépendants touchés par la crise. Ces mesures viennent s'ajouter aux possibilités existantes de réduction des cotisations provisoires et de dispense des cotisations.

Une deuxième série de mesures vise à compenser les pertes de revenus. Outre l'allocation parentale temporaire pour travailleurs indépendants⁴, il s'agit principalement de l'extension temporaire du droit passerelle. Cette extension temporaire permet d'offrir depuis mars un filet de sécurité financier aux indépendants qui, à la suite de la crise du coronavirus, sont confrontés à une réduction de leur activité professionnelle et/ou une baisse de rendement et, partant, à une perte de revenus professionnels.

(1) La présente contribution est une version retravaillée du rapport d'évaluation émis le 24 septembre 2020 par le Comité général de gestion (CGG) pour le statut social des travailleurs indépendants. Elle reflète les réflexions de l'ensemble des personnes qui ont participé à ces travaux d'évaluation. Pour plus d'informations, voir <https://www.rsvz.be/nl/algemeen-beheerscomite-abc>.

(2) In casu, les cotisations provisoires des premier, deuxième, troisième et quatrième trimestres de 2020 et les cotisations de régularisation de 2018 qui arrivent à échéance les 31 mars 2020, 30 juin 2020, 30 septembre 2020 et 31 décembre 2020.

(3) Les travailleurs indépendants qui ne paient pas leurs cotisations sociales des premier, deuxième et troisième trimestres 2020 avant le 30 septembre 2020 ne devront pas payer de majorations pour paiement tardif. Il en va de même pour le paiement tardif des cotisations de régularisation relatives aux revenus 2018 qui devaient être payées en 2020. Il est automatiquement renoncé à ces majorations.

(4) L'équivalent du congé parental corona pour les salariés.

Dans la présente contribution, vous trouverez une description de la philosophie et des modalités de l'extension temporaire du droit passerelle classique, ainsi qu'une analyse détaillée de l'utilisation des mesures proposées aux indépendants. Les données des caisses d'assurances sociales permettent de se faire une idée du profil des indépendants qui ont recours à l'extension temporaire du droit passerelle, ainsi que de la durée de l'aide. Ce document se penche en outre sur l'effort budgétaire consenti via l'extension temporaire du droit passerelle qui vise à compenser, pour les indépendants, l'impact financier de l'interruption temporaire de leur activité à la suite de la COVID-19. Enfin, cette contribution examine une proposition d'ajustement de l'aide temporaire de crise de droit passerelle que le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG) a formulée dans un récent rapport d'évaluation.⁵

2. EXTENSION TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE DANS LE CADRE DE LA CRISE DU CORONAVIRUS

L'importante limitation de la vie économique et sociale a immédiatement mis en évidence, en mars 2020, la nécessité d'une allocation de remplacement de revenus pour les indépendants qui, en raison de la crise du coronavirus, ont été confrontés à une perte de revenus professionnels. Dès la mi-mars, il a été décidé de mettre en place, dans le régime des travailleurs indépendants, un système d'aide temporaire de crise sous la forme d'une prestation de remplacement de revenus et de l'intégrer dans le système de droit passerelle existant.

Le droit passerelle remplace l'ancienne assurance faillite⁶ et permet d'assurer une protection sociale⁷ aux indépendants dans un certain nombre de situations de cessation ou d'interruption. Le troisième pilier du droit passerelle classique⁸, destiné aux cas de force majeure, connaît, dans le cadre de la crise du coronavirus, une extension temporaire de son champ d'application.

On a procédé à une première extension du troisième pilier du droit passerelle classique avec l'introduction de la mesure temporaire de crise du droit passerelle⁹ (cf. 2.1.). La mesure devait assurer une sécurité financière aux indépendants qui ont été contraints d'interrompre leur activité indépendante à la suite de la crise du coronavirus.

(5) Dont la présente contribution constitue une version retravaillée.

(6) Pour une description détaillée de l'évolution de l'assurance en cas de faillite et sa conversion en droit passerelle, voir rapport CGG 2015/04 et avis CGG 2016/12.

(7) Il s'agit d'une prestation qui correspond mensuellement au montant de la pension minimum et au maintien des droits dans l'assurance maladie-invalidité.

(8) D'autres situations d'interruption ou de cessation visées par le système sont la faillite (pilier 1), le règlement collectif de dettes (pilier 2) et les difficultés économiques (pilier 4).

(9) 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 de la COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

On a procédé à une deuxième extension avec l'introduction du droit passerelle de soutien à la reprise¹⁰ (cf. 2.2.). Par le biais de cette mesure, on a souhaité soutenir les indépendants qui ont été contraints, dans le cadre de la crise du coronavirus, d'interrompre provisoirement leur activité indépendante dans la reprise de leur activité.

Etant donné que l'extension temporaire du droit passerelle classique avait pour but d'aider de manière simple et rapide, par le biais de ces mesures, le grand groupe d'indépendants touchés, les conditions d'octroi pour ces deux mesures temporaires sont moins strictes que les conditions usuelles dans le troisième pilier. En substance, on demande uniquement à l'indépendant qui souhaite avoir recours à ce système d'être redevable de cotisations sociales en Belgique. Les autres conditions qui sont d'application pour l'octroi du droit passerelle classique pour cas de force majeure ne s'appliquent donc pas ici.¹¹

2.1. MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE (MTC-DP)

2.1.1. Nature du soutien et catégories de cotisants visées

La protection dont bénéficie l'indépendant dans le cadre de la mesure temporaire de crise droit passerelle (MTC-DP) est plus réduite que celle prévue dans le cadre du droit passerelle classique. 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.

Ce montant est octroyé aux :

- indépendants à titre principal, aux aidants et aux conjoints aidants sous maxi statut ;
- indépendants à titre complémentaire¹², aux étudiants-indépendants et aux indépendants actifs après la pension sans bénéfice de pension ou uniquement avec bénéfice de la pension inconditionnelle qui sont redevables¹³ de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal.

(10) 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.

(11) Etre assujéti au statut social pendant les 4 trimestres précédents, avoir effectivement payé des cotisations pour quatre trimestres, ne pas exercer d'activité professionnelle, ne pas pouvoir faire valoir de droit à un revenu de remplacement, introduire sa demande par lettre recommandée et avoir sa résidence principale en Belgique.

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

(13) Contrairement à ce qui est le cas pour le droit passerelle classique, ici il n'y a pas de condition de paiement effectif de cotisations.

La moitié du montant mensuel¹⁴ est octroyée aux :

- indépendants à titre complémentaire¹⁵ 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.

Dans le droit passerelle classique, ces dernières catégories de cotisants n'entrent en considération que si elles sont redevables de cotisations comme indépendant à titre principal.

2.1.2. Possibilité de cumul

Le droit passerelle classique est de nature résiduelle. Le simple fait d'ouvrir un droit potentiel à un revenu de remplacement fait obstacle au bénéfice du droit passerelle. Le fait que ce revenu soit ou non octroyé, ainsi que son montant ne revêtent aucune importance. En revanche, une prestation dans le cadre de la mesure temporaire de crise du droit passerelle peut être combinée, sous certaines conditions, avec un ou plusieurs autres revenus de remplacement.¹⁶ Elle ne peut toutefois 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.

Par ailleurs, l'octroi de la mesure temporaire de crise droit passerelle est indépendant du bénéfice du droit passerelle classique. Dans le droit passerelle classique, les droits sont limités dans la durée. Par événement, c'est-à-dire par fait menant à l'octroi du droit passerelle, la couverture est limitée à 12 mois pour la prestation financière et à 4 trimestres pour le maintien des droits. Sur l'ensemble de sa carrière, l'indépendant peut, il est vrai, solliciter à plusieurs reprises le droit passerelle, tout en respectant une durée maximale totale de 12 mois/4 trimestres en cas de carrière de moins de 15 années et de 24 mois/8 trimestres en cas de carrière plus longue.¹⁷

Pour l'octroi de la mesure temporaire de crise droit passerelle, les périodes antérieures de droit passerelle classique ne sont pas prises en considération. Cela signifie que l'indépendant peut en bénéficier même s'il a déjà bénéficié du nombre maximal de prestations mensuelles prévues dans le droit passerelle classique. A l'inverse, les

(14) Pour les indépendants à titre complémentaire, les étudiants-indépendants, les indépendants qui bénéficient de l'application de l'article 37 et les indépendants pensionnés actifs qui entrent en considération pour une allocation partielle, 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.

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

(16) 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 peut pas dépasser le montant maximal de 1.614,10 EUR par mois. En cas de dépassement, le montant mensuel du droit passerelle est diminué à hauteur du dépassement.

(17) Pour le calcul de cette carrière entrent en considération les trimestres qui donnent droit à la pension.

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.

2.1.3. Situations visées

Les catégories de cotisants visées et les règles relatives à l’indemnité et à son cumul sont restées inchangées depuis l’instauration de la mesure temporaire de crise en mars 2020. Au cours de la crise, le champ d’application de la MTC-DP a, en revanche, été adapté à plusieurs reprises.

a. Période de mars à juin 2020

La mesure temporaire de crise du droit passerelle initialement prévue pour les mois de mars et avril 2020, a dans une seconde et troisième phases été prolongée respectivement pour les mois de mai¹⁸ et de juin¹⁹ 2020. Les décisions de prolongation de la mesure ont été motivées par i) le maintien des mesures sanitaires et ii) la constatation que la stratégie de déconfinement ne pouvait se dérouler autrement que par étapes et que de nombreux indépendants continueraient donc à être entravés dans l’exercice (normal) de leur activité professionnelle.

Dans la période de mars à juin, deux situations étaient visées par la MTC-DP :

- les fermetures obligatoires : les activités indépendantes pour lesquelles les autorités ont décidé, par AM²⁰ qu’elles ne pouvaient temporairement plus être exercées à la suite de la crise du coronavirus. Aucune durée minimale d’interruption n’était 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. Il s’agissait donc d’indépendants qui ne faisaient pas directement l’objet des mesures de fermeture, mais qui ont connu (indirectement) de graves difficultés liées au coronavirus et qui ont donc été contraints (par exemple en raison de l’interruption des livraisons, de la baisse des réservations, de la diminution du taux d’occupation, de l’augmentation des annulations) d’interrompre temporairement totalement leur activité indépendante, par exemple parce que la poursuite de celle-ci devenait déficitaire.²¹

(18) Arrêté royal du 6 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.

(19) 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.

(20) Arrêté ministériel du 18 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (M.B. du 18 mars 2020) et chacun des arrêtés ultérieurs qui élargissent, adaptent ou remplacent les dispositions de cet arrêté.

(21) Note P9-20-9 aux caisses d’assurances sociales pour travailleurs indépendants du 18 mars 2020.

b. Période de juillet à août 2020

En juin, la mesure a une nouvelle fois été prolongée pour les mois de juillet et août 2020.²² Comme de nombreux indépendants ont pu reprendre leur activité indépendante depuis le 4 mai 2020, le groupe cible a, par ailleurs, été délimité plus strictement. En effet, à partir de là, la mesure temporaire de crise du droit passerelle est réservée aux indépendants qui temporairement n'exerçaient pas ou n'exerçaient que partiellement leur activité indépendante :

- à la suite des arrêtés COVID^{23 24};
- parce qu'ils sont *dépendants*, pour l'exercice de leur activité indépendante, d'une activité visée au point précédent. L'indépendant devait démontrer ce lien de dépendance dans sa demande ;
- parce qu'ils sont contraints d'interrompre totalement leur activité indépendante pendant au moins 7 jours civils consécutifs à la suite de la COVID-19. Dans ce cas, ils doivent 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 de la COVID-19.²⁵ Cela vise entre autres les indépendants qui ont vu leur rentabilité chuter pendant les premiers mois de la crise et dont on s'attendait à ce qu'ils ne puissent pas reprendre leur activité en juillet et/ou en août d'une manière qui permettrait de générer un revenu viable.²⁶

c. Période de septembre à décembre 2020

En août, la MTC-DP a été prolongée une dernière fois, pour l'instant, et ce jusqu'au 31 décembre 2020. A nouveau, le champ d'application a été rétréci et, depuis le 1^{er} septembre 2020, la mesure vise uniquement les indépendants qui doivent obligatoirement interrompre leur activité et à ceux qui sont dépendants dans l'exercice de leur activité d'une activité pour laquelle une obligation de fermeture s'applique encore. En d'autres termes, il s'agit d'activités dans les secteurs qui doivent rester fermés après la quatrième phase de reprise ou d'indépendants dont l'activité dépend principalement d'une telle activité ou d'un tel secteur. Cela concerne essentiellement les indépendants actifs dans le secteur événementiel au sens large et ceux qui en dépendent.

(22) 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.

(23) 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.

(24) Il s'agissait donc des secteurs toujours fermés après la 3^{ème} phase de reprise (rapport au Roi accompagnant l'AR du 26 juin 2020).

(25) Jusqu'alors, il n'était pas demandé à l'indépendant de motivation de la demande sur base d'éléments objectifs.

(26) Rapport au Roi accompagnant l'AR du 26 juin 2020.

2.2. DROIT PASSERELLE DE SOUTIEN A LA REPRISE

2.2.1. Situations visées

Depuis juin, 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 de la COVID-19 peuvent faire appel à un droit passerelle de soutien à la reprise. L'introduction de cette mesure se fonde sur l'idée qu'il n'était pas certain, lors de la relance d'une activité, que l'indépendant puisse obtenir un rendement similaire à celui d'avant la crise. Le soutien temporaire à la reprise devait encourager les indépendants à la reprise de leur activité²⁷ en leur offrant une garantie temporaire de revenus.

La mesure a d'abord été prise pour la période allant de juin à août. Début août, il a été décidé de prolonger la mesure jusqu'au 31 octobre 2020 sous les mêmes conditions et modalités.²⁸ Lors de la prolongation, on a explicitement prévu la possibilité de prolonger la mesure au-delà du 31 octobre 2020, éventuellement sous une forme adaptée et en tenant compte des résultats de l'évaluation du système par le CGG.^{29 30}

2.2.2. Conditions

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

- l'activité de l'indépendant était encore interdite ou limitée à la date du 3 mai 2020 par l'arrêté ministériel du 23 mars dans sa version telle que modifiée par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020³¹ ;
- l'activité de l'indépendant peut à nouveau être exercée sans autres restrictions que celles qui sont liées à la distanciation sociale³² ;
- au cours du trimestre qui précède celui du mois sur lequel porte la demande, on constate une baisse d'au moins 10 % du chiffre d'affaires ou des commandes par rapport au même trimestre en 2019 ;
- l'indépendant ne bénéficie pas, pour le mois sur lequel porte la demande de la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

L'ensemble de ces conditions visait à concentrer l'aide sur les secteurs i) qui jusque-là avaient été gravement touchés par les mesures restrictives, ii) qui, de ce fait, avaient été confrontés à une importante perte de pouvoir d'achat et ii) pour lesquels les conditions de reprise ne permettraient pas de générer un revenu équivalent à celui dont ils bénéficiaient avant la crise. L'octroi d'un soutien financier sans condition d'interruption devait inciter les intéressés, malgré la perspective d'une baisse du chiffre

(27) Et donc également, dans de nombreux cas, à renoncer à la MTC-DP.

(28) Arrêté royal du 22 août 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 les mesures temporaires dans le cadre de la COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

(29) Evaluation qui était encore en cours au moment de la prolongation.

(30) Rapport au Roi accompagnant l'AR du 22 août 2020.

(31) L'article 1^{er}, §§ 1^{er}, 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 telle 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.

(32) Il s'agissait notamment de l'horeca, des commerces de détail non alimentaires (à l'exception des magasins de bricolage, des jardineries et des librairies), des marchés, des coiffeurs et des esthéticiens.

d'affaires, à opter pour une reprise de leur activité plutôt que pour une fermeture temporaire combinée à une indemnité de remplacement.

2.2.3. Nature du soutien et catégories de cotisants visées

La mesure est destinée aux :

- indépendants à titre principal, aux aidants et aux conjoints aidants sous maxi statut ;
- indépendants à titre complémentaire, étudiants-indépendants et indépendants actifs après l'âge de la pension sans pension ou avec uniquement la pension inconditionnelle qui sont redevables de cotisations provisoires légales au moins égales aux cotisations minimales des indépendants à titre principal. Contrairement à ce qui vaut pour la MTC-DP, ces catégories de cotisants n'entrent donc pas en considération (pour une demi-prestation) s'ils sont redevables d'un montant moindre que la cotisation minimale pour un indépendant à titre principal.

Comme pour le droit passerelle classique et la MTC-DP, le montant mensuel complet du droit passerelle de soutien à la reprise 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.

Comme la MTC-DP, le droit passerelle de soutien à la reprise peut être octroyé à l'indépendant qui a déjà bénéficié du nombre maximal de prestations mensuelles prévues dans le droit passerelle classique. A l'inverse, les périodes d'octroi du droit passerelle de soutien à la reprise ne seront pas prises en compte pour le nombre maximal d'octrois futurs du droit passerelle classique.

Comme pour la MTC-DP, le droit passerelle de soutien à la reprise ne peut pas être octroyé pour l'interruption de l'activité indépendante qui s'inscrit dans le cadre du régime de l'activité autorisée pour les bénéficiaires d'une indemnité d'incapacité de travail primaire ou d'invalidité.

3. UTILISATION DE LA MTC-DP³³

Les données de paiement des caisses d'assurances sociales ont permis, ces derniers mois, de suivre de près l'évolution du nombre de demandes d'intervention dans le cadre de l'extension temporaire du droit passerelle. Sur base de ces données, il est donc possible d'avoir une vue sur l'utilisation du système et sur le profil des indépendants qui y ont eu recours au cours de la période passée.

(33) Cette partie du rapport est basée sur un fichier de données mis à disposition par le Service GIB (gestion de l'information/informatiebeheer) de l'INASTI, établi sur la base des données introduites dans l'application Sequoia (auparavant Microfocus) par les caisses d'assurances sociales. Il convient de noter que ces données reflètent toujours la situation telle qu'elle a été enregistrée par les caisses au moment de l'extraction des données. Il est possible qu'une nouvelle extraction de données à un moment ultérieur se traduise par une légère modification des résultats. En effet, les données de paiement peuvent encore être soumises à des modifications pendant un certain temps, par exemple à la suite de demandes à caractère rétroactif, d'examen supplémentaires requis dans certains dossiers, etc. Les données qui ont servi de base à cette analyse sont celles dont le service GIB disposait au 29 août 2020.

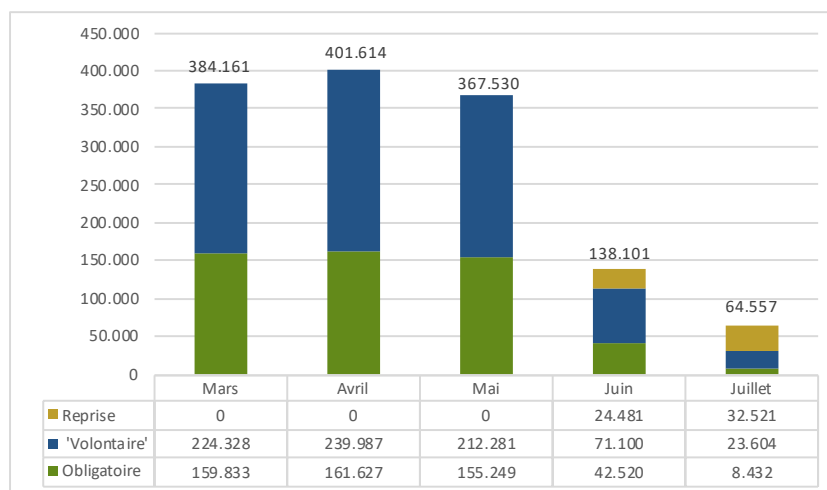
3.1. PAIEMENTS DES PRESTATIONS MTC-DP

Au cours de la période mars-juillet, l'aide au revenu dans le cadre de l'extension temporaire de droit passerelle a été octroyée 1.355.963 fois.

Le nombre de prestations payées s'est révélé particulièrement élevé au cours de la première phase de la crise (période mars-mai), avec un pic de 401.614 paiements au cours du mois d'avril. Pendant les mois de mars et mai, les chiffres étaient légèrement inférieurs, mais là aussi, plus de 360.000 indépendants ont bénéficié de « l'indemnité temporaire de crise droit passerelle ». Au cours de cette première période de la crise, l'aide temporaire au revenu a été octroyée dans environ 40 % des cas à des indépendants dont l'activité relevait du champ d'application de l'AM relatif aux fermetures temporaires obligatoires.

Depuis le redémarrage progressif de l'économie, le nombre d'octrois de l'aide au revenu dans le cadre de l'extension temporaire de droit passerelle a sensiblement diminué. En juin et juillet, il y a encore eu respectivement 138.101 et 64.557³⁴ paiements. En outre, cette diminution s'est accompagnée d'un changement au niveau de la nature des prestations octroyées. La part de prestations octroyées dans le cadre d'une interruption temporaire a sensiblement diminué (en particulier en ce qui concerne les fermetures obligatoires) au profit des prestations de soutien à la reprise (50 % en juillet). Le soutien de crise par le biais de la mesure temporaire de crise du droit passerelle remplit donc toujours plus une fonction d'aide au revenu plutôt qu'une fonction de remplacement du revenu.

GRAPHIQUE 1 : NOMBRE DE PRESTATIONS PAYEES DE MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE, MARS-JUILLET 2020³⁵



Source : Service Gestion de l'information (GIB), Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI).

(34) Ce qui correspond respectivement à 12 % et 5 % des indépendants affiliés.

(35) Voir également tableau 26 en annexe.

3.2. PROFIL DES BENEFICIAIRES DES MTC-DP

Au cours de la période mars-juillet 2020, 415.985 indépendants ont bénéficié, pendant un ou plusieurs mois, d'une aide au revenu dans le cadre de l'extension temporaire de droit passerelle. Cela correspond à 36 % de la population totale des travailleurs indépendants affiliés.³⁶

Un peu plus de la moitié de ces indépendants (53,6 %) ont bénéficié de cette aide pendant une période de 3 mois. Environ 12 % des indépendants concernés ont bénéficié d'un soutien continu de mars à juillet 2020 (c'est-à-dire pendant 5 mois) dans le cadre de l'extension temporaire du droit passerelle.

TABLEAU 1 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE PAR DUREE DE LA PRESTATION, PERIODE MARS-JUILLET 2020 (SITUATION AU 29.08.2020)

	Nombre	%
1 mois	12.772	3,1 %
2 mois	49.402	11,9 %
3 mois	223.070	53,6 %
4 mois	78.528	18,9 %
5 mois	52.213	12,5 %
Total	415.985	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

Le Tableau 2 présente le profil des indépendants qui, au cours des derniers mois, ont bénéficié d'un soutien dans le cadre de l'extension temporaire. Il en ressort que près de 60 % des bénéficiaires vivent en Région flamande et que les 2/3 d'entre eux sont de sexe masculin.

Par ailleurs, la grande majorité des bénéficiaires sont des indépendants à titre principal (95,4 %³⁷), ce qui explique la forte proportion d'indépendants qui ont bénéficié d'une prestation complète.

Enfin, les bénéficiaires sont principalement actifs dans les secteurs du commerce (31,9 %)³⁸ ou de l'industrie (26,1 %)³⁹, ou exercent une profession libérale (27,9 %)⁴⁰.

Voir tableau 25 en annexe pour une répartition de la population totale des indépendants par caractéristiques.

(36) Situation au 31 décembre 2019. Voir également tableau 25 (ventilation population) en annexe.

(37) Dans le groupe d'indépendants qui ont bénéficié de prestations dans le cadre de la mesure temporaire de crise du droit passerelle pendant une période de 5 mois, la proportion d'indépendants à titre principal atteint même 98 % (voir Tableau 6).

(38) Comprend entre autres l'horeca, le secteur événementiel, les forains et les marchands ambulants.

(39) Comprend entre autres le secteur de la construction.

(40) Comprend entre autres le secteur des arts.

Une ventilation des bénéficiaires par type de prestation⁴¹ révèle que ces caractéristiques de profil peuvent différer légèrement selon le motif d'octroi (Tableau 3). Ainsi, il s'avère que le profil des bénéficiaires du droit passerelle de soutien à la reprise est plus féminin et qu'il s'agit plus souvent que pour les autres types de prestation d'indépendants résidant en Région wallonne. On constate également, entre les différents types de prestation, une variation dans la représentation des différents types de secteurs.

TABEAU 2 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE PAR CARACTERISTIQUES, PERIODE MARS-JUILLET 2020 (SITUATION AU 29.08.2020)

	Nombre	%
Hommes	274.228	65,9 %
Femmes	141.757	34,1 %
Région flamande	239.855	57,7 %
Région wallonne	116.238	27,9 %
Région Bruxelles-Capitale	52.027	12,5 %
Etranger/adresse inconnue	7.865	1,9 %
A titre principal	397.127	95,5 %
A titre complémentaire	10.436	2,5 %
Actif après pension	8.422	2,0 %
Complet	405.550	97,5 %
Partiel	9.539	2,3 %
Changement de catégories	896	0,2 %
Agriculture	17.095	4,1 %
Pêche	125	0,03 %
Industrie	108.570	26,1 %
Commerce	132.609	31,9 %
Professions libérales	116.363	28,0 %
Services	37.925	9,1 %
Divers	3.299	0,8 %
Total	415.985	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

(41) Fermeture obligatoire, fermeture non obligatoire, reprise.

TABLEAU 3 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE PAR TYPE DE MTC-DP, SITUATION AU 29.08.2020

	Mai			Juin			Juillet									
	'volontaire'	obligatoire	'volontaire'	obligatoire	relance	'volontaire'	obligatoire	relance								
Hommes	147.040	69,3%	94.874	61,1%	49574	69,7%	27219	64,01%	13187	53,9%	16.565	70,2%	5.676	67,3%	17.997	55,3%
Femmes	65.241	30,7%	60.375	38,9%	21526	30,3%	15301	35,99%	11294	46,1%	7.039	29,8%	2.756	32,7%	14.524	44,7%
Services	11.055	5,2%	23.832	15,4%	4015	5,65%	2683	6,31%	4260	17,4%	1.320	5,6%	790	9,4%	4.964	15,3%
Divers	1.839	0,9%	1.095	0,7%	694	0,98%	335	0,79%	170	0,69%	266	1,1%	68	0,8%	227	0,7%
Commerce	41.009	19,3%	80.839	52,1%	16922	23,8%	25447	59,85%	14998	61,26%	6.317	26,8%	3.870	45,9%	20.510	63,1%
Agriculture	11.099	5,2%	3.861	2,5%	2996	4,21%	1156	2,72%	639	2,61%	882	3,7%	234	2,8%	818	2,5%
Industrie	67.090	31,6%	27.437	17,7%	22483	31,62%	6703	15,76%	2422	9,89%	6.811	28,9%	1.465	17,4%	3.260	10,0%
Pêche	72	0,0%	38	0,0%	22	0,03%	13	0,03%	5	0,02%	6	0,0%	2	0,0%	5	0,0%
Professions libérales	80.117	37,7%	18.147	11,7%	23968	33,71%	6183	14,54%	1987	8,12%	8.002	33,9%	2.003	23,8%	2.737	8,4%
Région flamande	111.869	52,7%	97.888	63,1%	36.375	51,16%	24.940	58,65%	13.537	55,3%	12.451	52,7%	4.880	57,9%	16.647	51,2%
Région wallonne	66.232	31,2%	37.640	24,2%	18.393	25,87%	10.072	23,7%	8.351	34,11%	5.929	25,1%	2.132	25,3%	12.270	37,7%
Région Bxl-Capitale	30.170	14,2%	16.705	10,8%	14.511	20,41%	6.424	15,1%	2358	9,63%	4.788	20,3%	1.329	15,8%	3.265	10,0%
Etranger ⁽⁴²⁾	4.010	1,9%	3.016	1,9%	1.821	2,56%	1.084	2,56%	235	0,96%	435	1,9%	91	1,0%	339	0,1%
Complet	207.723	97,9%	152.093	98,0%	69.724	98,06%	41.664	97,99%	24.471	99,9%	23.248	98,5%	8.303	98,5%	32.502	99,9%
Partiel	4.558	2,1%	3.156	2,0%	1.376	1,94%	856	2,01%	10	0,1%	356	1,5%	129	1,5%	19	0,1%
Total	212.281	100%	155.249	100%	71.100	100%	42.520	100%	24.481	100%	23.604	100%	8.432	100%	32.521	100%

(42) Y compris adresse incomplète.

3.3. UTILISATION

Le recours à l'extension temporaire de droit passerelle varie selon certaines caractéristiques des indépendants.

3.3.1. Différences régionales

Globalement, 36 % des indépendants affiliés ont perçu une indemnité MTC-DP pendant un ou plusieurs mois au cours de la période de mars à juillet 2020. On constate toutefois des différences régionales. Ainsi, au cours des derniers mois, la proportion de bénéficiaires était sensiblement plus élevée à Bruxelles (45,4 %) que dans les deux autres régions.

TABLEAU 4 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR REGION QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP

	Région flamande	Région wallonne	Région Bruxelles-Capitale	Total ⁴³
DP	239.855	116.238	52.027	408.120
Population totale ⁴⁴	703.409	313.516	114.482	1.131.407
Part %	34,1 %	37,1 %	45,4 %	36,1 %

Source : Service GIB, INASTI.

Les indépendants de la Région de Bruxelles-Capitale ont non seulement recouru plus fréquemment à la mesure temporaire de crise du droit passerelle au cours des derniers mois, mais ils sont aussi plus nombreux à avoir bénéficié d'une prestation pendant une période plus longue. Un peu plus de 40 % des bénéficiaires bruxellois ont perçu une aide au revenu dans le cadre de la mesure temporaire de crise pendant 4 ou 5 mois, contre 29 % des bénéficiaires de la Région flamande et 31 % de la Région wallonne.

(43) Ce chiffre fait abstraction du nombre d'indépendants pour lesquels la région est inconnue ou qui résident à l'étranger. C'est le cas pour 5.321 bénéficiaires de la MTC-DP (1,3 %) et pour 13.202 des indépendants assujettis (1,19 %) – voir aussi tableaux 2 et annexe.

(44) Chiffres au 31 décembre 2019.

TABLEAU 5 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR REGION, PAR DUREE DE LA PRESTATION

	Région flamande		Région wallonne		Région Bruxelles-Capitale		Total ⁴⁵	
1 mois	7.548	3,15 %	3.182	2,74 %	1.713	3,29 %	12.443	3,05 %
2 mois	30.275	12,62 %	13.247	11,40 %	5.190	9,98 %	48.712	11,94 %
3 mois	132.209	55,12 %	63.428	54,57 %	23.533	45,23 %	219.170	53,70 %
4 mois	41.511	17,31 %	20.957	18,03 %	13.810	26,54 %	76.278	18,69 %
5 mois	28.312	11,80 %	15.424	13,27 %	7.781	14,96 %	51.517	12,62 %
Total⁴⁶	239.855	100 %	116.238	100 %	52.027	100 %	408.120	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

On constate également des différences régionales en ce qui concerne la situation pour laquelle il y a recours à l'extension temporaire de crise. En mai, près de 60 % des bénéficiaires ont perçu la prestation MTC-DP dans le cadre d'une interruption temporaire d'activité qui n'était pas imposée légalement par l'AM. Toutefois, la proportion de fermetures non obligatoires était sensiblement plus faible pour les indépendants flamands (56 %) que pour les wallons et les bruxellois (environ 64 %).

TABLEAU 6 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR REGION, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, MAI

	Région flamande		Région wallonne		Région Bruxelles-Capitale		Total ⁴⁷	
Obligatoire	97.888	46,7 %	37.640	36,2 %	37.640	35,6 %	152.233	42,2 %
'Volontaire'	111.869	53,3 %	66.232	63,8 %	66.232	64,4 %	208.271	57,8 %
Total	209.757	100 %	103.872	100 %	46.875	100 %	360.504	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

(45) Ce chiffre fait abstraction du nombre d'indépendants pour lesquels la région est inconnue ou qui résident à l'étranger.

(46) Ce chiffre fait abstraction des bénéficiaires pour lesquels le fichier ne contient aucune donnée sur les prestations pour aucun mois.

(47) Ce chiffre fait abstraction du nombre d'indépendants pour lesquels la région est inconnue ou qui résident à l'étranger.

Le glissement vers le droit passerelle de soutien à la reprise que l'on constate depuis juin se manifeste dans toutes les régions, mais la comparaison entre les régions (voir 2.1.) révèle que :

- cette évolution s'est, de loin, manifestée de la manière la plus aiguë parmi les bénéficiaires de la Région wallonne. En juillet, le nombre d'octrois du droit passerelle de soutien à la reprise au sein de ce groupe représentait 60 % de l'ensemble des paiements du droit passerelle de crise. Pour les bénéficiaires flamands et bruxellois, la proportion était respectivement de 49 % et 35 % ;
- en ce qui concerne les bénéficiaires bruxellois, le recours à la mesure temporaire de crise du droit passerelle pour les interruptions non obligatoires est resté relativement important. En juillet, environ la moitié des personnes concernées ont perçu une aide au revenu dans le cadre d'une interruption temporaire pour laquelle il n'y avait pas (ou plus) d'obligation légale.

TABLEAU 7 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR REGION, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, JUIN

	Région flamande		Région wallonne		Région Bruxelles-Capitale		Total ⁴⁸	
Obligatoire	24.940	33,32 %	10.072	27,36 %	6.424	27,58 %	41.436	30,70 %
'Volontaire'	36.375	48,60 %	18.393	49,96 %	14.511	62,30 %	69.279	51,33 %
Relance	13.537	18,09 %	8.351	22,68 %	2.358	10,12 %	24.246	17,79 %
Total	74.852	100 %	36.816	100 %	23.293	100 %	134.961	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLEAU 8 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR REGION, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, JUILLET

	Région flamande		Région wallonne		Région Bruxelles-Capitale		Total	
Obligatoire	4.880	14,4 %	2.132	10,5 %	1.329	14,2 %	8.341	13,1 %
'Volontaire'	12.451	36,6 %	5.929	29,2 %	4.788	51,0 %	23.168	36,4 %
Relance	16.647	49,0 %	12.270	60,3 %	3.265	34,8 %	32.182	50,5 %
Total	33.978	100 %	20.331	100 %	9.382	100 %	66.691	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

(48) Ce total fait abstraction des indépendants résidant à l'étranger ou dont le lieu de résidence est inconnu.

3.3.2. Nature de l'activité

Outre les variations régionales dans le recours à l'extension temporaire de droit passerelle, on constate des différences selon la nature de l'activité exercée par les indépendants. Au cours de la période mars-juillet 2020, un peu plus de la moitié des indépendants à titre principal (53,1 %) ont eu recours à la mesure. L'utilisation par les indépendants à titre complémentaire ou les indépendants restés actifs après leur pension est, par contre, restée plutôt limitée au cours des derniers mois.

Par ailleurs, les indépendants à titre principal ont plus souvent eu recours à la mesure temporaire de crise pour une période plus longue. Environ 85 % d'entre eux ont perçu une prestation pendant 3 mois ou plus, contre 80 % des indépendants à titre complémentaire et 70 % des indépendants restés actifs après leur pension. Inversement, le recours à la mesure pendant 1 ou 2 mois seulement est plus important parmi les bénéficiaires de ces deux dernières catégories.

TABLEAU 9 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR NATURE DE L'ACTIVITE⁴⁹ QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP

	A titre principal	A titre complémentaire ⁵⁰	Actif après pension	Total
DP	397.127	10.436	8.422	415.984
Population totale ⁵¹	747.589	281.210	116.216	1.145.015
Part %	53,1 %	3,7 %	7,2 %	36,3 %

Source : Service GIB, INASTI.

(49) Chiffres abstraction faite des cas i) qui ont changé de catégorie au cours de la période (1.709) ou ii) pour lesquels nous ne disposons d'aucune donnée connue pour 1 ou plusieurs mois (466). Les chiffres portent donc sur les indépendants qui se trouvaient dans la même catégorie d'activité pendant toute la période de prestations.

(50) Il est à noter que seuls les indépendants à titre complémentaire qui cotisent suffisamment entrent en considération pour la mesure. C'est un groupe plus restreint que les 281.210 indépendants assujettis à titre complémentaire.

(51) Chiffres au 31 décembre 2019.

TABLEAU 10 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR NATURE DE L'ACTIVITE⁵² QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP, PAR DUREE DE LA PRESTATION

	A titre principal		A titre complémentaire		Actif après pension		Total	
1 mois	11.501	2,90 %	666	6,38 %	605	7,18 %	12.772	3,07 %
2 mois	46.065	11,60 %	1.435	13,75 %	1.902	22,58 %	49.402	11,88 %
3 mois	212.935	53,62 %	5.719	54,80 %	4.416	52,43 %	223.070	53,62 %
4 mois	75.319	18,97 %	1.937	18,56 %	1.272	15,10 %	78.528	18,88 %
5 mois	51.307	12,92 %	679	6,51 %	227	2,70 %	52.213	12,55 %
Total	397.127	100 %	10.436	100 %	8.422	100 %	415.984	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

En mai, les indépendants à titre complémentaire ont bénéficié plus souvent que les autres catégories d'une prestation MTC-DP dans le cadre d'une interruption qui n'avait pas été rendue obligatoire par l'AM.

TABLEAU 11 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR NATURE DE L'ACTIVITE QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, MAI

	A titre principal		A titre complémentaire		Actif après pension		Total	
Obligatoire	149.673	42,4 %	2.986	33,8 %	2.590	43,4 %	155.249	40,5 %
'Volontaire'	203.045	57,6 %	5.857	66,2 %	3.379	56,6 %	212.281	59,5 %
Total	252.718	100 %	8.843	100 %	5.969	100 %	367.530	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

Le glissement vers le droit passerelle de soutien à la reprise depuis le mois de juin est le plus visible chez les indépendants à titre principal. En juillet, la moitié des bénéficiaires de cette catégorie a perçu une prestation de soutien à la reprise. En ce qui concerne les indépendants à titre complémentaire ou actifs après l'âge de la pension, cette proportion est beaucoup plus limitée. Cela s'explique peut-être par le fait que le droit passerelle de soutien à la reprise est réservé aux indépendants qui sont redevables de cotisations comme les indépendants à titre principal. En outre, la majorité des bénéficiaires de ces catégories a continué à recourir à la mesure temporaire de crise dans le cadre d'une interruption non imposée par l'AM.

(52) Chiffres faisant abstraction des cas i) qui ont changé de catégorie au cours de la période (1.709) ou ii) pour lesquels nous ne disposons d'aucune donnée connue pour 1 ou plusieurs mois (466). Les chiffres portent donc sur les indépendants qui se trouvaient dans la même catégorie d'activité pendant toute la période de prestations.

TABLEAU 12 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR NATURE DE L'ACTIVITE QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, JUIN

	A titre principal		A titre complémentaire		Actif après pension		Total	
Obligatoire	40.984	30,71 %	848	30,26 %	688	37,64 %	42.520	30,79 %
'Volontaire'	68.210	51,10 %	1.804	64,38 %	1.086	59,41 %	71.100	51,48 %
Relance	24.277	18,19 %	150	5,35 %	54	2,95 %	34.481	17,73 %
Total	133.471	100 %	2.802	100 %	1.828	100 %	138.101	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLEAU 13 : NOMBRE D'INDEPENDANTS PAR NATURE DE L'ACTIVITE QUI ONT REÇU UNE PRESTATION MTC-DP, PAR NATURE DE L'INTERRUPTION, JUILLET (DE CEUX QUI ONT REÇU UNE PRESTATION EN JUILLET)

	A titre principal		A titre complémentaire		Actif après pension		Total	
Obligatoire	8.203	12,95 %	164	18,3 %	65	21,1 %	8.432	13,06 %
'Volontaire'	22.900	36,1 %	496	55,3 %	208	67,5 %	23.604	36,6 %
Relance	32.249	50,9 %	237	26,4 %	38	11,4 %	32.521	50,4 %
Total	63.352	100 %	897	100 %	308	100 %	64.557	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

3.3.3. Différences sectorielles

Au cours de la période mars-juillet, le recours à la MTC-DP était le plus élevé dans les secteurs des services (45 %) ⁵³, de l'industrie (41 %) ⁵⁴ et du commerce (40,2 %) ⁵⁵.

Dans les secteurs des services et du commerce, c'est à la suite de l'interruption temporaire obligatoire que la prestation a le plus souvent (respectivement dans 68 % et 66 % des cas) été octroyée au mois de mai. Les titulaires de professions libérales représentent la principale catégorie d'indépendants ayant bénéficié de la MTC-DP pour une interruption non obligatoire (81,5 %).

Les chiffres pour les mois de juin et juillet révèlent que pour cette période, les bénéficiaires des secteurs du commerce et des services ont davantage recouru au droit passerelle de soutien à la reprise que les indépendants des autres secteurs. En juillet, plus des 2/3 de ces bénéficiaires étaient concernés contre, par exemple, 28 % des bénéficiaires du secteur de l'industrie et 21 % des bénéficiaires exerçant une profession libérale.

(53) Comprend entre autres le secteur des soins de beauté (coiffeurs, manucures, pédicures, sauna, ...).

(54) Comprend entre autres le secteur de la construction.

(55) Comprend entre autres l'horeca, le secteur événementiel, les forains et les marchands ambulants.

Les bénéficiaires exerçant une activité commerciale recourent plus souvent à l'aide au revenu via la mesure temporaire de crise du droit passerelle pour des périodes plus longues. 41 % de ces indépendants ont perçu une prestation pendant 4 ou 5 mois, contre 25 % à 30 % des bénéficiaires des autres secteurs. La proportion d'indépendants qui n'ont recouru à la mesure temporaire de crise du droit passerelle que pendant 1 ou 2 mois est la plus importante parmi les titulaires de professions libérales (20 %).

TABLEAU 14 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR SECTEUR

	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers	Total ⁵⁶
DP	17.095	125	108.570	132.609	116.363	37.924	3.299	415.985
Population totale ⁵⁷	98.404	553	264.190	329.866	359.458	83.818	8.726	1.145.015
Part %	17,4 %	22,6 %	41,09 %	40,2 %	32,37 %	45,24 %	37,8 %	35,8 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLEAU 15 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR SECTEUR, PAR NATURE DE LA FERMETURE, MAI

	Agriculture	Pêche	Industrie	Commerce	Professions libérales	Services	Divers							
Obligatoire	3.861	25,8 %	38	34,6 %	27.437	29,0 %	80839	66,3 %	18.147	18,5 %	23.832	68,3 %	1.095	37,3 %
'Volontaire'	11.099	74,2 %	72	65,4 %	67.090	71,0 %	41.009	33,7 %	80.117	81,5 %	11.055	31,7 %	1.839	62,7 %
Total	14.960	100 %	110	100 %	94.527	100 %	121.848	100 %	98.264	100 %	34.887	100 %	2.934	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

(56) Abstraction faite des cas pour lesquels le secteur n'est pas connu (10.338).

(57) Chiffres au 31 décembre 2019.

TABLEAU 16 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR SECTEUR, PAR NATURE DE LA FERMETURE, JUIN

	Agriculture		Pêche		Industrie		Commerce		Professions libérales		Services		Divers		Total	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Obligatoire	1.156	24,13 %	13	32,50 %	6.703	21,21 %	25.447	44,36 %	6.183	19,24 %	2.683	24,48 %	335	27,94 %	42.520	30,79 %
'Volontaire'	2.996	62,53 %	22	55,00 %	22.483	71,13 %	19.922	29,50 %	23.968	74,58 %	4.015	36,64 %	694	57,88 %	71.100	51,48 %
Relance	639	13,34 %	5	12,5 %	2.422	7,66 %	14.998	26,14 %	1.987	6,18 %	4.260	38,88 %	170	14,18 %	24.481	17,73 %
Total	4.791	100 %	40	100 %	31.608	100 %	57.367	100 %	32.138	100 %	10.958	100 %	1.119	100 %	138.101	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLEAU 17 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR SECTEUR, PAR NATURE DE LA FERMETURE, JUILLET

	Agriculture		Pêche		Industrie		Commerce		Professions libérales		Services		Divers		Total	
		%		%		%		%		%		%		%		%
Obligatoire	234	12,1 %	2	13,4 %	1.465	12,7 %	3.870	12,6 %	2.003	15,7 %	790	12,1 %	68	12,1 %	8.432	13,1 %
'Volontaire'	882	45,6 %	6	46,1 %	6.811	59,0 %	6.317	20,6 %	8.002	62,8 %	1.320	18,7 %	166	47,4 %	23.604	36,6 %
Relance	818	42,3 %	5	38,5 %	3.260	28,3 %	20.510	66,8 %	2.737	21,5 %	4.964	70,2 %	227	40,4 %	32.521	50,4 %
Total	1.934	100 %	13	100 %	11.536	100 %	30.697	100 %	12.742	100 %	7.074	100 %	561	100 %	64.557	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLEAU 18 : NOMBRE DE BENEFICIAIRES D'UNE PRESTATION MTC-DP PAR SECTEUR, PAR DUREE DE LA PRESTATION

	Agriculture		Pêche		Industrie		Commerce		Professions libérales		Services		Divers		Total	
1 mois	622	3,6 %	7	5,6 %	3.832	3,5 %	2.928	2,2 %	4.497	3,9 %	792	2,1 %	94	2,9 %	12.772	3,07 %
2 mois	2.267	13,3 %	12	9,6 %	14.728	13,6 %	9.616	7,2 %	19.523	16,8 %	2.861	7,5 %	395	12,0 %	49.402	11,9 %
3 mois	9.746	57,0 %	66	52,8 %	60.728	55,9 %	64.061	48,3 %	62.853	54,0 %	23.934	63,1 %	1.682	51,0 %	223.070	53,6 %
4 mois	2.880	16,9 %	32	25,6 %	19.738	18,2 %	31.038	23,4 %	19.283	16,6 %	4.892	12,9 %	665	20,2 %	78.528	18,9 %
5 mois	1.580	9,2 %	8	6,4 %	9.544	8,8 %	24.966	18,8 %	10.207	8,8 %	5.445	14,4 %	463	14,0 %	52.213	12,5 %
Total^{ss}	17.095	100 %	125	100 %	108.570	100 %	132.609	100 %	116.363	100 %	37.924	100 %	3.299	100 %	415.985	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

(58) Abstraction faite des cas pour lesquels un montant de prestation n'a été enregistré pour aucun mois.

3.4. UTILISATION ABUSIVE

Comme le soutien de crise par le biais du droit passerelle est de portée étendue et facilement accessible, on a, dès sa mise en place, prêté une attention soutenue au dépistage des éventuels abus. En effet, pour assurer la légitimité du système et pouvoir en maîtriser l'impact budgétaire, il était nécessaire de veiller à ce qu'il soit utilisé à bon escient.

3.4.1. Dépistage et contrôle

Les différents acteurs du statut social des travailleurs indépendants ont pris assez rapidement une série d'initiatives pour dépister les cas potentiels d'abus. Dans une première phase, cela concernait, par exemple, le signalement par les caisses des cas éventuels de fraude au service ECL, la collaboration entre le service Concurrence Loyale (ECL) de l'INASTI et le point de contact fraude sociale ou la mise en œuvre d'un système de datamatching au sein de l'INASTI pour détecter les cas possibles de fraude.

Afin d'affiner davantage encore le travail de dépistage, le service ECL de l'INASTI a pris, dans une seconde phase, plusieurs initiatives ciblées, notamment :

- l'élaboration de scénarios afin de dépister les cas potentiels de fraude ;
- l'analyse pour vérifier quelles données peuvent être utilisées pour dépister les cas potentiels de fraude via l'intelligence artificielle ;
- la coopération avec les entités fédérées.

3.4.2. Obstacles

Le dépistage des éventuels abus s'est toutefois révélé difficile en raison de la nature de la crise du coronavirus. Vu l'ampleur de la crise et son acuité, la mise en œuvre des mesures, et notamment du contrôle, a été particulièrement lourde à organiser.

a. Nombre important de dossiers à traiter

Les caisses d'assurances sociales (qui assurent aussi le contrôle de première ligne) sont confrontées ces derniers mois à un pic de dossiers de demandes à traiter et à vérifier comme elles n'en avaient jamais connu auparavant. En partie, à la demande du ministre Ducarme, elles ont prioritairement mis tous leurs efforts dans le traitement des dossiers pour pouvoir effectuer un paiement rapide de la prestation prévue dans la mesure temporaire de crise du droit passerelle. Seuls les dossiers qui ne semblaient pas en ordre administrativement ou pour lesquels une fraude était suspectée de manière manifeste ont été mis 'en attente' pour le paiement et ont fait l'objet d'une vérification une fois que la situation le permettait.

La cellule ExpertIZ de la DG BeSoc (SPF Sécurité sociale) et le service d'Audit externe de l'INASTI (EAE) (qui forment ensemble le contrôle de deuxième ligne) ont également été confrontés à un pic de dossiers à traiter et à vérifier.⁵⁹

(59) La cellule ExpertIZ est responsable e.a. de la gestion et du suivi de la plateforme en ligne PIRAMID à laquelle tous les acteurs du statut social ont accès et du suivi et des réponses aux questions dans les dossiers individuels. Le service Audit externe est chargé de l'audit externe des caisses d'assurances sociales.

Pour finir, il y a eu également une augmentation très forte de la charge de travail du service ECL (contrôle de troisième ligne) en raison d'une augmentation soudaine et substantielle du nombre de dossiers transmis pour enquête. Lors du traitement de ces dossiers, le service a rencontré des problèmes, aussi bien lors du dépistage que lors du contrôle.

b. Dépistage

En raison du grand nombre de dossiers transférés⁶⁰, le service ECL n'était pas dans la capacité de contrôler chacun d'entre eux individuellement pour un abus éventuel. Il a donc dès lors procédé à un dépistage ciblé des dossiers de fraude éventuelle. Les difficultés principales se situent au niveau de la disponibilité (à temps) des données et de l'échange d'informations entre les caisses d'assurances sociales et l'INASTI :

- le dépistage ciblé des abus éventuels s'appuie, entre autres, sur le croisement de plusieurs bases de données. A cette fin, il est essentiel que les données soient fiables et rapidement disponibles dans le répertoire général des travailleurs indépendants (RGTI). Au cours de cette période exceptionnelle, les données des caisses évoluent constamment. Il n'est donc pas évident de disposer d'une base de données dans laquelle les données sont suffisamment stables et fiables pour le croisement ;
- la nature de la situation a eu pour conséquence que la vitesse du flux et des échanges d'informations peut parfois ne pas répondre aux besoins.

c. Contrôle

Le service ECL rencontrait des problèmes spécifiques également au niveau des contrôles. Le service doit réaliser les contrôles a posteriori, ce qui limite ses moyens de contrôle.

Tant que les contrôles concernent les conditions générales d'accès au statut social dont on soupçonne, sur base de la demande d'octroi de la MTC-DP, qu'elles ne sont pas respectées, peu de problèmes de contrôle se posent.⁶¹ Pour les éléments qui ne peuvent être déduits du dossier de demande et qui ont un lien direct avec la mesure temporaire de crise, la situation est souvent plus difficile et le service rencontre les difficultés suivantes :

- contrôle sur place : le contexte lié à la crise du coronavirus entraîne (a entraîné) des difficultés pour réaliser des enquêtes sur place ;
- la réalité des cessations effectives est difficile à contrôler ;
- lien de causalité entre l'interruption ou la baisse du chiffre d'affaires et la COVID-19 : vérifier la causalité entre la crise du coronavirus et la nécessité d'interrompre l'activité ou la baisse du chiffre d'affaires est très difficile. Les demandes de la MTC-DP ne contiennent pas de pièces justificatives et s'appuient uniquement sur des déclarations sur l'honneur.

(60) Il s'agit ici d'un grand nombre de dossiers à traiter pour le service ECL. Comparé à la population totale des indépendants qui ont introduit une demande de MTC-DP, il s'agit d'un nombre limité.

(61) C'est surtout le cas en ce qui concerne le dépistage du travail non déclaré, les affiliations fictives et les faux-statuts. En cas de détection de ces formes de fraude, le traitement des dossiers se déroule selon la méthode classique.

3.4.3. Formes d'utilisation abusive

Le service Concurrence loyale (ECL) de l'INASTI constate des formes classiques d'utilisation abusive du statut social également dans le cadre des mesures temporaire de crise du droit passerelle⁶². Le tableau 19 donne un aperçu des différents types de fraude.

TABLEAU 19 : FORMES D'UTILISATION ABUSIVE DE LA MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE (MTC-DP)

1. Travail non déclaré : il y a une activité sans affiliation en tant qu'indépendant ou sans affiliation pour les périodes correctes.	6. Fausses déclarations, fausses données à l'appui d'une demande (par ex. demandes au nom d'une autre personne).
2. Activités fictives : il y a affiliation, mais pas d'exercice d'une activité en tant qu'indépendant. L'affiliation a pour seul but le bénéfice d'avantages sociaux, ici, de la MTC-DP.	7. Détachements : indépendant qui cesse son assujettissement à l'étranger (attestation A1) pour s'affilier en Belgique et y bénéficier d'avantages sociaux (ici, la MTC-DP)
3. Affiliations rétroactives : l'intéressé s'affilie en tant qu'indépendant pour une période passée dans l'espoir de faire valoir des droits sociaux (ici, la MTC-DP) sur cette base. Il n'y a pas d'activité pendant la période visée ou il y a activité pour une autre période.	8. Interdiction professionnelle : demande de MTCDP alors que la personne est soumise à une interdiction professionnelle.
4. Statuts fictifs (faux indépendant, faux salarié) : l'intéressé change de statut (par ex. dans le cadre d'une société) pour pouvoir avoir recours à des droits sociaux (ici, la MTC-DP).	9. Passage de complémentaire vers principal avec l'objectif de bénéficier sur cette base de certains droits sociaux (ici, la MTC-DP).
5. Poursuite de l'activité pendant une période annoncée d'interruption (par ex. pendant les 7 jours d'interruption de la MTC-DP).	10. Carte professionnelle : affiliation en tant qu'indépendant sans être en possession de la carte professionnelle requise pour l'activité visée. Un avantage social est ensuite demandé sur cette base (ici, la MTC-DP).

Source : service ECL, INASTI.

3.4.4. Chiffres⁶³

Depuis le début de la crise du coronavirus, l'INASTI a ouvert 1.341 enquêtes avec une présomption de fraude liée aux mesures coronavirus.

(62) Elles ne sont donc pas propres à la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

(63) Il est à noter que ces données montrent toujours la situation au moment de l'extraction. Ces données ont toutefois un caractère évolutif et il est donc possible qu'une nouvelle extraction des données à une date ultérieure entraîne une modification des résultats. Les données à la base de ces tableaux présentent la situation au 31 août 2020.

TABLEAU 20 : NOMBRE D'ENQUETES OUVERTES, SITUATION AU 31 AOUT 2020

Mois	Nombre
Mars	4
Avril	244
Mai	211
Juin	564
Juillet	282
Août	36
Total	1.341

Source : Service ECL, INASTI.

TABLEAU 21 : ENQUETES OUVERTES SELON LA SOURCE, SITUATION AU 31 AOUT 2020

Source	Nombre
Point de contact	2.123
INASTI	356
Autres institutions	39
CAS	318
Datamining	405
Total	1.341

Source : Service ECL, INASTI.

Sur les 1.341 enquêtes ouvertes, l'INASTI en a déjà clôturé 801, dont :

- 625 avec un résultat négatif (par exemple parce qu'aucune fraude n'a été constatée), ou qui ne relèvent pas de la compétence du service ECL (dénonciation relative au chômage temporaire. Le gérant de la société n'a fait aucune demande de la mesure temporaire) ;
- 176 avec un résultat positif.

TABLEAU 22 : TYPE DE FRAUDE, SITUATION AU 31 AOUT 2020*

	Nombre dossiers ouverts	Nombre résultats positifs
Demande du droit passerelle avec fausses déclarations/données	47	10
Poursuite de l'activité	372	15
Activité fictive	112	16
Travail non déclaré	61	26
Affiliation rétroactive	101	50
Faux Statut	23	20
Autre**	202	39
Pas (encore) connu***	420	
Total	1.341	176

Source : Service ECL, INASTI.

* Pour les enquêtes en cours, le type de fraude peut encore changer pendant le traitement de l'enquête.

** Par exemple : l'intéressé a cessé, par erreur, son activité (au lieu de l'interrompre) parce qu'il n'avait pas bien compris qu'il s'agissait d'une condition pour bénéficier du droit passerelle.

*** Le type de fraude peut encore être connu pendant le traitement de l'enquête.

4. IMPACT BUDGETAIRE

Depuis avril 2020, le CGG surveille scrupuleusement l'impact budgétaire des mesures de crise. Sur la base d'une dernière estimation des dépenses⁶⁴ liées à la mesure temporaire de crise du droit passerelle, le coût total des mesures pour la période mars-août 2020 s'avère être d'environ 2,1 milliards EUR.

TABLEAU 23 : IMPACT BUDGETAIRE DE MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE, PERIODE MARS-AOUT 2020, ESTIMATION AU 14 SEPTEMBRE 2020

	Montant en EUR
MTC-DP (mars-août 2020)	1.984.477.590
Droit passerelle 'relance' (juin-août 2020)	144.486.118
Total	2.128.963.708

Source : Service Finances, INASTI.

(64) I.e. au 14 septembre 2020.

L'impact budgétaire pour les mois septembre-décembre 2020 est estimé à 346,7 millions, c'est-à-dire pour l'application de :

- la mesure temporaire de crise du droit passerelle jusqu'au 31 décembre 2020 ;
- le droit passerelle de soutien à la reprise jusqu'au 31 octobre 2020.

TABLEAU 24 : IMPACT BUDGETAIRE DES MESURES PROPOSEES, SEPTEMBRE-DECEMBRE 2020, EN MILLIONS EUR

	Montant en EUR
Septembre	98.354.546
Octobre	98.354.546
Novembre	75.000.000
Décembre	75.000.000
Total	346.709.092

Source : Service Finances, INASTI.

Le coût estimé des mesures temporaires de crise du droit passerelle pour 2020 s'élèverait ainsi à environ 2,5 milliards EUR.

Les dépenses dans le cadre de l'extension temporaire du droit passerelle représentent un énorme impact budgétaire pour la Gestion financière globale des indépendants. De plus, cet effet vient s'ajouter i) aux dépenses liées à l'allocation parentale et ii) aux importantes pertes de recettes frappant le régime du fait de la baisse des revenus des indépendants et du recours que ceux-ci font aux facilités de paiement (accordées avec plus de souplesse).

TABLEAU 25 : REALISATIONS FINANCIERES DE QUELQUES AUTRES MESURES TOUCHANT LE REGIME DES INDEPENDANTS, SITUATION AU 24 SEPTEMBRE 2020

	Nombre de demande	Montant en EUR
Report du paiement des cotisations	215.806	269.295.524
Dispense du paiement des cotisations	49.133	98.205.175
Allocation parentale	32.033	11.311.554
Total		346.709.092

Source : Service Finances, INASTI.

Pour l'instant, on ne sait pas encore comment on pourra (devra) résorber l'impact budgétaire de la crise sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants. En attendant, les représentants des indépendants ont déjà fait savoir qu'il fallait que

cela se fasse de la même manière dans le régime des indépendants et dans celui des salariés.⁶⁵

5. PROPOSITION D'ADAPTATION DU SYSTEME

Le système de l'extension temporaire du droit passerelle a entre-temps été évalué par le CGG qui s'est basé pour cela sur les chiffres présentés ci-dessus concernant l'utilisation du système et sur les enseignements tirés de la pratique. Prenant appui sur une série de constatations relatives à la finalité, l'implémentation et l'efficacité du système, le Comité a formulé une proposition d'adaptation de ce système.

5.1. CONSTATATIONS

5.1.1. Finalité du système

L'extension temporaire du droit passerelle devait apporter un soutien aux nombreux indépendants qui ont été confrontés à des pertes de revenus, souvent considérables, en cette période exceptionnelle.

- Dans une première phase de la crise, par la mesure temporaire de crise du droit passerelle, on a voulu donner de manière simple et rapide accès à un revenu de remplacement aux indépendants qui ont été contraints d'interrompre leur activité indépendante⁶⁶ à la suite des mesures restrictives liées à la COVID-19.
- Dans une seconde phase de la crise, par le droit passerelle de soutien à la reprise, on a, en outre, prévu un soutien pour les indépendants qui reprennent ou ont repris leur activité, parfois dans des conditions difficiles, après une interruption à la suite de la COVID-19.

Ces deux mesures ont offert la garantie ou le complément de revenus nécessaire à de nombreux indépendants au cours de ces derniers mois, présentant une insécurité économique sans précédent et une grande incertitude par rapport à l'évolution de la pandémie⁶⁷ et de ses conséquences (voir partie 2).

Après six mois de crise, son acuité a quelque peu diminué. Simultanément, il est aussi devenu évident que la pandémie est un facteur qui continuera de générer un certain degré d'incertitude économique dans un futur proche.⁶⁸ Par conséquent, il est nécessaire d'adapter le soutien de crise tel qu'il est offert actuellement au travers de l'extension temporaire du droit passerelle de sorte que le système :

- puisse rester d'application sans adaptations fondamentales également pendant la période qui arrive, qui sera caractérisée par la suite de la sortie économique, mais également peut-être par de nouvelles périodes de mesures restrictives temporaires (locales ou non) à la suite de sursauts du virus ;

(65) Avis CGG 2020/11 du 2 juillet 2020 'Impact des mesures temporaires de crise pour les travailleurs indépendants sur la Gestion financière globale des travailleurs indépendants'.

(66) Les AM successifs portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

(67) Et ses conséquences.

(68) En cas de recrudescence du virus.

- davantage qu'aujourd'hui :
 - soutienne principalement les indépendants qui sont/ont été les plus touchés et,
 - soit transparent et facile à appliquer.

5.1.2. **Transparence et implémentation du système**

Depuis le début de la crise, les aides proposées dans le cadre de l'extension temporaire du droit passerelle ont été adaptées à plusieurs reprises en fonction de l'évolution de la situation (cf. point 2). Les adaptations successives résultent du souci de trouver un juste équilibre entre volonté d'efficacité, risque d'abus, maîtrise budgétaire et praticabilité des modalités d'exécution. En raison des modifications consécutives, le soutien offert par l'extension temporaire du droit passerelle est devenu un système peu transparent : il est relativement complexe et n'est pas dénué d'ambiguïté.

En effet, au départ, la mesure temporaire de crise a été élaborée afin que les indépendants puissent y avoir recours de façon très accessible. Le système avait en effet un champ d'application large et la procédure de demande était simple au niveau administratif, avec une charge de la preuve très limitée. Cela en faisait un système relativement facile à comprendre pour les indépendants et permettait aux caisses d'assurances sociales de traiter rapidement les dossiers de demandes et permettre ainsi les paiements dans des délais courts. Dans la première phase de la crise, on a ainsi pu répondre rapidement au besoin d'un large groupe d'indépendants qui se trouvaient confrontés à une perte importante de revenus pour cause de force majeure.

L'adaptation du système et l'ajout du droit passerelle de soutien à la reprise ont augmenté sa complexité. Depuis, il est moins facile, tant pour les indépendants que pour les caisses, d'évaluer si les conditions permettant de bénéficier du soutien sont bien remplies. Premièrement, les critères d'octroi du droit passerelle de soutien à la reprise et de la MTC-DP sont différents.⁶⁹ Deuxièmement, dans certaines situations concrètes, il est parfois difficile (en particulier pour l'indépendant lui-même) de déterminer si une activité fait (ou a fait) l'objet d'une fermeture temporaire obligatoire ou est dépendante d'une activité qui est (ou a été) soumise à une fermeture obligatoire.

Par ailleurs, le système manque de clarté. Premièrement, on a pu constater, ces derniers mois, que la mise en œuvre du système nécessitait un grand travail d'interprétation⁷⁰, notamment en ce qui concerne le critère de la fermeture obligatoire. Pour des raisons de clarté, on a choisi au début de s'appuyer sur l'AM pour l'évaluation des fermetures obligatoires. Le lien avec l'AM cadrait aussi dans la volonté initiale de faire en sorte que l'octroi du bénéfice de la mesure temporaire de crise reste accessible. Toutefois, en raison des évolutions ultérieures de l'AM, il n'est plus aussi simple de déterminer quelles sont les activités soumises à la fermeture obligatoire, ni de dresser une liste exhaustive et définitive des activités tombant sous le coup des fermetures obligatoires.

(69) Jusqu'au 31 août 2020, en fonction de l'activité exercée, des conditions différentes d'interruption étaient en outre d'application dans la MTC-DP.

(70) Par les caisses, mais également par la cellule ExpertIZ (DG BeSoc – SPF Sécurité sociale) qui se charge notamment des instructions aux caisses.

Deuxièmement, la mise en œuvre du système impliquait dans de nombreuses situations une évaluation sur la base du dossier individuel. La nécessité de recourir à l'interprétation et l'évaluation sur la base des 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.

Pour les indépendants, cela complexifie la compréhension du système et son recours à celui-ci. Pour les caisses d'assurances sociales, la complexité du système et l'absence de critères univoques alourdissent la pratique administrative et entraînent une charge de travail importante. En pratique, la vérification des éléments tels que le secteur d'activité ou la dépendance à un secteur pour lequel une obligation de fermeture s'applique – en raison des difficultés en matière d'interprétation et/ou de disponibilité des données – soit est très difficile à effectuer, soit prend beaucoup de temps. Cela complexifie le traitement automatique des dossiers, ce qui a un impact sur les délais de traitement et de paiement. Tout cela ralentit, dans une série de cas, le traitement du dossier et donc le paiement.

5.1.3. Efficacité du système

Ces derniers mois, les mesures temporaires de crise ont constitué un soutien nécessaire pour de nombreux indépendants qui ont été confrontés à une perte de revenus en cette période exceptionnelle (voir point 2).

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. Dans un premier temps, il s'agissait d'un choix politique qui allait de soi vu le caractère aigu de la situation et l'ampleur et la gravité de l'impact socio-économique qui en découlait.

La décision d'investir, dès le début du déconfinement, dans le soutien aux indépendants qui reprennent leur activité après une interruption temporaire obligatoire a, lui aussi, été un choix politique qui allait de soi. En effet, dans de nombreux cas, la reprise n'a pas empêché que les indépendants continuent de ressentir un impact économique important de la crise du coronavirus et qu'ils ne parviennent pas à atteindre un rendement et donc un niveau de revenus similaire à la période avant la crise.

Après les six premiers mois de large soutien de crise, il y a des raisons de penser qu'il convient⁷¹ de mieux cibler le soutien aux indépendants qui sont (encore) les plus touchés professionnellement par la crise. Il est toutefois aussi important que le soutien prévu au travers de l'extension temporaire du droit passerelle pour la période à venir vise tous les indépendants qui ont besoin, à la suite des mesures restrictives dans le cadre de la COVID-19, d'un soutien financier en raison d'une forte baisse de leurs revenus. Le secteur dans lequel ces indépendants sont actifs et le fait que celui-ci a ou non fait l'objet d'une fermeture obligatoire ont ici une importance secondaire.

(71) Tant pour des considérations budgétaires que du point de vue de la légitimité.

Ces derniers mois, une certaine préoccupation est apparue⁷² quant à la situation souvent précaire des indépendants pour qui aucune obligation d'interruption temporaire n'a jamais été d'application dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, mais qui sont (ont été) malgré tout confrontés à une baisse importante de leurs revenus ou de leur chiffre d'affaires à la suite de la crise du coronavirus⁷³.

Certains indépendants n'entrent pas en considération pour le droit passerelle de soutien à la reprise et, depuis le 1^{er} septembre, ne peuvent plus non plus retomber sur la mesure temporaire de crise du droit passerelle, à moins d'être dépendant pour leur activité d'un secteur qui est (a été) soumis à une fermeture (partielle). Pour l'octroi d'une prestation, ces indépendants sont toutefois tributaires de la manière dont la notion 'être dépendant de' est interprétée en pratique. A compter du 1^{er} novembre 2020, la même chose vaudra pour les indépendants qui ont recours, en ce moment, au droit passerelle de soutien à la reprise. De nombreux indépendants dans le commerce, le secteur des voyages, etc. continueront, à la suite de la crise, d'être confrontés à une diminution substantielle de leur activité (et donc de leurs revenus) au moment où la mesure cessera d'exister au 31 octobre 2020 et ne pourront donc plus retomber sur un soutien par le biais de l'extension temporaire du droit passerelle.

Une adaptation du système actuel doit donc permettre un traitement plus équitable pour tous les indépendants touchés par une perte substantielle de revenus à la suite de la crise du coronavirus, que leur activité soit ou non directement visée par les mesures restrictives. 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.

Idéalement, le système actuel devrait être adapté de façon i) à ce qu'il se concentre surtout sur les indépendants qui en ont le plus besoin ii) tout en incluant l'ensemble des indépendants qui se trouvent dans ce type de situations précaires.

5.2. PROPOSITION D'ADAPTATION DU SYSTEME

A la lumière de ce qui précède, le CGG a formulé, dans son récent rapport d'évaluation, une proposition d'adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle telle qu'elle était d'application fin septembre. Les adaptations proposées pourraient contribuer à la mise en place d'un système plus simple, transparent, facile à appliquer et laissant moins de place à l'interprétation.

Selon le Comité, le nouveau système – qui devrait idéalement rester applicable au moins jusqu'au 30 juin 2021 et ce, sans autres adaptations fondamentales – doit répondre aux modalités et principes repris ci-dessous.

(72) Avis CGG 2020/04, 2020/07, 2020/14.

(73) Pour des exemples, voir avis précédents du CGG sur la prolongation de la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

5.2.1. Finalité

Le système proposé aura pour but, tout comme aujourd'hui, de soutenir les indépendants⁷⁴ qui subissent une perte de revenus en raison de la crise de la COVID-19, soit à la suite d'une interruption temporaire de l'activité, soit à la suite d'une diminution du chiffre d'affaires qui est due à la crise. Il se composerait de deux piliers :

- pilier 1 : fermeture obligatoire ;
- pilier 2 : diminution importante du chiffre d'affaires.

Cependant, le système proposé doit cibler, plus qu'aujourd'hui, tous les indépendants qui subissent une perte de revenus importante et donc également ceux qui ne peuvent plus bénéficier depuis septembre 2020 – malgré une diminution importante de leurs revenus – de la mesure temporaire de crise du droit passerelle. Le fait que l'activité de l'indépendant a fait l'objet durant les derniers mois d'une interruption temporaire obligatoire sur la base de l'AM ne constituera dès lors pas, dans le système proposé, une condition pour pouvoir avoir recours au pilier 2 'diminution importante du chiffre d'affaires'.

Dans le même temps, il est nécessaire – en raison de la légitimité de la mesure et d'un point de vue budgétaire – d'axer davantage le soutien, via la mesure temporaire de crise, sur les indépendants qui sont le plus gravement touchés. C'est important pour une question de légitimité des mesures, mais aussi parce que le système a un coût budgétaire qui doit rester raisonnable en vue de parvenir à le prolonger aussi longtemps que la crise du coronavirus dure et a un impact sur les revenus des indépendants.

5.2.2. Groupe-cible

Le nouveau système est destiné aux indépendants à titre principal et aux indépendants des autres catégories qui doivent au moins payer la cotisation minimum pour une activité indépendante à titre principal.

Les indépendants à titre complémentaire ou actifs après la pension, les étudiants-indépendants et les indépendants à titre principal auxquels s'applique l'article 37 du RGS, qui doivent verser des cotisations provisoires sur un montant inférieur à la cotisation minimale pour un travailleur indépendant à titre principal ne pourraient donc plus bénéficier de la mesure temporaire de crise du droit passerelle.

5.2.3. Conditions d'octroi et modalités de demande

a. Pilier 1 : interruption obligatoire

Le premier pilier est réservé aux indépendants qui sont (encore) contraints par les autorités d'interrompre temporairement leur activité. L'obligation d'interruption temporaire ne doit donc plus nécessairement découler de l'AM portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

(74) Il offre une intervention à l'indépendant en tant que personne et donc pas en tant qu'entrepreneur. Il s'agit donc toujours d'une prestation sociale et non d'une aide aux entreprises.

b. Pilier 2 : diminution importante du chiffre d'affaires

Le deuxième pilier est destiné aux indépendants qui sont confrontés, en raison de la crise, à une diminution de la rentabilité économique et qui connaissent, de ce fait, une perte de revenus importante.

L'accès à ce deuxième pilier est réservé aux indépendants qui remplissent une double condition :

- Diminution du chiffre d'affaires
Il doit y avoir une 'diminution importante du chiffre d'affaires' durant le mois pour lequel la mesure temporaire de crise du droit passerelle est demandée. L'utilisation de ce critère⁷⁵ permet d'axer le soutien sur les indépendants qui sont le plus gravement touchés par la crise. Pour recourir à la mesure, il doit être question, durant le mois auquel la demande s'applique, d'une diminution du chiffre d'affaires d'au moins 40 % par rapport au même mois de l'année civile 2019.^{76,77}
- Paiement de cotisations
Jusqu'à présent, aucune condition de paiement des cotisations n'était liée à la mesure temporaire de crise du droit passerelle. Dans le système proposé, il y aurait, en revanche des conditions de paiement des cotisations :
 - pour les indépendants établis : au moins 4 trimestres de paiement effectif de cotisations pendant une période de 16 trimestres. C'est la même condition qui s'applique dans le cadre de l'accès au droit passerelle classique ;
 - pour les débutants (moins de 12 trimestres d'activité) : minimum 2 trimestres de paiement effectif des cotisations.

5.2.4. Prestation

Dans le système proposé, on ne travaillera qu'avec des prestations complètes.⁷⁸ Leur montant reste inchangé et correspond au montant du droit passerelle classique.

Un cumul avec d'autres revenus de remplacement resterait possible sous certaines conditions. Dans ce cas, la prestation dans le cadre de la mesure temporaire de crise du droit passerelle sera diminuée du montant de l'autre prestation.

(75) Et son durcissement par le relèvement du pourcentage de diminution requis qui passe de 10 % à 40 %.

(76) Cela veut dire une diminution du chiffre d'affaires de 40 % en novembre 2020 par rapport à novembre 2019, mais également une diminution du chiffre d'affaires de 40 % en mars 2021 par rapport à mars 2019.

(77) Il est conseillé d'examiner comment on peut encore affiner ce critère du chiffre d'affaires dans certaines situations (activité saisonnière, starters ou indépendants bénéficiant d'une indemnité d'incapacité de travail pendant le mois de référence) de manière à tenir suffisamment compte du caractère spécifique de ces situations et de l'évolution des revenus qui en découle.

(78) Comme les indépendants à titre complémentaire ou actifs après la pension, les étudiants-indépendants et les indépendants à titre principal qui relèvent du champ d'application de l'article 37 du RGS ne peuvent plus avoir recours à la mesure s'ils ne sont pas redevables de la cotisation minimale pour une activité indépendante à titre principal, le système des 'demi-prestations' cessera également.

5.3. PROPOSITION D'ASSOUPLISSEMENT TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE CLASSIQUE

Pour certains indépendants, enfin, il s'avérera que leur activité n'est plus viable financièrement malgré le soutien de crise de ces derniers mois et que la faillite ou la cessation définitive est inévitable à la suite de la crise actuelle. Comme le soutien financier de ce groupe ne s'inscrit pas dans le cadre de la philosophie de la mesure temporaire de crise du droit passerelle, il est important que ces indépendants puissent accéder au droit passerelle classique. Dans certaines situations, il peut se révéler difficile voire impossible de passer de la mesure temporaire de crise au droit passerelle classique et ce, en raison de conditions et modalités d'octroi plus strictes. Il serait donc bon que l'adaptation de l'extension temporaire du droit passerelle aille de pair avec un assouplissement temporaire de certaines modalités du droit passerelle classique⁷⁹ afin d'éliminer ces difficultés.⁸⁰

(79) Auquel s'applique des critères d'octroi plus stricts.

(80) Dans son avis 2020/15, le CGG se penche sur plusieurs propositions faites en ce sens par le ministre Ducarme et formule plusieurs propositions supplémentaires.

ANNEXE**TABLEAU 26 : POPULATION DES INDEPENDANTS ASSUJETTIS PAR CARACTERISTIQUES, SITUATION AU 31 DECEMBRE 2019**

	Nombre	%
Hommes	743.903	65,0 %
Femmes	401.112	35,0 %
Région flamande	703.409	61,4 %
Région wallonne	313.516	27,4 %
Région Bruxelles-Capitale	114.482	10,0 %
Etranger	13.608	1,2 %
Agriculture	98.404	8,6 %
Pêche	553	0,0 %
Industrie	264.190	23,1 %
Commerce	329.866	28,8 %
Professions libérales	359.458	31,4 %
Services	83.818	7,3 %
Divers	8.726	0,8 %
A titre principal	747.589	65,3 %
A titre complémentaire	281.210	24,6 %
Actif après pension	116.216	10,1 %
Total	1.145.015	100 %

TABLEAU 27 : NOMBRE DE PRESTATIONS PAYEES MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE, SITUATION AU 29 AOUT 2020

	Mars		Avril		Mai		Juin		Juillet	
Hommes	252.877	65,8 %	265.024	66,0 %	241.914	65,8 %	89.980	65,2 %	40.238	62,3 %
Femmes	131.284	34,2 %	136.590	34,0 %	125.616	34,2 %	48.121	34,8 %	24.319	37,7 %
A titre principal	366.832	95,5 %	383.874	95,6 %	352.718	96,0 %	133.471	96,6 %	63.352	98,1 %
A titre complémentaire	9.483	2,5 %	9.811	2,4 %	8.843	2,4 %	2.802	2,0 %	897	1,4 %
Actif après pension	7.846	2,0 %	7.929	2,0 %	5.969	1,6 %	1.828	1,3 %	308	0,5 %
Agriculture	15.678	4,1 %	16.451	4,1 %	14.960	4,1 %	4.791	3,5 %	1.934	3,0 %
Pêche	116	0,0 %	118	0,0 %	110	0,0 %	40	0,0 %	13	0,0 %
Industrie	99.455	25,9 %	105.018	26,1 %	94.527	25,7 %	31.608	22,9 %	11.536	17,9 %
Commerce	125.599	32,7 %	127.814	31,8 %	121.848	33,2 %	57.367	41,5 %	30.697	47,6 %
Professions libérales	104.497	27,2 %	112.628	28,0 %	98.264	26,7 %	32.138	23,3 %	12.742	19,7 %
Services	35.789	9,3 %	36.401	9,1 %	34.887	9,5 %	10.958	7,9 %	7.074	11,0 %
Divers	3.027	0,8 %	3.184	0,8 %	2.934	0,8 %	1.199	0,9 %	561	0,9 %
Région flamande	221.965	57,8 %	231.777	57,7 %	209.757	57,1 %	74.852	54,2 %	33.978	52,6 %
Région wallonne	107.477	28,0 %	112.412	28,0 %	103.872	28,3 %	36.816	26,7 %	20.331	31,5 %
Région Bxl-Capitale	47.353	12,3 %	49.934	12,4 %	46.875	12,8 %	23.293	16,9 %	9.382	14,5 %
Etranger	2.915	0,8 %	2.970	0,7 %	2.801	0,8 %	1.237	0,9 %	420	0,7 %
Inconnu	4.451	1,2 %	4.521	1,1 %	4.225	1,1 %	1.903	1,4 %	446	0,7 %
Fermeture obligatoire	159.833	41,6 %	161.627	40,2 %	155.249	42,2 %	42.520	30,8 %	8.432	13,1 %
Fermeture 'volontaire'	224.328	58,4 %	239.987	59,8 %	212.281	57,8 %	71.100	51,5 %	23.604	36,6 %
Relance	-	-	-	-	-	-	24.481	17,7 %	32.521	50,4 %
Prestation complète	375.273	97,7 %	391.786	97,6 %	359.816	97,9 %	135.859	98,4 %	64.053	99,2 %
Prestation partielle	8.888	2,3 %	9.828	2,4 %	7.714	2,1 %	2.242	1,6 %	504	0,8 %
Total	384.161	100 %	401.614	100 %	367.530	100 %	138.101	100 %	64.557	100 %

Source : Service GIB, INASTI.

TABLE DES MATIERES

EXTENSION TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE EN TANT QUE FILET DE SECURITE FINANCIERE POUR LES INDEPENDANTS CONFRONTES A UNE PERTE DE REVENUS A LA SUITE DE LA CRISE DU CORONAVIRUS

1.	INTRODUCTION	111
2.	EXTENSION TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE DANS LE CADRE DE LA CRISE DU CORONAVIRUS	112
2.1.	MESURE TEMPORAIRE DE CRISE DU DROIT PASSERELLE (MTC-DP)	113
2.2.	DROIT PASSERELLE DE SOUTIEN A LA REPRISE	117
3.	UTILISATION DE LA MTC-DP	118
3.1.	PAIEMENTS DES PRESTATIONS MTC-DP	119
3.2.	PROFIL DES BENEFICIAIRES DES MTC-DP	120
3.3.	UTILISATION	123
3.4.	UTILISATION ABUSIVE	133
4.	IMPACT BUDGETAIRE	137
5.	PROPOSITION D'ADAPTATION DU SYSTEME	139
5.1.	CONSTATATIONS	139
5.2.	PROPOSITION D'ADAPTATION DU SYSTEME	142
5.3.	PROPOSITION D'ASSOUPLISSEMENT TEMPORAIRE DU DROIT PASSERELLE CLASSIQUE	145
	ANNEXE	146