

Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB # 5

Que peut la Sécu pour les indépendants au « chômage » ?

Hier, nous avons abordé dans ce « carnet de crise » la place réservée à la sécurité sociale dans la loi qui a octroyé des pouvoirs spéciaux au gouvernement fédéral en vue de faire face à la crise : la protection sociale va pouvoir être reconfigurée ou étendue mais pas amoindrie (voir sur ce site le [carnet de crise # 4](#)). Quelles initiatives concrètes pourraient être prises par le gouvernement, au vu des besoins qui émergent ?

Dans la mesure où les mesures décidées, d'ailleurs dès avant les pouvoirs spéciaux, pour élargir l'accès au chômage temporaire ont déjà été abondamment commentées¹, la question sur laquelle nous voudrions « zoomer » ici est la suivante : quelle couverture sociale offre la sécurité sociale, et pourrait offrir la sécurité sociale, aux nombreux travailleurs *indépendants* qui sont confrontés à la perte de leurs revenus professionnels, en raison du confinement imposé à la suite de la propagation du COVID-19 ?

C'est que, de manière générale, les indépendants (un gros million de personnes en Belgique, tout de même, dont à peu près 750 000 indépendants à titre principal) continuent de bénéficier d'un régime de sécurité sociale bien plus défavorable que celui des travailleurs salariés, malgré les efforts notables accomplis au cours des années 2000 et 2010 pour l'améliorer. Et en dépit d'un cliché qui a la vie dure, y compris chez nombre de défenseurs de la sécurité sociale, les indépendants ne sont pas tous des « gros bonnets » dont il n'y aurait pas lieu de se préoccuper, loin s'en faut. On pense ici en particulier aux artisans, aux petits commerçants, aux artistes intermittents, aux agriculteurs, aux chefs de très petite entreprise, aux professions libérales sans personnel, aux journalistes *free-lance*, sans oublier évidemment les nombreux travailleurs des plateformes numériques contraints par celles-ci, parfois au mépris de la loi, au statut d'indépendant, et on en passe. La part des indépendants qui vivent sous le seuil de risque de pauvreté (c'est-à-dire avec un revenu inférieur à approximativement 1 200 euros nets par mois pour une personne isolée) est beaucoup plus élevée que chez les travailleurs salariés, en dépit d'horaires de travail en moyenne significativement plus lourds.

A ce jour, le statut social des travailleurs indépendants ne comprend pas d'assurance chômage. Dans l'imaginaire collectif, l'indépendant reste perçu comme celui (ou celle) qui pourvoit seul(e) à ses besoins : l'indépendant assume l'entière responsabilité du risque de la perte ou de l'échec de son activité professionnelle par suite de circonstances économiques défavorables. Depuis la seconde moitié des années 1990, le statut social des indépendants contient néanmoins une prestation pour pallier minimalement la privation involontaire d'activité professionnelle, assez méconnue et dont l'importance apparaît seulement aujourd'hui : le « droit passerelle » (dénommé l'assurance sociale en cas de faillite jusqu'en

¹ L'information nécessaire est présentée de manière assez didactique sur le site internet de l'Office national de l'emploi (ONEm) : www.onem.be/fr/nouveau/procedure-de-paiement-simplifiee.

2015). Longtemps resté très confidentiel, le droit passerelle constitue une forme d'embryon d'assurance chômage propre à l'indépendant.

Il garantit à celui-ci, dans certaines circonstances bien précises et à la condition qu'il arrête ou suspende totalement son activité professionnelle, deux choses : d'une part, l'octroi d'une prestation financière, qui est forfaitaire et fixée au niveau de la pension minimum en cas de carrière complète (soit à peu près 1 300 euros par mois pour une personne isolée et 1 600 euros pour ceux qui ont charge de famille) ; d'autre part, un maintien des droits en matière d'assurance maladie-invalidité, c'est-à-dire un maintien des droits du côté de la mutuelle (soins de santé, incapacité de travail, maternité), malgré l'absence de paiement des cotisations sociales consécutive à l'interruption de l'activité. Les circonstances qui donnent accès au droit passerelle sont au nombre de quatre. Il s'agit de : 1° la faillite, 2° le règlement collectif de dettes, 3° l'interruption forcée de l'activité à la suite d'une circonstance extérieure telle qu'une calamité naturelle, un incendie, une détérioration de son outillage professionnel ou un événement impactant son activité, et 4° des difficultés économiques graves, attestées par exemple par l'obtention du revenu d'intégration au CPAS ou la perception d'un revenu professionnel inférieur à un certain seuil. Dans chacune de ces quatre hypothèses, il est requis, on l'a dit, que l'indépendant n'exerce plus aucune activité professionnelle : ni son activité habituelle, ni une autre. Pour bénéficier du droit passerelle, une demande doit être introduite par l'indépendant auprès de sa caisse d'assurances sociales, soit l'organisme auquel il verse habituellement ses cotisations de sécurité sociale.

Il s'agit d'un droit qui demeure très peu connu et massivement sous-utilisé. C'est ainsi que seuls 370 indépendants en ont bénéficié au cours de l'année 2019. Non, ce n'est pas un poisson d'avril : 370 bénéficiaires (et 344 en 2018, 352 en 2017, 460 en 2016)², pour un total, nous l'avons dit, de 750 000 indépendants à titre principal. Devant ce constat, on peut se demander à quoi sert une protection qui ne protège pas, ou en tout cas qui protège si peu de monde. La question se pose d'autant plus que les cas de figure donnant accès au droit passerelle ont été fortement élargis depuis le début des années 2010, avec l'ajout à la faillite, successivement, du règlement collectif de dettes, puis de l'interruption forcée et enfin des difficultés économiques graves. Précisément, l'intérêt de la crise dans laquelle nous sommes empêtrés peut être de nous amener à réfléchir à l'indispensable amélioration de la couverture sociale des indépendants confrontés au « chômage », de manière à ce que cette couverture devienne plus effective.

Les limitations du droit passerelle sont nombreuses. Nous en relèverons ici cinq, qui sont susceptibles d'expliquer la sous-protection sociale de fait des indépendants face au risque de chômage.

- Premièrement, la prestation n'est accessible qu'aux indépendants à titre principal assujettis à la sécurité sociale. Par conséquent, les prestataires de services qui sont exemptés d'assujettissement, et donc du paiement de cotisations, depuis la loi de 2016 dite « loi De Croo », en raison de ce que leur revenu annuel demeure inférieur à un certain seuil, ne disposent d'aucune couverture. On pense typiquement aux coursiers de Deliveroo

² Chiffres communiqués par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI).

ou UberEats, dont l'activité a fondu comme neige au soleil avec le confinement. Aujourd'hui, la sécurité sociale n'est pas là pour eux... Les indépendants à titre complémentaire ne sont pas non plus éligibles au droit passerelle et donc ne sont pas protégés en cas de perte du revenu qu'ils tiraient de leur activité indépendante, même si celui-ci représentait une part importante de leur revenu total.

- Deuxièmement, l'indépendant qui sollicite le droit passerelle est tenu de ne plus exercer d'activité professionnelle. La perception de la prestation est en effet conditionnée à une cessation ou une mise entre parenthèses complète de ses activités. Ce réquisit avait un sens lorsque le dispositif a été mis en place et s'adressait uniquement aux indépendants confrontés à la faillite. Par ailleurs, il est légitime que le législateur se préoccupe d'éviter la fraude. Il n'empêche que cette logique du « tout ou rien » s'avère très problématique pour tous les indépendants confrontés à un fort ralentissement de leurs « affaires » mais pour qui il est important de continuer à assurer encore un suivi, même limité, sous peine de voir les derniers clients s'évaporer ou leur activité ne plus pouvoir redémarrer lorsque les nuages seront passés.
- Troisièmement, le droit passerelle peut être octroyé pendant une durée maximale de 12 mois au cours de l'ensemble de la carrière professionnelle (!). En 2019, cette durée maximale a été portée à 24 mois lorsque l'indépendant a cotisé pendant au moins 15 ans. Cela reste toutefois particulièrement sévère.
- Quatrièmement, le montant octroyé est de nature forfaitaire, et donc sans aucun rapport avec le revenu professionnel antérieur. Si la formule peut être avantageuse pour certains indépendants dont les revenus habituels sont très faibles compte tenu du montant des forfaits, elle est pénalisante pour beaucoup d'autres, ceux qui attendraient plutôt un véritable revenu de remplacement, exprimé en proportion du revenu habituel perdu.
- Cinquièmement, et c'est un point qui n'est jamais relevé, l'octroi du droit passerelle crée un « trou » sur le plan de la pension : les périodes de la carrière professionnelle de l'indépendant couvertes par le droit passerelle ne font l'objet d'aucune prise en compte pour le calcul de la pension de retraite. On ne voit pas ce qui le justifie, dans la mesure où, dans le statut social des indépendants, les autres périodes d'inactivité qui donnent droit à une prestation de sécurité sociale tout en étant exemptées de cotisations sont bien, elles, assimilées à de l'activité professionnelle et donc alimentent le compteur de la carrière : on pense par exemple aux périodes d'incapacité de travail ou de congé de maternité.

Il est important de signaler que par une loi du 23 mars 2020, le législateur a d'ores et déjà modifié, mais pour une période de temps très circonscrite, la loi sur le droit passerelle, de manière à faciliter l'accès des indépendants à la prestation financière et au maintien de leurs droits sociaux³. Pour les mois de mars et avril, et uniquement ceux-là à ce stade, l'exigence

³ 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, *Moniteur belge*, 24 mars 2020 (2^{ème} édition). Pour une présentation des mesures prises, voir le site internet de l'INASTI : www.inasti.be/fr/news/difficultes-suite-au-coronavirus.

d'une cessation totale de l'activité a en effet été remplacée par celle d'une interruption complète pendant au moins 7 jours consécutifs au cours d'un même mois (et l'interruption peut même être seulement partielle dans l'horeca et les commerces). La prestation financière mensuelle est octroyée dans son intégralité même si la mise à l'arrêt se limite à une tranche de 7 jours, dans le but, semble-t-il, de soutenir le tissu économique. Les indépendants sont du coup très nombreux à pouvoir faire valoir une interruption forcée de leur activité à la suite d'un événement extérieur – en l'occurrence, la pandémie et son impact sur l'activité économique. C'est là un assouplissement considérable, qui équivaut à créer une forme de chômage temporaire pour cause de force majeure au bénéfice des indépendants, moyennant des modalités assez peu regardantes. Par ailleurs, les indemnités « corona » octroyées sur cette base pour les mois de mars et avril ne vont pas grever le crédit de 12 mois de droit passerelle (24 mois en cas de passé de cotisation supérieur à 15 ans) dont chaque indépendant dispose pour l'ensemble de sa carrière.

Plusieurs dizaines de milliers de demandes ont déjà été introduites auprès des caisses d'assurances sociales, d'après les bribes d'information à ce sujet rapportées par la presse. L'opération est bien sûr bienvenue et contribue à sortir soudainement le droit passerelle de l'anonymat. Mais il faut bien voir qu'elle est très provisoire, même si elle pourra être prolongée par le gouvernement, et elle ne change rien à tout le reste : les autres limitations que nous avons relevées persistent. Le seul obstacle qui a « sauté » de manière pérenne à la faveur de la loi qui vient d'être adoptée est que les indépendants pourront dorénavant être admis au droit passerelle en raison d'une interruption forcée de leur activité, soit la troisième des quatre « portes d'entrée » possibles, sur une base hebdomadaire plutôt que mensuelle : ces indépendants pourront à l'avenir prétendre à 25% de la somme mensuelle normale par tranche d'interruption de l'activité professionnelle de 7 jours.

Face à l'ensemble de ces constats, est-il tellement iconoclaste de poser la question suivante : pourquoi les indépendants ne pourraient-ils pas être couverts par l'assurance chômage, comme c'est le cas dans certains pays européens ? Poser la question constitue l'occasion de rappeler que, en réalité, un certain nombre d'indépendants ont chez nous déjà accès à l'assurance chômage, même s'il s'agit là également d'une faculté fort peu connue. Tous les indépendants qui ont été par le passé travailleurs salariés et qui ont connu dans ce contexte au moins un jour de chômage indemnisé sont en effet « réadmissibles » à l'assurance chômage en cas de perte de leur activité professionnelle pendant une période qui va jusqu'à 15 ans après le dernier jour indemnisé. Ce système organisé par le code du chômage est très peu utilisé, on imagine faute d'être connu de ses bénéficiaires potentiels : en moyenne, seuls 1 000 à 1 400 indépendants par an sont (ré)admis à l'assurance chômage, à la suite de la perte de leur activité⁴.

Ces indépendants-là peuvent, dans les mêmes conditions que les travailleurs salariés au chômage, poursuivre une activité partielle. Ils perçoivent des allocations de chômage, lesquelles sont calculées en fonction de leur revenu antérieur. Ces allocations ne sont pas limitées dans le temps, mais sont en revanche bien sûr conditionnées aux exigences de disponibilité pour le marché de l'emploi. Enfin, les périodes indemnisées par l'assurance

⁴ Chiffres de l'ONEm.

chômage constituent des périodes assimilées au travail pour les besoins du calcul de la pension de retraite, même si cette assimilation est devenue beaucoup moins favorable depuis des mesures prises sous les gouvernements Di Rupo puis Michel.

Autrement dit, des indépendants qui se trouvent parfois dans des situations concrètes assez comparables bénéficient de droits très différents. Au vu, à la fois, des limites du droit passerelle, de l'inclusion déjà présente en germe des indépendants dans l'assurance chômage et des avantages que celle-ci présente, pourquoi ne pas mettre à profit la période de turbulences graves que nous traversons pour réfléchir sérieusement à l'opportunité de mutualiser le risque de la cessation involontaire de son activité économique entre tous les travailleurs, salariés comme indépendants, en tout cas pour les indépendants qui sont économiquement dépendants ? Pour un nombre croissant d'indépendants, en particulier ceux de la « nouvelle économie », le risque de chômage est très présent. Les faire entrer dans l'assurance chômage, avec les droits comme les obligations qui découlent de cette couverture, pourrait être une composante importante d'un nouveau pacte social, adapté à notre siècle. A tout le moins, c'est un scénario qui mériterait d'être instruit. S'il s'avérait qu'il n'était pas convaincant – nous n'avons pas de religion arrêtée sur le sujet –, alors mettons à l'étude une remise à plat du droit passerelle qui conduise à faire de ce dispositif une couverture sociale accessible et adéquate pour sécuriser les transitions. Les pouvoirs spéciaux qui ont été octroyés au gouvernement lui permettent d'initier ce chantier prioritaire. Par ailleurs, rien n'empêche bien sûr le législateur de s'en emparer lui-même, bien que les circonstances actuelles rendent les travaux parlementaires plus compliqués.

* * *

A tort ou à raison, nous avons privilégié ici la voie d'un « reparamétrage » du système déjà en place susceptible de persister au-delà des tourments que nous connaissons pour l'instant, à la différence d'une formule tel que l'octroi temporaire à toute la population d'un revenu de base le temps que la crise passe⁵. Ce choix est adossé au pressentiment que ce dernier remède, surtout s'il était appelé à se maintenir, risquerait d'accélérer l'« ubérisation » de l'économie, c'est-à-dire de lui donner les conditions sociales de son plein déploiement : à partir du moment où toute la population dispose d'un socle inconditionnel de ressources financé par la collectivité, qu'est-ce qui retiendrait encore les employeurs et les donneurs d'ordre les moins scrupuleux d'exacerber la course au moins-disant, en termes de rémunération et de conditions de travail, sur le marché de l'emploi ? Mais c'est là bien sûr un pressentiment qui peut être contesté.

⁵ V. LUCCHESI, « Covid-19 : face à la crise, l'idée du revenu universel refait surface », *Usbek & Rika*, 24 mars 2020, <https://usbeketrica.com/article/face-crise-idee-revenu-universel-refait-surface>, pour un tour d'horizon dans divers pays, et S. LEROY, « Le revenu universel pour amortir le choc du Covid-19 ? », *L'Echo*, 27 mars 2020, www.lecho.be/dossiers/coronavirus/le-revenu-universel-pour-amortir-le-choc-du-covid-19/10217251.html, pour le contexte belge (Georges-Louis Bouchez, le président du Mouvement réformateur, y confirme son adhésion à l'idée). Sur l'opportunité et la faisabilité d'un revenu de base, voir la série consacrée par la revue *Politique* au thème « La gauche à l'épreuve du revenu de base » : *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, n° 103 (décembre 2017), 104 (mars 2018), 106 (décembre 2018) et 107 (mars 2019), www.revuepolitique.be.

On ne peut pas non plus taire complètement la délicate problématique du mode de financement du statut social des indépendants. Dans le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, les cotisations sociales présentent en effet la caractéristique très singulière (qui, curieusement, n'est jamais mise en débat) d'être dégressives. Cela veut dire que plus le revenu professionnel est élevé, plus le taux d'imposition... diminue. Autrement dit, celui dont les affaires sont florissantes est, au regard de son revenu, imposé par la sécurité sociale à concurrence d'un taux bien moindre que le *freelance*, l'artisan ou l'entrepreneur de jardin au revenu modeste voire précaire. Cet élément crucial, on n'entend jamais personne s'en offusquer. Il signifie, concrètement, que la solidarité entre « petits » et « gros » indépendants est faible. Par hypothèse, il y a moins d'argent dans le pot commun à redistribuer que si les cotisations étaient proportionnelles au revenu.

Remettre cela en question ne pourra pas se faire par le biais des pouvoirs spéciaux confiés au gouvernement, compte tenu de ce que l'article 4 de la loi qui vient d'être adoptée « verrouille » la fiscalité et les cotisations de sécurité sociale. Mais outre que, à nouveau, le législateur demeure libre d'avancer par la voie législative ordinaire, il y a là un chantier auquel rien n'empêche de réfléchir déjà sérieusement dans la perspective de l'« après » : on ne pourra pas continuer indéfiniment à améliorer la protection sociale des indépendants avec un cadre en vertu duquel mieux on se porte financièrement, moins on est mis à contribution en termes relatifs.

Dans les semaines à venir, le gouvernement (et, en pratique, les présidents des partis qui ont voté la confiance et sont associés aux travaux du kern) se montrerait éclairé, à la faveur des pouvoirs spéciaux dont il dispose, en manifestant une attention plus particulière pour le sort des « petits » indépendants, ces milliers de femmes et d'hommes que l'on entend fort peu et qui, de fait, ne sont guère représentés par les organisations syndicales et patronales⁶.

[Daniel DUMONT](#)

daniel.dumont@ulb.ac.be

Professeur de droit de la sécurité sociale à l'ULB
Centre de droit public (et social ?)

1^{er} avril 2020

⁶ Voir toutefois l'initiative pionnière lancée par la CSC en 2019 : par le biais de son nouveau service *United Freelancers* (www.unitedfreelancers.be), elle a désormais ouvert l'affiliation au syndicat aux indépendants qui n'ont pas de personnel, sur la base du constat que les organisations représentatives des classes moyennes se préoccupent en pratique assez peu du sort des indépendants en bas de l'échelle sociale. On trouvera sur le site de *United Freelancers* une présentation complète de toutes les mesures de soutien aux travailleurs autonomes prises par les différents niveaux de pouvoirs (possibilité de report des cotisations sociales, possibilité de report de l'IPP, de l'impôt des sociétés et de la TVA, « primes » régionales en cas de fermeture contrainte de l'établissement,...).