

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 juillet 2020

PROPOSITION DE LOI

**améliorant la situation des travailleurs du
secteur culturel**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 1154/ (2019/2020):

001: Proposition de loi de Mme Özen et consorts.
002 à 005: Amendements.
006: Avis du Conseil d'État.
007: Rapport de la première lecture.
008: Articles adoptés en première lecture.
009 et 010: Amendements.
011: Rapport de la deuxième lecture.
012: Texte adopté en deuxième lecture.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 juli 2020

WETSVOORSTEL

**tot verbetering van de toestand van de
werknemers in de culturele sector**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 1154/ (2019/2020):

001: Wetsvoorstel van mevrouw Özen c.s.
002 tot 005: Amendementen.
006: Advies van de Raad van State.
007: Verslag van de eerste lezing.
008: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
009 en 010: Amendementen.
011: Verslag van de tweede lezing.
012: Tekst aangenomen in tweede lezing.

02789

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Avis sur l'incidence budgétaire de la proposition de loi 55 1154/012¹

1 Demande d'avis

Par une lettre du 18 juin 2020, le président de la Chambre des représentants a demandé, conformément à l'article 79 premier alinéa du règlement de la Chambre, d'estimer en urgence l'incidence budgétaire possible que l'approbation de la proposition de loi ci-dessous aurait pour conséquence.

Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en vue de mettre fin à la règle de diminution des allocations en cas de cumul entre allocations de chômage et revenus tirés de l'exercice d'une activité artistique (DOC 55 1154/012). (Nouvelle dénomination Proposition de loi améliorant la situation des travailleurs dans le secteur culturel).

En outre, l'estimation de l'incidence budgétaire des amendements 19-22, introduits en séance plénière de la Chambre, a été demandée (DOC 55 1154/013).

2 Proposition de loi : modifications proposées

L'objectif de la proposition de loi est de limiter l'incidence de la crise du coronavirus pour les artistes qui ont droit à une allocation de chômage. La proposition contient pour cela les adaptations suivantes :

1. Les artistes qui bénéficient d'une allocation de chômage peuvent cumuler celle-ci de manière illimitée avec les revenus des droits d'auteur et des droits voisins (article 2).
2. La période de référence pour le maintien de la première période d'indemnisation avec le montant d'indemnisation plus élevé (60 % du salaire mensuel brut plafonné) est prolongée (articles 3 et 4).
3. La période de référence pour la constatation du droit à refuser une offre d'emploi en dehors du secteur artistique est prolongée (article 5).
4. L'accès aux allocations de chômage est ouvert à toutes les personnes qui comptent au moins dix prestations artistiques ou activités techniques dans le secteur artistique ou ont effectué pendant vingt jours ces activités au cours de la période qui s'étend du 13 mars 2019 au 13 mars 2020 (article 6).

Les quatre mesures sont examinées aux points 3.1 à 3.4 ci-dessous.

La proposition de loi entend faire débiter les règles relatives au droit de refuser des offres d'emploi dans un secteur non artistique au 13 mars 2020 (article 5) et les autres mesures au

¹ Approuvé par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 3 juillet 2020.



1^{er} avril 2020. Les amendements 19-21 visent à faire débiter toutes les mesures au 13 mars 2020 et à les prolonger jusqu'au 13 mars 2021.

En ce qui concerne le “gel” de la dégressivité des allocations de chômage visé à l'article 4, celui-ci existe déjà pour la période du 1^{er} avril 2020 au 31 août 2020². Il est toutefois limité aux artistes et ne s'applique pas aux techniciens. La proposition de loi étend le gel de la dégressivité aux techniciens et allonge la période actuelle du 1^{er} juillet 2020 au 31 décembre 2020. Les amendements 19-21 prolongent cette période jusqu'au 13 mars 2021 et y ajoutent la période du 13 mars 2020 au 31 mars 2020.

3. Incidence budgétaire

3.1 Cumul avec le droit d'auteur

Les artistes déclarent chaque année à l'Onem les revenus qu'ils obtiennent en plus de leur allocation de chômage. L'Onem calcule ensuite si ces revenus dépassent le seuil³ et détermine la diminution de l'allocation qui doit être imposée en conséquence. Les allocations payées en trop sont récupérées auprès des artistes.

Les derniers chiffres dont dispose l'Onem datent de 2017. Cette année, l'Onem a récupéré des allocations auprès de 307 artistes en raison de leurs autres revenus. Parmi ces 307 artistes, seuls cinq avaient déclaré des droits d'auteur. Ces cinq artistes pris ensemble ont déclaré 53.168,62 euros de revenus, parmi lesquels 16.139,55 euros au total de droit d'auteur. Pour ces cinq artistes, l'Onem a récupéré 16.356,45 euros (concernant les droits d'auteur et d'autres revenus). Vu que cette récupération ne porte que pour une part sur les droits d'auteur et pour l'autre part sur d'autres revenus, la part des récupérations qui concerne le droit d'auteur peut être estimée en 2017 à 3.066,34 euros⁴.

En 2017, 82,3 millions d'euros ont été versés à des artistes pour indemniser le chômage complet. Pour 2020, les dépenses peuvent être estimées à 102,9 millions d'euros. Vu que les dépenses en 2020 sont de 25,1% supérieures, le montant total à récupérer en raison des droits d'auteur s'élèvera à 3.834,92 euros sur base annuelle, si l'on suppose qu'il évolue dans la même proportion. Comme la mesure entre en vigueur selon la proposition de loi le 1^{er} avril 2020 et ne porte donc que sur trois trimestres, le montant maximum s'élève à 2.876,19 euros (3.834,92 / 4*3). Par ailleurs, il y a un groupe potentiel d'artistes avec des revenus élevés issus des droits d'auteur qui sur la base des modifications proposées pourraient demander des allocations de chômage. Cela augmenterait le coût de la mesure.

Amendements

L'amendement 21 vise à modifier les dates d'application de la proposition de loi à la période du 13 mars 2020 au 13 mars 2021. Dans ce cas, le coût estimé ne serait plus limité à trois

² Arrêté royal de 23 avril 2020. - assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet.

³ Actuellement, 4.536,48 euros nets de revenus imposables. Ce montant est indexé.

⁴ Pour chaque chômeur ayant droit à une indemnité la proportion des droits d'auteur par rapport à tous les autres revenus est appliquée au montant recouvré et ces montants sont ensuite additionnés.



trimestres, mais toucherait une année complète. Le coût supplémentaire de cette mesure pour une année complète s'élève comme déjà expliqué à 3.834,92 euros.

3.2 Neutralisation des périodes de référence

Les artistes ou les techniciens qui ont droit au chômage sont admis au chômage selon le même système que les autres chômeurs. Toutefois, pour les artistes et les techniciens, une règle plus favorable leur permet, après douze mois de chômage, de « geler » la dégressivité des allocations. Pour cela, ils doivent, à la fin des douze premiers mois, démontrer qu'ils ont effectué au moins 156 jours de travail, dont 104 jours de travail à caractère artistique dans la période de référence de 18 mois qui précède cette demande. Les artistes et techniciens qui peuvent démontrer ces prestations peuvent conserver pour douze mois l'allocation qu'ils percevaient à la fin des douze premiers mois, c'est-à-dire 60% de leur salaire brut plafonné. Cet avantage sera désigné par la suite comme « article 116§ 5 » pour les artistes et « articles 116 §5 bis » pour les techniciens dans le secteur artistique.⁵

Les artistes et les techniciens qui ont obtenu l'avantage peuvent le renouveler chaque année. Après les douze premiers mois, ils peuvent introduire une demande pour maintenir l'avantage durant douze mois supplémentaires. Dans ce cas, ils doivent démontrer seulement trois journées de travail artistique au cours des douze mois écoulés.

L'article 6 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 qui est abrogé par la proposition de loi (article 3) prévoyait deux dispositions concernant les artistes chômeurs pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 août 2020 :

- Alinéa 1^{er} : une prolongation des périodes de référence dans lesquelles l'artiste doit prouver un nombre de jours de travail pour obtenir ou conserver l'avantage de l'article 116, § 5 de l'arrêté royal
- alinéa 2 : un maintien du montant de l'allocation pour les artistes qui bénéficient de l'avantage de l'article 116, §5 de l'arrêté royal lorsque celui-ci vient à échéance entre le 1^{er} avril et le 31 août;

Le 1^{er} alinéa est identique au dispositif prévu dans l'article 4 de la proposition de loi. Le 2^e alinéa n'est pas repris dans la proposition de loi. Cela implique qu'il n'y a pas de prolongation de la période où l'allocation est maintenue.

Vu que les implications de la proposition de loi diffèrent selon qu'il s'agisse de la première demande d'une part et du renouvellement d'autre part, ces deux situations sont traitées séparément dans les points suivants.

Chômeurs qui bénéficient déjà de l'avantage de l'article 116

La proposition de loi vise à geler la période de référence de douze mois pour démontrer trois jours de travail dans le domaine artistique pendant la période comprise entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2020. Cela implique que cette période est prolongée du nombre de jours inclus dans cette période. La période de référence contient donc les douze mois qui se situent avant

⁵ En référence aux articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.



la période de la crise de la corona, prolongée de tous les jours compris entre le 1^{er} avril et le moment où le renouvellement doit être demandé.

Ainsi un chômeur pour qui la date de renouvellement de l'avantage serait le 1^{er} juin 2020 disposerait d'une période de référence comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 1^{er} juin 2020 (au lieu d'une période limitée à un an du 1^{er} juin 2019 au 1^{er} juin 2020).

Sous le régime de l'arrêté royal du 23 avril 2020, un chômeur dont la date de renouvellement est le 1^{er} juin 2020 aurait bénéficié du maintien de l'allocation jusqu'au 31 août 2020 et d'une période référence comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 août 2020 pour justifier trois activités. Cette prolongation arrive donc à échéance puisque l'article 4 de la proposition de loi ne reprend pas le 2^o alinéa de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 avril 2020.

En pratique la situation est similaire : tant dans le régime de la proposition de loi que de l'arrêté royal du 23 avril 2020, la période d'activité pertinente comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 1^{er} avril 2020 est accordée pour démontrer les trois activités. La période de référence est prolongée des jours qui tombent pendant la période de la corona.

L'abrogation du 2^o alinéa de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 (qui n'est pas repris dans la proposition de loi) peut, en outre, avoir un effet collatéral qui peut avoir des conséquences défavorables pour les artistes. Selon cet arrêté royal, la date d'échéance de l'avantage était reportée au 31 août 2020. Par exemple, un chômeur qui doit demander le renouvellement de son droit le 1^{er} juin 2020 ne devait le faire, selon l'arrêté royal du 23 avril 2020, que le 31 août 2020. Il pouvait donc conserver les allocations plus élevées jusqu'au 31 août 2020. La proposition de loi implique qu'il doit démontrer les trois activités au 1^{er} juin. S'il n'y parvient pas, son allocation baisse dès le 1^{er} juin. L'allocation est soumise au régime général de la dégressivité, à compter à partir du début de l'indemnisation. Vu que cette période est déjà au moins de deux ans (puisque après douze mois, le chômeur a encore bénéficié du montant plus élevé pendant douze mois), il s'agira en pratique d'un montant nettement inférieur au montant « gelé » que les artistes percevaient jusqu'à ce moment-là.

La Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de cette mesure est marginale. La prolongation de la période de référence de manière à atteindre douze mois d'activité pertinente ne donne en effet pas aux chômeurs un nouvel avantage, mais rétablit la période de référence normale où les activités artistiques sont possibles. En outre, selon l'Onem, le nombre de personnes qui perdent l'avantage faute de pouvoir démontrer trois prestations est très faible.

Chômeurs qui doivent acquérir l'avantage de l'article 116

La proposition de loi prévoit de geler la période comprise entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 décembre 2020 pour le calcul de la période de référence de 18 mois.

Ainsi un chômeur dont la première année de chômage se termine le 1^{er} juin 2020 dispose d'une période de 20 mois comprise entre le 1^{er} octobre 2018 et le 1^{er} juin 2020 pour justifier les 156 jours de travail requis (au lieu de la période de 18 mois comprise entre le 1^{er} décembre 2018 et le 1^{er} juin 2020). Cette mesure est à peu près similaire à celle que prévoyait l'article 6 de l'arrêté royal du 23 avril 2020.



À la différence du renouvellement de l'avantage, la suppression du 2° alinéa n'a pas d'incidence pour les chômeurs qui n'ont pas encore acquis l'avantage de l'article 116. Ceux-ci peuvent en effet appliquer l'article 5 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 qui gèle la dégressivité pour tous les chômeurs jusqu'au 31 août 2020. Cela implique que le droit au montant le plus élevé des allocations est maintenu pour ce groupe jusqu'au 31 août 2020.

Pour les chômeurs qui ne bénéficient pas encore de l'article 116, la Cour des comptes estime également que l'incidence budgétaire de cette mesure est marginale. La prolongation de la période de référence ne donne pas aux chômeurs un nouvel avantage, mais rétablit une période de référence normale où les activités artistiques sont possibles. Ce n'est que si les activités dans le secteur artistique devaient reprendre complètement que les artistes auraient un avantage par rapport à la période qui a précédé le coronavirus parce qu'ils pourraient prendre en compte tant des activités avant la période du coronavirus qu'après celle-ci. L'évolution des activités dans le secteur artistique ne peut toutefois pas être estimée.

La Cour des comptes constate que sans les mesures prises par l'arrêté royal du 23 avril 2020 et la proposition de loi, certains chômeurs n'auraient pas pu démontrer 156 jours d'activité en raison de l'absence d'activités dans le domaine artistique jusqu'au 1^{er} juillet 2020. Ces chômeurs n'auraient donc pas pu jouir de l'avantage et auraient subi la dégressivité des allocations de chômage. Cette situation aurait diminué les dépenses de l'Onem.

Il n'est pas possible d'évaluer cette diminution de dépense. En effet :

- Les situations sont différentes pour chaque chômeur selon la date où prennent fin les douze premiers mois d'indemnisation.
- Les chômeurs qui seront admis dans les mois prochains seront aussi touchés par cette mesure.
- L'Onem ne peut pas calculer de manière systématique le nombre d'activités du groupe-cible qui pourrait demander un gel de la dégressivité au cours des mois à venir pour déterminer ceux qui pourraient être pris en considération.
- L'Onem n'a pas de vue du nombre de techniciens dans le secteur artistique qui sont dans les douze premiers mois d'indemnisation.

En 2019, 636 artistes en moyenne se trouvaient dans les douze premiers mois de l'indemnisation du chômage. En 2020, il y en avait 670 en moyenne. Ces chiffres donnent une indication de la taille de la population concernée par cette mesure. L'Onem ne peut pas déterminer pour ce groupe quelle proportion sera capable d'obtenir l'avantage de l'article 116 que ce soit en tenant compte ou pas de l'adaptation de la période de référence. Comme déjà expliqué, l'Onem ne peut pas calculer le nombre de techniciens du secteur artistique qui se trouvent en première période d'indemnisation.

3.3 Suspension de la période de référence concernant la disponibilité

L'article 5 de la proposition de loi gèle le délai de 18 mois visé à l'article 31 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage. Cette disposition dispense les chômeurs artistes qui en bénéficient d'accepter un emploi convenable en dehors du secteur artistique s'ils justifient 156 jours de prestations dans le délai de référence de 18 mois. La période de référence de 18 mois est calculée avant le moment de l'offre d'emploi.



Le gel de cette période de référence s'applique de la même manière que la mesure analysée au point précédent.

Cette disposition concerne les compétences des régions qui doivent évaluer la disponibilité des chômeurs sur le marché de l'emploi. L'Onem ne dispose pas de données au sujet des sanctions imposées à des artistes en raison du refus d'une offre d'emploi.

La Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire de cette mesure est marginale pour les mêmes raisons que celles exposées au point 3.2. En outre, en raison de l'absence de chiffres sur les refus d'offres d'emploi, l'incidence est difficile à estimer précisément.

3.4 Adaptation des exigences minimales pour ouvrir le droit au chômage

L'admissibilité au chômage suit les mêmes règles pour les artistes et les techniciens du secteur artistique que pour les autres travailleurs. Un nombre minimum de jours de travail doivent être démontrés pendant une certaine période de référence, selon l'âge. Le nombre de jours minimum le plus bas est 312 jours sur une période de 21 mois pour les travailleurs âgés de moins de 36 ans.

Pour les artistes, il y a une règle plus favorable pour compter le nombre de jours : la règle du cachet. Les artistes qui perçoivent un salaire à la prestation, par exemple un certain salaire pour l'organisation d'une exposition sans qu'un nombre d'heures soient rémunérées, peuvent convertir le salaire perçu en jours de travail. Pour cela, le salaire est divisé par 61,30 euros⁶. Le résultat de cette division donne le nombre de jours de travail⁷. Ce nombre de jours peut éventuellement être additionné aux jours de travail réguliers pour atteindre le nombre de jours qui permet l'ouverture du droit au chômage. Cette règle du cachet peut uniquement être appliquée par les artistes et pas par les techniciens.

La proposition de loi abaisse le seuil pour l'admissibilité aux allocations de chômage pour les artistes et les techniciens du secteur artistique. Ceux-ci auraient droit à une allocation de chômage s'ils peuvent démontrer dix activités ou vingt jours de travail dans le secteur artistique. Les artistes, mais pas les techniciens, peuvent également atteindre ce nombre en appliquant la règle du cachet.

Les dix activités artistiques ou activités techniques dans le secteur artistique font référence à l'article 27 10^e alinéa de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Cette disposition implique que l'on entend par une activité artistique « la création et/ou l'exécution ou l'interprétation d'œuvres artistiques dans le secteur de l'audiovisuel et des arts plastiques, de la musique, de la littérature, du spectacle, du théâtre et de la chorégraphie ». À la différence des vingt jours de travail, cette disposition ne précise pas qu'il s'agit d'activités soumises à la sécurité sociale. Cela implique que toutes les activités à caractère artistique peuvent ouvrir le droit à une allocation de chômage, quelle que soit la nature de l'activité. Les personnes qui effectuent des activités artistiques récréatives pendant le temps libre, les bénévoles qui offrent dix

⁶ Ce montant a été indexé au 1^{er} mars 2020 à 62,53 euros. Vu que la proposition de loi applique la règle du cachet à la période de 13 mars 2019 au 13 mars 2020, nous considérons dans cette estimation l'ancien montant de 61,30 euros qui s'appliquait à presque toute la période.

⁷ Par trimestre, ce nombre est limité à 156 jours.



services techniques, les artistes par le régime des petites indemnités⁸, etc. auraient de cette manière droit à une allocation de chômage. Cela pourrait étendre encore plus le groupe-cible à un groupe d'ayants droit qui recevraient une allocation sans que des cotisations sociales aient été payées pour les activités concernées. Il est recommandé de préciser cette disposition de manière à délimiter clairement la nature des activités.

Même si l'on ne tient compte que des prestations artistiques déclarées à l'ONSS, la règle des dix activités pourrait élargir le groupe-cible de manière significative.

Pour avoir une connaissance des conséquences qu'aurait cette disposition relative à l'extension du groupe-cible, la Cour des comptes a demandé à l'ONSS une liste de toutes les activités artistiques au cours des quatorze derniers trimestres. De cette manière, on pourrait calculer la taille du groupe des ayants droit selon la réglementation actuelle et comment le groupe-cible serait élargi en abaissant les conditions d'admissibilité par la proposition de loi. Cela ne correspond pas nécessairement au nombre d'artistes qui demandent une allocation de chômage, mais au nombre de ceux qui auraient droit à une allocation.

L'ONSS n'a pu fournir cette information que par trimestres, ce qui explique que les informations ci-dessous ne portent pas sur la période du 13 mars 2019 au 13 mars 2020 comme prévu par la proposition de loi, mais sur la période du 1^{er} avril 2019 au 1^{er} avril 2020. Cela ne devrait toutefois pas avoir d'incidence sur la fiabilité de l'estimation du groupe-cible. Pour l'estimation du groupe-cible, seules sont prises en compte les activités déclarées à l'ONSS et donc pas les activités qui ne sont pas soumises à la sécurité sociale, comme, entre autres, le régime des petites indemnités.

Par ailleurs, les chiffres concernent uniquement les artistes et pas les techniciens du secteur artistique.

Pour les artistes concernés, le nombre de nouveaux bénéficiaires est surestimé. En effet, les nouveaux bénéficiaires sont les artistes qui figurent dans le nouveau groupe-cible (selon la nouvelle réglementation) et pas dans l'actuel groupe-cible (artistes qui auraient droit au chômage en appliquant les règles de l'actuelle réglementation au 1^{er} avril 2020). Mais certains artistes qui sont au chômage depuis longtemps ont peut-être combiné leur allocation avec dix prestations artistiques au cours de la période du 1^{er} avril 2019 au 1^{er} avril 2020. Dans le tableau ci-dessous, ce groupe ne figure pas dans le groupe-cible actuel (puisque'ils n'ont effectué que dix prestations et pas les 312 jours requis au cours de la période de référence), mais bien dans le nouveau groupe-cible. Dans ce cas, ces artistes seront donc inclus dans le nouveau groupe-cible, alors qu'ils perçoivent déjà depuis longtemps une allocation de chômage. Il ne s'agit donc pas de nouveaux bénéficiaires, ce qui implique que les chiffres repris dans le tableau 1 ci-dessous sont surestimés.

Au 1^{er} avril 2020, 8.169 artistes ont eu droit à une allocation sur la base de la période de référence écoulée.

⁸ Il s'agit d'un régime qui permet aux artistes d'effectuer des prestations artistiques de faible ampleur, sans que ces prestations doivent être déclarées à la sécurité sociale. Cela implique qu'aucune cotisation n'est due sur les indemnités.



Le tableau 1 donne un aperçu du nombre d'artistes en fonction du nombre de jours de travail dans la période qui s'étend du 1^{er} avril 2019 au 1^{er} avril 2020. Au 1^{er} avril 2020, 10.657 artistes avaient effectué au moins 20 journées de travail artistique dans la période de référence. Parmi eux, 7.186 artistes ne se retrouvent pas dans le groupe-cible selon l'actuelle réglementation et ceux-ci pourraient donc demander une allocation selon la nouvelle réglementation qui est proposée. Par ailleurs, il y a aussi 1.954 artistes qui ont effectué plus de dix jours de travail et qui n'apparaissent pas dans l'ancien groupe-cible, mais qui pourraient dans certains cas également demander une allocation de chômage.

Tableau 1 – Nombre d'artistes selon le nombre de jours de travail artistique (2^e trimestre 2019 - 1^{er} trimestre 2020)

Jours de travail	Nombre d'artistes	Artistes absents du groupe-cible actuel
0-5	4.828	3.430
5-10	2.211	1.707
10-20	2.446	1.954
20-156	8.530	6.803
>156	2.127	383
Total	20.142	14.277
>20	10.657	7.186

Source : ONSS

D'après les données de l'Onem, l'allocation moyenne par artiste en 2019 s'est élevée à 930,12 euros. Pour la période janvier – mai 2020, l'allocation moyenne par artiste atteint 1.020,81 euros⁹.

Sur la base de ce montant moyen¹⁰, le coût des allocations peut être estimé pour les mois de 2020 à 66.019.865,94 euros (c'est-à-dire 1.020,81 euros * 7.186 * 9 mois (le droit est ouvert à partir du 1^{er} avril)).

Pour 2021, on peut partir du montant moyen par artiste de 2019 (une année « normale » du point de vue des activités artistiques) et donc le coût des allocations peut être estimé à 80.206.970,16 euros (c'est-à-dire 930,13 euros * 7.186 * 12).

Si le groupe des artistes s'élargissait aux 1.954 autres artistes, cela impliquerait un coût de 17.951.964,66 euros en 2020 et de 21.809.688,24 euros en 2021, ce qui ferait un total de 83.971.830,60 euros en 2020 et un total de 102.016.658,40 euros en 2021.

Il s'agit d'une estimation réalisée à partir de l'extension maximale du groupe-cible. Les totaux mentionnés sont donc certainement surestimés.

Par ailleurs, il faut relever que dans le groupe des artistes qui peuvent justifier moins de dix journées de travail, certains auront suffisamment d'activités pour ouvrir le droit à une

⁹ Pendant cette période, moins d'activités artistiques ont été effectuées, ce qui explique que la moyenne par artiste augmente.

¹⁰ Le montant moyen peut être un bon indicateur pour 2020, puisqu'il y a aura moins d'activités au cours des derniers mois et qu'il y en aura plus au cours des prochains mois.



allocation. En outre, les techniciens ne sont pas inclus dans cette estimation. La taille de ce groupe n'est en effet pas connue¹¹. Cette catégorie peut donc engendrer également une augmentation du coût des allocations.

Même si des chômeurs actuels sont inclus dans ce groupe-cible, les chiffres du tableau 1 indiquent qu'il est possible que ce groupe-cible s'élargisse à la suite de la mesure. Bien que tous ne demanderont pas une allocation de chômage, le nombre d'artistes augmenterait et cela pourrait donc augmenter les dépenses. En outre, cette mesure ouvre les droits à une allocation et ce droit se poursuit une fois qu'il a été acquis. Le coût n'est donc pas limité à cette période du coronavirus, mais les dépenses supplémentaires peuvent se prolonger au cours des prochaines années.

4. Conclusion

La proposition de loi effectue certaines modifications dans la réglementation actuelle concernant les allocations de chômage pour les artistes, avec différentes implications budgétaires. Dans la plupart des cas, l'incidence budgétaire ne peut être estimée précisément.

L'autorisation de combiner une allocation avec un revenu lié aux droits d'auteur (point 3.1) aura une incidence budgétaire tout à fait négligeable. En 2017, seuls cinq artistes identifiés combinaient une allocation avec un revenu lié aux droits d'auteur. Le coût de la mesure pourrait augmenter si des artistes avec des revenus élevés issus du droit d'auteur demandaient une allocation de chômage sur la base de la nouvelle réglementation.

Le "gel" des périodes de référence qui permet aux artistes de prolonger le droit à une allocation plus élevée (point 3.2) pourrait avoir une incidence sur une partie d'un groupe comptant environ 600 artistes et un nombre inconnu de techniciens. L'incidence budgétaire ne peut pas être estimée précisément, mais sera très limitée, vu que les autres mesures liées à la corona imposent déjà momentanément un gel jusqu'au 31 août 2020.

Le "gel" de la période de référence pour l'acceptation d'un emploi non artistique (point 3.3) est une compétence des régions et il n'y a pas de chiffres au sujet des refus d'emplois non artistiques. En tout cas, il s'agit aussi d'un petit groupe et donc l'incidence budgétaire est marginale.

L'extension du groupe-cible liée à l'abaissement des conditions d'admissibilité (point 3.4) ne peut pas non plus être calculée précisément. Toutefois, à partir des données de l'ONSS, on peut supposer que cette mesure entraînerait une forte augmentation des artistes ayant droit aux allocations avec, en conséquence, une augmentation des dépenses. À partir de l'allocation moyenne par artiste en 2019 et au cours des premiers mois de 2020, la Cour des comptes estime l'augmentation des dépenses de maximum 83.971.830,60 euros en 2020 et de maximum 102.016.658,40 euros en 2021. Ces montants sont calculés à partir d'une extension maximale du groupe-cible. Ils sont donc certainement surestimés. Même si la délimitation

¹¹ S'il y a par exemple cinq artistes pour un technicien, il y aurait encore environ 1.500 bénéficiaires supplémentaires d'allocations.

AVIS PROPOSITION DE LOI 1154 / **10**

du groupe-cible est limitée à la période du coronavirus, le droit à des allocations est ouvert pour plusieurs années, ce qui implique que cette mesure peut encore avoir une incidence budgétaire pendant plusieurs années.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstel nr. 55 1154/012¹

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aan het Rekenhof met een brief van 18 juni 2020 gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, bij hoogdringendheid de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben:

Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde de regel waarbij de werkloosheidsuitkering lager ligt bij cumulatie van die uitkering met inkomsten uit artistieke activiteiten, ongedaan te maken (DOC 55 1154/012) (nieuw opschrift: Wetsvoorstel tot verbetering van de toestand van de werknemers in de culturele sector).

Bijkomend wordt ook de budgettaire impact gevraagd van de amendementen 19-22, ingediend in plenaire vergadering van de Kamer (DOC 55 1154/013).

2. Wetsvoorstel: voorgestelde wijzigingen

Het doel van het wetsvoorstel is de impact van de coronacrisis te verminderen voor artiesten die recht hebben op een werkloosheidsuitkering. Het wetsvoorstel beoogt daarom volgende aanpassingen:

1. Artiesten die een werkloosheidsuitkering ontvangen mogen deze onbeperkt cumuleren met inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten (artikel 2).
2. De referteperiodes voor het behoud van de eerste uitkeringsperiode met het hogere uitkeringsbedrag (60% van het geplafonneerd brutomaandloon) worden verlengd (artikel 3 en 4).
3. De referteperiode voor de vaststelling van het recht om een niet-artistieke jobaanbieding te weigeren wordt verlengd (artikel 5).
4. Werkloosheidsuitkeringen worden toegankelijk voor alle personen die minstens tien artistieke of technische activiteiten in de artistieke sector hebben uitgeoefend of gedurende twintig dagen dergelijke activiteiten hebben uitgevoerd in de periode van 13 maart 2019 tot 13 maart 2020 (artikel 6).

¹ Goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 3 juli 2020.



De vier maatregelen worden in de hierna volgende punten 3.1 tot 3.4 besproken.

Het wetsvoorstel wil deze maatregelen mogelijk maken vanaf 13 maart 2020 voor de referentieperiode voor de vaststelling van het recht om een niet-artistieke jobaanbieding te weigeren (artikel 5) en vanaf 1 april 2020 voor de andere maatregelen. De amendementen 19-21 beogen de begindatum van alle maatregelen te bepalen op 13 maart 2020 en de einddatum op 13 maart 2021.

Wat de 'bevriezing' van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen uit artikel 4 betreft, is er momenteel reeds een 'bevriezing' in voege van 1 april 2020 tot en met 31 augustus 2020². Deze bevriezing is echter beperkt tot artiesten en niet van toepassing op technici. Het voorliggende wetsvoorstel voert de bevriezing van de degressiviteit ook in voor technici en breidt de bestaande periode voor artiesten uit tot de periode van 1 juli 2020 tot 31 december 2020. Amendementen 19-21 verlengen deze laatste periode vervolgens tot 13 maart 2021, en voegen ook de periode 13 maart 2020 tot 31 maart 2020 toe.

3. Budgettaire impact

3.1 Cumul met auteursrechten

Artiesten geven jaarlijks hun inkomsten die ze verwerven naast hun werkloosheidsuitkering aan bij de RVA. De RVA berekent vervolgens of deze inkomsten het drempelbedrag³ overschrijden en bepaalt vervolgens tot hoeveel het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering moet worden beperkt. De te veel uitbetaalde uitkeringen worden van de artiesten teruggevorderd.

De laatste cijfers waarover de RVA beschikt dateren van 2017. Toen recupereerde de RVA bij 307 artiesten uitkeringen omwille van andere inkomsten. Van deze 307 artiesten waren er slechts vijf die auteursrechten hadden aangegeven. Deze vijf artiesten gaven samen een inkomen aan van 53.168,62 euro, waarvan in totaal 16.139,55 euro aan auteursrechten. Voor deze vijf artiesten vorderde de RVA 16.356,45 euro terug (auteursrechten en andere inkomsten). Aangezien deze terugvorderingen maar voor een deel te wijten zijn aan auteursrechten, en deels aan de andere inkomsten, kan het deel aan terugvorderingen voor auteursrechten in 2017 geraamd worden op 3.066,34 euro⁴.

² Koninklijk besluit van 23 april 2020 tot het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoelag, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevriezen van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen. Op het moment van schrijven bepaalt het kb een einddatum van 30 juni 2020. De ministerraad besliste om de maatregelen te verlengen tot 31 augustus. Het kb wordt eerstdaags hieraan aangepast.

³ Momenteel 4.536,48 euro netto belastbaar inkomen. Dit bedrag wordt geïndexeerd.

⁴ Voor elke uitkeringsgerechtigde werd hiertoe de vermelde verhouding van auteursrechten ten opzichte van alle inkomsten toegepast op het teruggevorderde bedrag, en deze bedragen werden vervolgens opgeteld.



In 2017 werden er 82,3 miljoen euro uitkeringen voor volledige werkloosheid uitgekeerd aan artiesten. Voor 2020 kunnen deze uitgaven geraamd worden op 102,9 miljoen euro. Aangezien de uitgaven in 2020 25,1% hoger liggen, zal het totaal te recupereren bedrag omwille van auteursrechten op jaarbasis 3.834,92 euro bedragen wanneer er wordt uitgegaan van dezelfde verhouding. Aangezien de maatregel volgens het wetsvoorstel zou ingaan op 1 april 2020 en dus slechts drie van de vier kwartalen belooft, is het maximale bedrag 2.876,19 euro (3.834,92 euro/4*3). Daarnaast is er een potentiële groep van artiesten met een hoog inkomen uit auteursrechten, die op basis van de voorgestelde aanpassing alsnog een werkloosheidsuitkering kunnen aanvragen. Dat zou de kostprijs van de maatregel verhogen.

Amendementen

Amendement nr. 21 beoogt de toepassingsdata van het wetsvoorstel aan te passen naar de periode van 13 maart 2020 tot 13 maart 2021. In dat geval is de geraamde kostprijs niet beperkt tot drie kwartalen, maar beslaat hij een volledig jaar. De meerkost van de maatregel voor een volledig jaar bedraagt dan zoals reeds gesteld 3.834,92 euro.

3.2 Neutralisatie referteperiode hoger uitkeringsbedrag

Artiesten en technici die recht hebben op een werkloosheidsuitkering treden toe tot de werkloosheid zoals andere werklozen. Voor artiesten en technici is er echter een gunstregeling na de eerste twaalf maanden werkloosheid, waarbij de degressiviteit van de uitkeringen wordt bevroren. Om van dit recht gebruik te kunnen maken moeten artiesten en technici aan het einde van de eerste twaalf maanden aantonen dat ze minstens 156 dagen gewerkt hebben, waarvan 104 dagen werk met een artistiek karakter, en dit in een periode van 18 maanden voorafgaand aan de aanvraag. De artiesten en technici die deze prestaties kunnen bewijzen, kunnen twaalf maanden lang het uitkeringsbedrag van het einde van de eerste twaalf maanden behouden, in casu 60% van het geplafonneerd brutomaandloon. Dit voordeel staat bekend als 'artikel 116 §5' voor de artiesten en 'artikel 116 §5bis' voor de technici in de artistieke sector⁵.

Artiesten en technici die dit voordeel hebben verworven kunnen dat elk jaar laten vernieuwen. Na de eerste twaalf maanden kunnen zij een aanvraag indienen om deze periode opnieuw met twaalf maanden te verlengen. In dat geval moeten ze slechts drie dagen werk met een artistiek karakter aantonen tijdens de voorbije twaalf maanden.

Artikel 6 van het kb van 23 april 2020, dat wordt afgeschaft door het wetsvoorstel (artikel 3), voorziet twee aanpassingen voor werkloze artiesten, voor de periode van 1 april 2020 tot 31 augustus 2020:

- Alinea 1: een verlenging van de referteperiodes met de betrokken periode om het voordeel artikel 116 § 5 te kunnen verkrijgen of verlengen;

⁵ Verwijzend naar de artikels in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.



- Alinea 2: het behoud van de uitkering voor de artiesten wanneer het voordeel artikel 116 § 5 zou vervallen in de betrokken periode.

De eerste alinea is vergelijkbaar met artikel 4 van het wetsvoorstel, maar dit artikel breidt deze maatregel uit naar de technici. De tweede alinea werd niet hernomen. Er is dus wel een verlenging van de referteperiode, maar de periode waarbinnen de uitkering werd behouden wordt niet langer verlengd.

Aangezien de impact van het wetsvoorstel verschilt naargelang het de eerste aanvraag voor artikel 116 betreft, dan wel de hernieuwing, worden beide situaties apart besproken.

Werklozen die artikel 116 reeds hebben verworven

Het wetsvoorstel beoogt de referteperiode van 12 maanden waarbinnen drie artistieke werkdagen moeten worden bewezen te bevriezen voor de periode tussen 1 april en 31 december 2020. Dit houdt in dat de referteperiode wordt verlengd met het aantal dagen in deze periode. De referteperiode bedraagt dus twaalf maanden voorafgaand aan de coronaperiode, vermeerderd met alle dagen tussen 1 april en het moment dat de vernieuwing moet worden aangevraagd.

Een werkloze die bijvoorbeeld op 1 juni 2020 zijn vernieuwing moet aanvragen beschikt dan over een referteperiode tussen 1 april 2019 en 1 juni 2020, in plaats van een referteperiode van 1 juni 2019 tot 1 juni 2020.

Volgens het kb van 23 april 2020 zou een werkloze waarvan artikel 116 verloopt op 1 juni 2020 zijn uitkering behouden tot en met 31 augustus 2020, op basis van een referteperiode van 1 april 2019 tot 31 augustus 2020. Deze verlenging komt dus te vervallen, daar artikel 4 van het wetsvoorstel de tweede alinea van artikel 6 van het kb van 23 april 2020 niet herneemt.

In de praktijk is de situatie na goedkeuring van het wetsvoorstel gelijkaardig: de referteperiode wordt verlengd met het aantal dagen van de oorspronkelijke referteperiode dat binnen de coronaperiode valt.

Het niet hernemen van de tweede alinea van artikel 6 van het kb van 23 april 2020 heeft echter een neveneffect dat ongunstige gevolgen heeft voor artiesten. Volgens het kb van 23 april 2020 wordt de vervaldatum van het voordeel opgeschoven naar 31 augustus 2020. Een werkloze die bijvoorbeeld op 1 juni 2020 de vernieuwing van het recht moet aanvragen, hoefde dit volgens het kb van 23 april 2020 pas te doen op 31 augustus. Het hogere uitkeringsbedrag (60%) was op die manier verzekerd tot en met 31 augustus. Door het wetsvoorstel zal de werkloze zijn drie activiteiten al moeten bewijzen op 1 juni. Indien hij daar niet in slaagt daalt het bedrag van zijn uitkering op 1 juni. Dit bedrag is bovendien onderworpen aan de algemene degressiviteit, te rekenen vanaf de start van de uitkering. Aangezien die uitkering dan al minstens twee jaar loopt (want na de eerste twaalf maanden genoot de gerechtigde ook nog de volgende twaalf maanden het hogere tarief) zal ze



bijgevolg in de praktijk aanzienlijk lager zijn dan het 'bevroren' bedrag dat de artiest tot dan ontving.

Het Rekenhof acht de budgettaire impact van dit artikel beperkt. Het verlengen van de referteperiode geeft immers geen nieuw voordeel aan werklozen, maar herstelt de normale referteperiode naar een periode waarbinnen artistieke activiteiten mogelijk zijn. Bovendien valt het aantal rechthebbenden dat er niet in slaagt om drie artistieke werkdagen te bewijzen volgens de RVA te verwaarlozen.

Werklozen die artikel 116 nog niet hebben verworven

Het wetsvoorstel voorziet een bevroering van de referteperiode van 18 maanden tussen 1 april 2020 en 31 december 2020.

Op die manier beschikt een werkloze voor wie de eerste twaalf maanden van de uitkering verstrijken op 1 juni 2020 over een periode van twintig maanden, tussen 1 oktober 2018 en 1 juni 2020 om de 156 gepresteerde dagen aan te tonen (in plaats van een referteperiode van 18 maanden tussen 1 december 2018 en 1 juni 2020). Deze bepaling is dus ongeveer gelijkaardig aan deze uit artikel 6 van het kb van 23 april 2020.

In tegenstelling tot de hernieuwing van het voordeel heeft het afschaffen van de tweede alinea geen implicaties voor zij die artikel 116 nog niet hebben verworven. Zij kunnen immers gebruik maken van artikel 5 van het kb van 23 april 2020 dat de degressiviteit voor alle werklozen befrist tot 31 augustus 2020. Dit wil zeggen dat het hogere uitkeringsbedrag voor deze doelgroep wordt bevroren tot 31 augustus 2020.

Ook voor de werklozen die artikel 116 nog niet hebben verworven acht het Rekenhof de budgettaire impact van dit artikel beperkt. Het verlengen van de referteperiode geeft ook hier geen nieuw voordeel aan deze werklozen, maar herstelt de normale referteperiode naar een periode waarbinnen artistieke activiteiten mogelijk zijn. Enkel indien de activiteiten in de artistieke sector volledig zouden hernemen, hebben artiesten een groter voordeel dan voor de coronaperiode, omdat ze dan zowel activiteiten van vóór de coronaperiode als na de coronaperiode kunnen in rekening brengen. Het valt echter niet te voorspellen hoe de activiteiten van de artistieke sector zullen evolueren.

Het Rekenhof stelt vast dat, zonder de maatregelen van het wetsvoorstel, bepaalde werklozen niet in staat geweest zouden zijn om hun 156 dagen activiteit aan te tonen, aangezien er tot voor 1 juli 2020 geen artistieke activiteiten mogelijk waren. Deze werklozen zouden bijgevolg geen gebruik kunnen maken van het voordeel en zouden worden onderworpen aan de degressiviteit. Dit zou de uitgaven van de RVA verminderen.

Het is niet mogelijk deze vermindering precies te ramen omdat:

- de situaties verschillen voor elke werkloze, afhankelijk van de datum waarop de eerste twaalf maanden uitkering vervallen.



- werklozen die de komende maanden worden toegelaten ook van deze verlengde periode gebruik zullen kunnen maken.
- de RVA niet op een systematische basis het aantal activiteiten kan berekenen van de doelgroep die de komende maanden een bevrozing van de degressiviteit zou kunnen aanvragen, om na te gaan wie in aanmerking zou komen.
- de RVA geen overzicht heeft van het aantal technici in de artistieke sector in de eerste twaalf maanden uitkering.

In 2019 bevonden er zich gemiddeld 636 artiesten in de eerste twaalf maanden van hun uitkeringsperiode voor werkloosheidsvergoedingen. In 2020, waren dat er gemiddeld 670. Deze aantallen geven een indicatie van de grootte van de populatie van artiesten die beïnvloed wordt door deze maatregel. De RVA kan voor deze groep niet bepalen welk aandeel er wel of niet in zal slagen om artikel 116 te verwerven, met of zonder aanpassing van de referentieperiodes. Zoals hierboven vermeld, kan de RVA evenmin berekenen hoeveel technici in de artistieke sector zich in de eerste uitkeringsperiode bevinden.

3.3 Bevrozing van de referentieperiode van de beschikbaarheid

Artikel 5 van het wetsvoorstel beviest de referentieperiode van 18 maanden zoals bepaald door artikel 31 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering. Deze bepaling ontslaat werkloze artiesten van de verplichting om een job met een niet-artistiek karakter te aanvaarden, indien ze 156 werkdagen activiteit kunnen bewijzen in een referentieperiode van 18 maanden, teruggerekend vanaf het moment van de werkaanbieding.

De bevrozing van deze referentieperiode wordt op dezelfde manier toegepast als de bevrozing van de degressiviteit.

Deze bepaling is een bevoegdheid van de gewesten, die de beschikbaarheid van de werklozen op de arbeidsmarkt moeten evalueren. De RVA beschikt niet over gegevens i.v.m. sancties wegens het weigeren van jobaanbiedingen door artiesten.

Het Rekenhof acht de budgettaire impact van deze maatregel beperkt omwille van de redenen als vermeld in punt 3.2. Door een gebrek aan cijfers over weigering van werkaanbiedingen bij artiesten valt de impact overigens niet precies te ramen.

3.4 Aanpassing minimumvereisten recht op uitkering

De toegang tot het recht op werkloosheid is voor artiesten en technici in de artistieke sector hetzelfde als voor alle andere werknemers: er moet een minimum aantal gewerkte dagen aangetoond worden over een bepaalde referentieperiode, naargelang de leeftijd. Het laagste aantal minimumdagen is 312, over een periode van 21 maanden voor werknemers jonger dan 36 jaar.

Voor artiesten is er een gunstiger regeling om dit aantal dagen te bereiken, de zogenaamde *cachetregel*. Artiesten die een prestatieloon ontvangen, bijvoorbeeld een bepaald loon voor



het organiseren van een tentoonstelling, zonder dat daarmee een aantal uren wordt vergoed, kunnen dit ontvangen bedrag laten omrekenen naar gewerkte dagen. Hiervoor delen ze het loon dat ze ontvangen hebben door 61,30 euro⁶. Het resultaat van deze breuk geeft een aantal gewerkte dagen⁷. Dit aantal kunnen ze optellen bij hun eventueel regulier gewerkte dagen om het vereiste aantal dagen te bereiken dat het recht op een uitkering opent. Deze cachetregel kan enkel worden toegepast door artiesten, niet door technici.

Het wetsvoorstel verlaagt de drempel om toegang te krijgen tot werkloosheidsuitkeringen voor artiesten en technici uit de artistieke sector. Deze zouden recht hebben op een werkloosheidsuitkering indien ze tien activiteiten of twintig gewerkte dagen in de artistieke sector kunnen aantonen. Artiesten, maar niet technici, kunnen dat recht eveneens verkrijgen indien ze twintig gewerkte dagen kunnen aantonen. Om dit aantal te bereiken kunnen artiesten, maar niet technici, ook gebruik maken van de cachetregel.

De tien artistieke activiteiten, of technische activiteiten in de artistieke sector worden bepaald in artikel 27, 10° van het kb van 25 november 1991. Deze bepaling omschrijft artistieke activiteit als: *'de creatie en/of uitvoering of interpretatie van artistieke oeuvres in de audiovisuele en de beeldende kunsten, in de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater en de choreografie'*. In tegenstelling tot de twintig gewerkte dagen wordt hier niet verwezen naar activiteiten die onderworpen zijn aan de sociale zekerheid. Dat houdt dus in dat alle activiteiten met een artistiek karakter toegang kunnen geven tot een werkloosheidsuitkering, ongeacht de aard van die activiteit. Hobbyisten die in hun vrije tijd tien artistieke activiteiten hebben uitgevoerd, vrijwilligers die tien technische diensten verlenen, artiesten die betaald worden via de kleine vergoedingsregeling⁸, enzovoort, zouden hierdoor recht hebben op een werkloosheidsvergoeding. Dit zou de doelgroep nog verder kunnen uitbreiden tot een grotere groep van rechthebbenden die een uitkering ontvangen, ook zonder dat er sociale bijdragen betaald zijn voor de betrokken activiteiten. Het is aangewezen deze bepaling te preciseren, zodat de aard van de activiteiten duidelijk wordt afgebakend.

Ook indien er enkel rekening gehouden wordt met de bij de RSZ aangegeven artistieke activiteiten zou de 10 activiteiten-regel de doelgroep gevoelig kunnen uitbreiden.

Om een inzicht te krijgen in de uitbreiding van de doelgroep die deze bepaling tot gevolg zou hebben, vroeg het Rekenhof aan de RSZ een overzicht van alle artistieke activiteiten van de laatste 14 kwartalen. Op die manier kan er worden berekend hoe groot de groep

⁶ Dit bedrag werd op 1 maart 2020 geïndexeerd tot 62,53 euro. Aangezien het wetsvoorstel deze cachetregel wil toepassen op de periode 13 maart 2019-13 maart 2020, wordt voor deze raming uitgegaan van het oude bedrag van 61,30 euro, dat nagenoeg deze hele periode geldig was.

⁷ Per kwartaal is dit aantal begrensd op 156 dagen.

⁸ Dat is een regeling waardoor de kunstenaar kleinschalige artistieke prestaties kan uitvoeren zonder dat deze prestaties bij de sociale zekerheid moeten worden aangegeven, waarbij op de ontvangen vergoedingen geen enkele bijdrage is verschuldigd.



rechthebbenden is volgens de bestaande regelgeving, en hoezeer de doelgroep zou uitbreiden indien de toegangsvoorwaarden worden verlaagd zoals bepaald in het wetsvoorstel. Deze groep stemt niet noodzakelijk overeen met het aantal artiesten dat een werkloosheidsuitkering aanvraagt, maar wel met het aantal dat recht zou hebben op een uitkering.

De RSZ kon deze informatie enkel per kwartaal aanleveren, waardoor onderstaande informatie niet de periode 13 maart 2019 - 13 maart 2020 beslaat, zoals voorzien in het wetsvoorstel, maar wel 1 april 2019 - 1 april 2020. Dit zou echter geen invloed mogen hebben op de betrouwbaarheid van de raming van de doelgroep. Er wordt voor de berekening van de doelgroep enkel rekening gehouden met bij de RSZ aangegeven activiteiten, en dus niet met activiteiten die niet aan de sociale zekerheid zijn onderworpen, zoals onder meer de kleine vergoedingsregeling.

De cijfers hebben daarnaast enkel betrekking op artiesten en niet op technici in de artistieke sector.

Voor de betrokken artiesten is het aantal nieuwe rechthebbenden een overschatting. Nieuwe rechthebbenden maken immers deel uit van de nieuwe doelgroep (volgens de reglementering in het wetsvoorstel) en niet van de oude doelgroep (artiesten die recht zouden hebben op werkloosheidsuitkeringen in toepassing van de huidige reglementering op 1 april 2020). Maar sommige artiesten die reeds langere tijd een werkloosheidsuitkering genieten kunnen eventueel in de periode 1 april 2019 - 1 april 2020 10 activiteiten verricht hebben. In onderstaande tabel komt deze groep niet voor bij de bestaande doelgroep (omdat ze in de referentieperiode maar 10 prestaties hebben verricht en niet aan de vereiste 312 gewerkte dagen zullen komen), maar wel bij de nieuwe doelgroep. In dat geval behoren zij dus tot de nieuwe doelgroep, hoewel zij al langer een werkloosheidsuitkering genoten. Dit zijn bijgevolg geen nieuwe rechthebbenden, waardoor de aantallen in tabel 1 hieronder overschat zijn.

Op 1 april 2020 hadden 8.169 artiesten recht op een uitkering, op basis van de afgelopen referentieperiode.

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal artiesten naargelang het aantal gewerkte dagen in de periode 1 april 2019 - 1 april 2020. Er zijn op 1 april 2020 10.657 artiesten die minstens 20 artistieke werkdagen hebben gepresteerd in de referentieperiode. Hiervan komen 7.186 artiesten niet voor in de doelgroep volgens de bestaande regelgeving, en deze kunnen dus mogelijk een uitkering vragen onder de nieuwe regelgeving die wordt voorgesteld. Daarnaast zijn er ook 1.954 artiesten die meer dan 10 dagen gepresteerd hebben en niet in de oude doelgroep voorkomen en die in bepaalde gevallen ook aanspraak zullen kunnen maken op een werkloosheidsuitkering.



Tabel 1 – Aantal artiesten volgens aantal gewerkte artistieke dagen (2019/2-2020/1)

Gewerkte dagen	Aantal artiesten	Aantal niet in bestaande doelgroep
0-5	4.828	3.430
5-10	2.211	1.707
10-20	2.446	1.954
20-156	8.530	6.803
>156	2.127	3.83
Totaal	20.142	14.277
>20	10.657	7.186

Bron: RSZ

Uit gegevens van de RVA blijkt dat in 2019 de gemiddelde uitkering per artiest 930,12 euro bedroeg. Voor de periode januari-mei 2020 was dit 1.020,81 euro⁹.

Op basis van dit gemiddeld bedrag¹⁰ kan voor de resterende maanden van 2020 de kost van de uitkeringen worden geraamd op 66.019.865,94 euro (nl. 1.020,81 euro * 7.186 * 9 maanden (daar het recht zich opent vanaf 1 april).

Voor 2021 kan worden uitgegaan van het gemiddeld bedrag/artiest in 2019 (een “normaal” jaar qua artistieke activiteiten), zodat de kost van de uitkeringen kan worden geraamd op 80.206.970,16 euro (nl. 930,13 euro * 7.186 * 12).

Voor zover de doelgroep nog uitbreidt met 1.954 artiesten, zou dit leiden tot een bijkomende kost van 17.951.964,66 euro voor 2020 en 21.809.688,24 euro voor 2021, wat voor 2020 een *totaalbedrag* zou opleveren van 83.971.830,60 euro en voor 2021 een totaalbedrag van 102.016.658,40 euro.

Het Rekenhof wijst erop dat deze raming uitgaat van een *maximale* uitbreiding van de doelgroep, zodat de vermelde bedragen zeker overschat zijn.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat ook in de groep artiesten die minder dan 10 werkdagen kunnen aantonen, er zullen zijn die voldoende activiteiten hebben om in aanmerking te komen voor een uitkering. Bovendien ontbreken in deze raming de technici. De grootte van die groep is onbekend¹¹. Ook deze categorieën kunnen de kostprijs van de uitkeringen dus doen toenemen.

⁹ Tijdens deze periode werden minder artistieke activiteiten uitgevoerd, waardoor het gemiddelde per artiest toeneemt.

¹⁰ Het gemiddeld bedrag kan voor 2020 een goede indicator zijn, daar er de voorbije maanden minder artistieke activiteiten zijn geweest en deze de volgende maanden wellicht opnieuw zullen toenemen.

¹¹ Als er bv. voor elke vijf artiesten een technicus is, dan zijn er nog eens ongeveer 1.500 bijkomende gerechtigden op een uitkering.



Hoewel in deze doelgroep dus ook bestaande uitkeringsgerechtigden zullen zitten, tonen de aantallen in tabel 1 aan dat de doelgroep met deze maatregel mogelijk uitbreidt. Hoewel niet iedereen een werkloosheidsuitkering zal aanvragen, zou dit het aantal artiesten met een uitkering, en bijgevolg de kostprijs, behoorlijk kunnen opdrijven. Bovendien creëert deze maatregel het recht op een uitkering en blijft dit recht doorlopen nadat het verworven is. De kostprijs is daardoor niet beperkt tot deze coronaperiode, maar kan ook de volgende jaren leiden tot extra kosten.

4. Conclusie

Wetsvoorstel 1154 voert verschillende ingrepen door in bestaande regelgeving betreffende werkloosheidsuitkeringen voor artiesten, elk met verschillende budgettaire implicaties. In de meeste gevallen valt de budgettaire impact niet precies te ramen.

De toelating om een uitkering te combineren met een inkomen uit auteursrechten (punt 3.1) zal in ieder geval een geringe budgettaire impact hebben. In 2017 waren er maar 5 artiesten bekend die een uitkering combineerden met een inkomen uit auteursrechten. Voor zover artiesten met een hoog inkomen uit auteursrechten op basis van de voorgestelde aanpassing alsnog een werkloosheidsuitkering zouden aanvragen, kan de kostprijs van de maatregel evenwel toenemen.

De 'bevriezing' van referentieperiodes waardoor artiesten verlengd het hogere uitkeringsbedrag ontvangen (punt 3.2) zou een impact kunnen hebben op een deel van een groep van een 600-tal artiesten en een onbekend aantal technici. De budgettaire impact hiervan valt niet precies te ramen, maar zal zeer beperkt zijn, aangezien er omwille van andere corona-maatregelen momenteel al een bevriezing is tot en met 31 augustus 2020.

De 'bevriezing' van referentieperiodes voor het aanvaarden van een niet-artistische job (punt 3.3.) is een bevoegdheid van de gewesten en er zijn geen cijfers beschikbaar over weigeringen van niet-artistische jobs. In elk geval zal het ook hier om een kleine groep gaan, waardoor de budgettaire impact beperkt is.

De uitbreiding van de doelgroep door het verlagen van de toelatingsvoorwaarden (punt 3.4) kan evenmin precies worden berekend. Niettemin zijn er, op basis van cijfers van de RSZ, indicaties dat deze maatregel het aantal uitkeringsgerechtigde artiesten sterk zou doen toenemen, wat bijgevolg ook zou leiden tot een stijging van de uitgaven. Op basis van de gemiddelde uitkering per artiest in 2019 en de eerste maanden van 2020, raamt het Rekenhof de meeruitgaven op maximaal 83.971.830,60 euro voor 2020 en op maximaal 102.016.658,40 euro voor 2021. Deze bedragen gaan uit van een maximale uitbreiding van de doelgroep, zodat zij zeker overschat zijn.

Ook al is de afbakening van de doelgroep beperkt tot de coronaperiode, het recht op uitkeringen opent zich voor verschillende jaren, waardoor de kostprijs van deze maatregel nog meerdere jaren een budgettaire impact kan hebben.