



**Brève de l'IDD n°21 (21.01.19)**

**Impact macrobudgétaire d'un relèvement  
des allocations sociales minimales**

**Quelques éléments d'analyse de l'étude du Bureau du Plan**

Le Bureau fédéral du Plan vient de publier (décembre 2018) une étude intitulée « Impact macrobudgétaire d'un relèvement des allocations sociales minimales »<sup>1</sup>, étude réalisée à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs.

Cette Brève a pour objectif de commenter la démarche et les résultats de cette étude.

Rappelons d'abord l'essentiel de la démarche : « *Dans cette étude, les montants d'allocations sociales fédérales minimums pour personnes isolées qui se situent, à l'heure actuelle, en-dessous du seuil de pauvreté ont été relevés à son niveau. Au sein de chaque branche de la protection sociale, les barèmes des allocations minimums des autres catégories familiales (cohabitant et avec charge de famille) ont été réévalués proportionnellement au relèvement de l'allocation minimum pour personne isolée. Le relèvement a lieu au 1er janvier 2019 sur la base des montants des allocations minimums au 1er septembre 2018 et d'un seuil de pauvreté estimé à 1.198,6 euros pour une personne isolée en 2018.* » Très concrètement :

- le revenu minimum (= revenu d'intégration) pour une personne seule est relevé de 910,52 €/mois au niveau du seuil de pauvreté estimé à 1.198,60 €/mois ; il en va de même pour d'autres allocations minimales pour personnes isolées ;
- pour le revenu minimum, la hausse est de 31,6% ; c'est ce pourcentage d'augmentation qui est appliqué aux revenus d'intégration pour personnes cohabitantes et pour les personnes avec charge de famille ; cette règle est appliquée aux autres allocations (mais les pourcentages sont bien évidemment différents d'un type d'allocations à l'autre ; il est par exemple de 13,9% pour les allocations de chômage minimums).

Les commentaires :

1. Soulignons d'abord l'intérêt de produire des études sur des mesures permettant d'améliorer le niveau de vie de personnes et ménages en (grandes) difficultés financières. A la fois parce qu'il y a une urgence sociale, parce qu'un travail pédagogique est nécessaire (y compris dans le monde politique) et parce que ces études montrent en général que les budgets nécessaires pour améliorer significativement les bas revenus sont "raisonnables", en tout cas à l'aune d'opérations comme le tax-shift décidé en 2015.
2. L'approche méthodologique choisie conduit à laisser en-dessous du seuil de pauvreté de très nombreux ménages de plus d'une personne, en particulier les ménages avec enfants ; c'est à mes yeux la principale limite de la formule de revalorisation testée par le Bureau fédéral du Plan. Regardons cela de plus près :
  - rappelons d'abord que le seuil de pauvreté est calculé à partir des revenus (nets)

<sup>1</sup> Voir : [https://www.plan.be/admin/uploaded/201812201455100.REP\\_MINIMA\\_11760\\_final.pdf](https://www.plan.be/admin/uploaded/201812201455100.REP_MINIMA_11760_final.pdf)

standardisés, autrement dit des revenus divisés par le nombre d'unités de consommation (voir encadré ci-après) ;

### L'unité de consommation (UC)

« L'unité de consommation modifiée est une échelle d'équivalence qui est appliquée pour adapter les dépenses de consommation en fonction de la taille et de la composition du ménage. Un coefficient de 1 est attribué au premier adulte, de 0,5 aux autres personnes de plus de 13 ans et de 0,3 aux enfants de 13 ans ou moins (échelle modifiée de l'OCDE). »

Source : [http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte\\_donnees/enquetes/budget\\_des\\_menages/](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/budget_des_menages/)

Concrètement, une famille de, par exemple, deux adultes avec 2 jeunes enfants comptera 4 personnes mais seulement 2,1 unités de consommation. En moyenne, chaque membre du ménage vaut donc 0,525 UC. Autre exemple : les membres d'un couple vaudront chacun en moyenne 0,75 UC.

Le nombre moyen d'unités de consommation par tête est forcément inférieur à 1 puisque toutes les autres personnes des ménages composés de plus d'une personne ont, par définition, une unité de consommation (0,5 ou 0,3) inférieure à 1.

- cela veut dire concrètement que si le seuil de pauvreté pour une personne seule est de 1.198,60 €/mois, le seuil de pauvreté pour un ménage de deux adultes est – sur base de l'approche européenne – de 1.797,90 €/mois (seuil isolé X 1,5) et pour un ménage de deux parents et deux jeunes enfants de 2.517,06 €/mois (seuil isolé X 2,1)
- or, dans la législation sociale actuelle ces rapports entre les revenus de différents types de ménages sont loin d'être respectés (voir tableau ci-après); les rapports cohabitant/isolés n'étant pas modifiés par la méthodologie il est évident que de nombreux ménages de plus d'une personne demeureront en-dessous du seuil de pauvreté ;

#### Rapport cohabitant/isolé (allocations de chômage minimales) – 3 exemples dans la législation actuelle

€/mois	Isolé	2 cohabitants	Rapport
RIS	910,52	1.214,02	1,33
Chômage – mois 1-24	1.052,48	1.562,60	1,48
Chômage – mois 31-36	1.052,48	1.378,00	1,31

#### Au seuil de pauvreté ou pas – aujourd'hui et demain – exemple du RIS (= revenu d'intégration)

€/mois	Isolé	deux cohabitants
Aujourd'hui	910,52	1.214,02
Demain	1.198,60	1.631,77
Seuil de pauvreté	1.198,60	1.797,90
Ecart	,00	-166,13

- comme les allocations familiales ne sont pas augmentées dans la méthodologie du Bureau fédéral du Plan, le rapport ménage avec enfant(s)/ménages sans enfant se détériore ; illustrons cela avec la situation d'un parent seul bénéficiaire d'un RIS avec 2 jeunes enfants ;

#### Avant/après – Parent seul avec 2 jeunes enfants – bénéficiaires du RIS

€/mois	Isolé	Parent seul			Rapport
		RIS	AF	Total	
Aujourd'hui	910,52	1.254,82	352,07	1.606,89	1,76
Demain	1.198,60	1.651,83	352,07	2.003,90	1,67
Évolution	31,64%	31,64%	0,00%	24,71%	

- ceci dit, il faut noter que la situation financière de nombreux ménages est significativement améliorée, même si le seuil de pauvreté n'est pas encore atteint pour tous les ménages et même si l'amélioration est proportionnellement moindre pour les ménages avec enfant(s) ;
  - enfin, toutes choses égales par ailleurs, le taux de pauvreté (2017) passerait de 16,0% à 12,7% maximum ; la différence entre les deux représente les personnes seules qui, automatiquement dans le dispositif étudié par le Bureau du Plan, arrivent au seuil de pauvreté ; pourquoi maximum ? : parce que les données manquent pour estimer le nombre de personnes autres que les isolé.e.s qui dépasseraient le seuil de pauvreté dans le dispositif testé par le Bureau du Plan.
3. Comme le reconnaissent les auteurs de l'étude, celle-ci ne tient pas compte « *des nouveaux allocataires qui bénéficient d'une allocation minimum suite à leur relèvement (alors qu'auparavant soit ils ne recevaient pas d'allocation, soit ils percevaient une allocation non-minimum)* » (p.5). Commentons cela :
- très concrètement cela signifie, par exemple, qu'une maman seule avec deux enfants à charge travaillant à temps plein au salaire minimum garanti pourrait désormais demander un RIS partiel à son CPAS ; en effet, elle gagne en net 1.587,12 €/mois et le RIS dans sa situation est devenu 1.651,83 €/mois ; elle est donc en droit de demander à son CPAS la différence, soit un RIS partiel de 64,71 €/mois ; attention, ce contribuable n'ayant pas "absorbé" tous les crédits d'impôt auxquels il a droit, il bénéficiera au moment de l'enrôlement d'un remboursement ; dans ce cas le RIS partiel qui lui aura été accordé par le CPAS devrait être, pour partie au moins, une avance (bonjour la charge et la complexité administratives !) ;
  - mais de très nombreuses autres personnes auraient désormais droit à un RIS partiel ; c'est notamment le cas de toutes les personnes seules travaillant à temps partiel (ou comme intérimaire) et gagnant en net entre 910,52 €/mois (ancien montant RIS) et 1.198,60 €/mois (nouveau montant du RIS pour un isolé) ; des salaires dans cet intervalle se rencontrent par exemple fréquemment dans le secteur des titres-services ;
  - ce sont donc les RIS partiels qui risquent d'augmenter significativement et donc d'augmenter le coût ex-ante du dispositif proposé par le Bureau du Plan, coût estimé à 1,7 milliard €.
4. Sans évolution des salaires (nets) un grand nombre de personnes/ménages verraient le différentiel  *salaire net – allocation* se réduire, voire devenir négatif. Examinons cela :
- le tableau du haut de la page suivante calcule, pour quelques situations types, l'évolution du différentiel  *salaire net – allocation* ;
- NB : le salaire net correspond au salaire minimum
- attention : la nouvelle allocation de chômage minimale pour une personne avec charge de famille (1.447,60 €/mois) étant inférieure au RIS correspondant (1.651,83 €/mois), ce parent seul se trouverait en fait dans la situation du bas du tableau puisqu'il aurait eu droit, au chômage, à un RIS partiel (différence entre 1.447,62 et 1.651,83 €/mois) ;
  - les situations présentées ci-dessus flattent la réalité ; en effet, le tableau ne tient pas compte de ce que pour beaucoup de personnes en difficultés sur le marché du travail c'est un job à temps partiel qui les attend ; il faut aussi tenir compte des frais professionnels et des frais liés à l'accueil des enfants ; pour d'autres illustrations voir Philippe Defeyt, « Les salaires entre 2014 et 2018 : ni le PTB, ni Michel n'ont (tout à fait) raison », IDD, octobre 2018 ;

*Différentiel salaire net – allocation – avant/après – quelques situations types*

€/mois	Isolé au chômage		
	Salaire net	Chômage min.	Différentiel
Aujourd'hui	1.521,50	1.052,48	469,02
Demain	1.521,50	1.198,60	322,90
€/mois	Isolé au RIS		
	Salaire net	RIS isolé	Différentiel
Aujourd'hui	1.521,50	910,52	610,98
Demain	1.521,50	1.198,60	322,90
€/mois	Parent seul avec 2 enfants au chômage		
	Salaire net	Chômage min.	Différentiel
Aujourd'hui	1.587,12	1.271,14	315,98
Demain	1.587,12	1.447,62	139,50
€/mois	Parent seul avec 2 enfants au RIS		
	Salaire net	RIS "ménage"	Différentiel
Aujourd'hui	1.587,12	1.254,82	332,30
Demain	1.587,12	1.651,83	-64,71

- ceci dit s'agit-il pour autant d'une augmentation du nombre de situations de pièges à l'emploi, à savoir des situations où les personnes refuseraient de travailler parce que le différentiel serait jugé pas assez encourageant, voire pénalisant ; je ne le pense pas, pour les raisons suivantes :
  - les personnes concernées n'ont pas nécessairement une vision claire de tous les impacts financiers d'un retour à l'emploi
  - l'intensification de l'activation des chômeurs et des bénéficiaires du revenu d'intégration ne permet pas de refuser un job même s'il conduit in fine à perdre en niveau de vie ; si refus de l'emploi il y a cela peut être pour d'autres raisons qui pèsent beaucoup (par exemple : horaires très inconfortables, absence de véhicule voire même de permis de conduire, longs déplacements, peur d'un Xième échec, CDD très court, endettement...), a fortiori si elles se combinent avec un coût financier élevé
  - enfin, penser cela repose sur une vision étroite des motivations de beaucoup de personnes sans emploi, surtout, je pense, dans le chef des mamans seules avec enfants ; ces motivations autres sont : sortir de chez soi, éviter l'ennui, désirer apprendre, (re)développer son réseau social... ;
- il n'en subsiste pas moins qu'il est difficilement acceptable par les personnes concernées de voir que l'effort de (re)travailler ne se traduit pas (assez) dans une augmentation du niveau de vie ;
- la solution passe peut-être, comme le suggère le Bureau du Plan lui-même par une revalorisation du montant brut du salaire minimum et/ou du net qui lui est associé (mais avec quels impacts pour les entreprises et/ou les finances publiques?).

Si, globalement, la situation financière de nombreux ménages s'améliore avec le dispositif testé par le Bureau fédéral du Plan, il faut constater que :

- de très nombreuses personnes/ménages resteraient encore sous le seuil de pauvreté ; cependant on peut penser que l'intensité<sup>2</sup> de la pauvreté s'en trouvera fortement réduite ;

2 « L'intensité de la pauvreté (ou « poverty gap ») est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. C'est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie

- sans évolution des salaires nets, les différentiels  *salaire net – allocations* sont réduits, voire deviennent négatifs
- de très nombreuses personnes auraient désormais droit à un RIS partiel alors qu'elles n'y avaient pas droit dans le cadre des actuelles allocations sociales, ce qui implique un coût budgétaire ex-ante (largement?) supérieur au montant de 1,7 milliard avancé par le Bureau du Plan, sans compter l'éventuel coût budgétaire lié au relèvement du salaire minimum net
- la problématique des contrôles et des diminutions de revenus liées à la mise en ménage reste inchangée ; seule une véritable et complète individualisation des prestations sociales peut y répondre<sup>3</sup>.

Il faut donc élaborer d'autres scénarios (ou dispositifs complémentaires) pour sortir tous les belges de la pauvreté, assurer une plus grande cohérence des montants et des règles entre différents régimes d'allocations (notamment entre les allocations de sécurité sociale et les allocations d'assistance sociale), mieux tenir compte des enfants à charge et améliorer le différentiel  *salaire net – allocation sociale*.

Pourquoi pas un revenu de base<sup>4</sup> ?, pourquoi pas rapprocher certaines règles entre le chômage et les indemnités ?, pourquoi pas un précompte négatif (à savoir que l'employeur pourrait verser un salaire net supérieur au brut si le travailleur n'a pas épuisé tous les crédits d'impôt auxquels il a droit) ?, pourquoi pas transformer le crédit d'impôt pour enfant à charge en véritable crédit d'impôt intégralement remboursable dans toutes les situations ?, etc.

Réfléchir à un système de prestations sociales et, plus largement, une redistribution des revenus plus justes passe aussi par une actualisation du calcul des unités de consommation (UC), tant celles qui sont utilisées datent (on trouve déjà les valeurs 1 – 0,5 – 0,3 dans un rapport de 1900<sup>5</sup>!) et ont probablement perdu de leur pertinence au vu de l'évolution des structures de consommation.

---

des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté. » (StatBel)

3 Voir : Philippe Defeyt, « L'individualisation des droits sociaux, si on veut l'étendre à tous les citoyens, ouvre la porte à l'allocation universelle », IDD, janvier 2016 (<http://www.iddweb.eu/docs/au2016a.pdf>)

4 Voir Philippe Defeyt, « Un revenu de base pour chacun, plus d'autonomie pour tous », Version novembre 2017

5 « Réforme de la Bienfaisance en Belgique », Résolutions et Rapport général de la commission spéciale, Rapporteur Cyr. Van Overbergh, Bruxelles, 1900, p.91