



Siège social : 190 Fond de Bondry à 1342 Limelette

Adresse de contact : 40 rue Henri Lemaître 5000 Namur – Tél : 0476.906.365

Site : <http://www.iddweb.eu/> – E-mail : philippe.defeyt@skynet.be

Brève de l'IDD n°42 (21.06.20)

Proposition de loi n°1282 visant à promouvoir le pouvoir d'achat et à relancer l'économie suite à la crise du COVID-19 : quelques commentaires

Le groupe socialiste de la Chambre des représentants a déposé une proposition de loi visant à promouvoir le pouvoir d'achat et à relancer l'économie suite à la crise du COVID-19.

Comme l'explique l'exposé des motifs, « L'idée est de proposer un chèque de 200 euros aux bas et moyens salaires, plus précisément pour tout contribuable qui aura perçu, au cours du deuxième trimestre 2020, jusqu'à 2.000 euros de revenus nets mensuels (= Salaires et/ou revenus d'indépendant et/ou revenus de remplacement). En ciblant ces bas et moyens salaires, les auteurs ciblent entre autres tous les héros du quotidien qui ont continué à faire fonctionner le pays pendant la crise ; certains à sauver des vies à l'hôpital, d'autres à nettoyer ces hôpitaux chaque matin, d'autres encore à travailler à la caisse d'un supermarché pour que tous puissent s'approvisionner ou encore d'autres à collecter les déchets des citoyens. » L'objectif poursuivi au travers de cette proposition est de « relancer l'économie par la demande intérieure, tout en soutenant la capacité de consommation des personnes qui ont le moins de ressources. »

Sur l'objectif même : éléments d'appréciation

Pour une même masse budgétaire, cibler les revenus moyens ou bas est certes plus intéressant pour relancer la consommation que, par exemple, d'abaisser les impôts pour tou.te.s. Par ailleurs, proposer un montant forfaitaire renforce l'efficacité économique et rend la mesure équitable. Ceci dit, il faut aussi rappeler que plus on monte dans les revenus, plus il est probable que le contenu en importations augmente, diminuant donc l'impact direct sur l'activité intérieure.

Difficile d'estimer quel serait l'impact économique net d'une allocation unique de 200 €. On peut juste fournir aux auteurs de la proposition des ordres de grandeur permettant de "positionner" un revenu de 2.000 nets par mois, seuil supérieur pour bénéficier du dispositif.

En 2019, on peut estimer le revenu disponible total des ménages à 224,8 milliards (hors revenus imputés), ce qui donne un revenu disponible mensuel moyen par personne de 1.635 € et par unité de consommation de 2.343 € (voir tableau en haut de la page suivante).

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 : Stat.Bel)

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.

Revenu disponible des ménages – Indicateurs – 2019 – Estimations IDD

Revenu disponible (milliards €)	224,8
Nombre d'habitants (milliers)	11.457,5
Revenu mensuel moyen par habitant (€)	1.634,9
Nombre d'unités de consommation (milliers)	7.993,4
Revenu mensuel moyen par unité de consommation (€)	2.343,4

Si on tient compte d'une inflation de 2% pour le revenu moyen par unité de consommation (ce qui ferait aujourd'hui 2.390 €/mois) et si on estime qu'un revenu mensuel net de 2.000 € (le seuil considéré dans la proposition de loi) correspond en fait à un revenu d'environ 2.150 € (soit le revenu mensuel plus la répartition sur 12 mois du pécule et d'autres compléments salariaux), le revenu d'un ménage de deux personnes à l'emploi au seuil retenu avec 2 jeunes enfants représenterait environ 92% du revenu moyen, et donc, peut-on estimer¹, environ 100% du revenu médian. A chacun, bien sûr, d'apprécier si, au vu de ces données, le seuil proposé fait sens à la fois sur le plan économique et sur le plan social.

Le seuil de 2.000 €/nets par mois – Le cas d'un ménage de deux adultes à l'emploi avec deux jeunes enfants Deux comparaisons – Estimations IDD

Revenu mensuel net du ménage*	4.630,0
Revenu moyen pour ce même ménage**	5.019,5
Seuil de pauvreté (officiel) pour ce même ménage	2.587,0
Revenu du ménage en % du revenu moyen	92,2%
Revenu du ménage en % du seuil de pauvreté	179,0%

* y compris des allocations familiales de 330 €/mois

** calculé via les unités de consommation

En tout état de cause l'exercice ci-dessus montre qu'il y a intérêt à réfléchir ce type de dispositif en termes d'unités de consommation, un même revenu net ne signifiant pas le même niveau de vie (en fonction du nombre de personnes qui en dépendent).

Enfin, n'aurait-on pas intérêt à fusionner, ou en tout cas, à rapprocher les différents dispositifs annoncés et/ou en discussion pour les rendre cohérents et justes ? C'est ainsi, par exemple, que si cette proposition de loi devait être adoptée, il n'est pas impossible que des travailleurs à (très) petits salaires ne toucheraient que 200 € alors que des bénéficiaires de la Grapa touchant un revenu proche bénéficieront eux d'un chèque total de 300 € (6 X 50 €). Illustration : le revenu mensuel de la Grapa pour un isolé, qui est de 1.154,41 €, correspond à peu près au salaire net d'un salarié qui travaille à 60% au salaire minimum ; c'est par exemple une situation fréquente dans le secteur des titres-services.

Il y a aussi des questions très concrètes

A supposer que l'octroi de cette allocation soit jugée pertinente, sa mise en œuvre poserait plein de questions concrètes. Ces questions concernent parfois les personnes dont les revenus se trouvent proches du seuil, mais au vu de la structure des salaires ces questions pourraient concerner beaucoup de travailleurs. D'autres valent à tous les niveaux de revenus.

En voici un relevé (probablement) non exhaustif :

1. Qu'entend-on exactement par revenu professionnel ? S'agit-il du salaire net proprement dit ? Qu'en est-il des autres formes de rémunération (chèques-repas, voiture-salaire...). Il existe des travailleurs qui ont un net ("classique") inférieur à 2.000 € mais dépassent ce seuil en tenant compte de divers avantages, plus ou moins soumis aux cotisations et plus ou moins

¹ Voir : Philippe Defeyt, « Le seuil de pauvreté et le taux de pauvreté sont sous-estimés en Belgique », IDD, août 2015 (<http://www.iddweb.eu/docs/SeuilPauv.pdf>)

(dé)fiscalisés.

2. S'agit-il des revenus versés pendant le second trimestre ou des revenus afférents à ce trimestre ? Pour un indépendant, mais pas seulement, ce n'est pas anodin comme question. En effet, les revenus des indépendants du second trimestre contiennent pour beaucoup d'entre eux des rentrées relatives à des opérations du ou des trimestre(s) antérieur(s). Pour les salariés, le salaire du mois de mars a été, le plus souvent, versé au mois d'avril. Cela implique que des travailleurs, salariés ou indépendants, seraient ou pas dans les conditions pour obtenir ce chèque en fonction de l'une ou l'autre approche. Notons au passage que le second trimestre est aussi le trimestre où on verse les pécules de vacances. En tiendra-t-on compte pour calculer le revenu mensuel net moyen du trimestre ?
3. Il est compliqué de calculer le revenu net pour un trimestre particulier pour un indépendant, qu'il le soit à titre principal ou à titre complémentaire. Celui-ci n'est connu précisément que sur une base annuelle quand on a intégré divers éléments comme, par exemple, les amortissements. En outre, des indépendants opérant comme gérant bénéficient à la fois d'un revenu mensuel et de dividendes. Ce serait je pense contraire à l'esprit de la proposition de loi d'accorder ce chèque à un indépendant qui se verserait de confortables dividendes plus tard.
4. Beaucoup de travailleurs ont deux emplois à temps partiel. Dès lors que les précomptes de deux salaires à temps partiel sont inférieurs à l'impôt final des salaires globalisés, il est probable que des salariés seraient au-dessus du seuil si on tient compte des salaires nets effectivement versés sans tenir compte de l'impôt dû.
5. Les taux de précompte n'étant pas les mêmes suivant les allocations sociales (et ayant changé en cours de route pour le chômage corona), il n'est pas impossible que, dans certaines configurations, des personnes au revenu imposable final semblable reçoivent ou pas le chèque de 200 €.
6. On comprend bien la logique de se concentrer sur les seuls revenus professionnels individuels. Mais peut-on considérer comme juste et efficace (par rapport à l'objectif visé) de verser ce chèque à, par exemple, un travailleur à temps partiel volontaire gagnant 1.800 €/mois qui cohabite avec une personne au revenu professionnel très confortable ou encore à un travailleur dont le revenu est inférieur à 2.000 € nets par mois mais qui jouirait d'autres revenus que professionnels significatifs.
7. On risque aussi de créer des inéquités entre ménages, de même nature que celles qui se poseront si on applique telle quelle la décision du superkern d'accorder 50 €/mois pendant 6 mois aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS), les porteurs de handicaps et les pensionnés bénéficiaires de la Grapa (voir l'Annexe) ou si on ne corrige pas la fiscalité des bas revenus². Par exemple un ménage où il y a une allocation chef de ménage dans les conditions ne bénéficiera que d'une fois du chèque alors qu'un ménage touchant deux allocations de chômage – dont la somme équivaut à l'allocation chef de ménage – bénéficiera deux fois du chèque.
8. Des questions se posent aussi en matière de prise en compte des charges de famille. Supposons deux salariés gagnant tous les deux 3.000 € bruts par mois. Le premier, isolé, sans charge d'enfant, aura un net de 1.991,23 € et aura donc droit au chèque de 200 €. Le second, qui sera plus que probablement une femme, est seul et à un jeune enfant à charge. Son net sera de 2.065,23 € ; pas de chèque donc, alors que le niveau de vie de cette personne – avec un enfant à charge – est inférieur de 20,2% à celui du premier travailleur. Le "risque" de passer au-dessus du seuil augmente bien sûr avec le nombre d'enfants.
9. D'une manière générale donner le même chèque, quel que soit le niveau de vie du ménage (à savoir le revenu divisé par le nombre d'unités de consommation), n'est pas équitable, et réduit l'efficacité de la mesure, dès lors qu'on donnerait proportionnellement moins à des ménages dont la propension à consommer est supérieure.

² Voir : Philippe Defeyt, « Augmenter les bas salaires : réconcilier rhétorique et arithmétique », Brève n°41, IDD, juin 2020 (<http://www.iddweb.eu/docs/breven41.pdf>)

10. Comme tout système du tout ou rien, il y aurait, sans correctif, des effets de seuil injustes, à savoir ne pas bénéficier des 200 € parce que le revenu de référence est dépassé ne serait-ce que d'un seul euro.
11. Enfin, la complexité de notre système de (re)distribution des revenus et les parcours de vie sinueux de beaucoup de personnes à petits revenus risquent de faire surgir d'autres problèmes concrets encore. Une illustration ? La voici : comment serait considérée cette rentrée si elle devait bénéficier à une personne qui entre-temps a abouti au CPAS ?

Considérations finales

Comme d'autres mesures de même nature, celle-ci aussi oscille entre la volonté de rencontrer les nombreuses situations où les revenus sont structurellement insuffisants et la préoccupation de soutenir la relance. Mais ne faudrait-il pas aussi tenir compte de l'avantage que constitue un revenu assuré/stable (c'est le cas des revenus des salariés statutaires mais aussi d'autres travailleurs dont l'emploi est de facto plus ou moins sûr). Autrement dit, faut-il traiter de la même manière un travailleur dont le salaire est assuré dans la durée, même s'il est inférieur au seuil de 2.000 €/mois, et celui qui a perdu une partie plus ou moins importante de son revenu et dont l'avenir est plus ou moins incertain ?

On peut se demander si, cette mesure devait être adoptée, sa mise en route forcément tardive (cela prendrait du temps de régler toutes les questions concrètes et de récolter les données permettant de dresser la liste des bénéficiaires) ne réduirait pas son efficacité et la rendrait moins juste. En effet, un nombre, certes indéterminé à ce jour, de travailleurs auront, quand ils recevront ce chèque, retrouvé leur niveau de vie antérieur (la crise pour eux n'aura été que provisoire), alors que d'autres travailleurs, certains d'entre eux ayant été touchés plus tardivement, ne recevront rien alors qu'ils pourraient rester au chômage (beaucoup) plus longtemps.

Par ailleurs, s'il y a de nombreuses questions (d'apparence) techniques qui se posent quand il s'agit de concrétiser cette volonté politique c'est pour trois raisons majeures :

1. Notre législation sociale et fiscale est devenue un vrais fouillis ; la vision d'ensemble et la cohérence ne sont plus là. Deux illustrations, parmi d'autres : 1° le nombre élevé de dispositifs salariaux dont les prélèvements obligatoires (cotisations sociales et fiscalité) sont (très) différents d'un dispositif à l'autre et 2° l'incohérence des règles du précompte entre allocations sociales (des allocations sociales d'un même niveau ne sont pas précomptées de la même manière ; quand l'allocation est précomptée, il n'y a pas de prise en compte des charges de famille ni de la hauteur de l'allocation).
2. La redistribution des revenus repose sur une fiscalité (quasiment) strictement individuelle et une protection sociale (sécurité sociale et assistance) qui contraint les droits individuels par une dimension "familialiste" qui s'est renforcée au cours du temps. Ce contexte rend plus difficile l'activation de mesures équitables.
3. Notre système de (re)distribution des revenus n'est pas en capacité de produire rapidement un état des lieux global et actualisé des revenus. Si on disposait d'un tel système, ce qui est aujourd'hui parfaitement possible, on pourrait intervenir plus facilement et de manière plus juste en cas de crise, adapter immédiatement les précomptes, à la hausse comme à la baisse, activer plus rapidement des droits (par exemple des droits qui dans notre système dépendent du revenu imposable), bref rendre notre système de (re)distribution des revenus plus agile.

Philippe Defeyt

Annexe : **Trois questions sur l'aide de 50 €/mois**³

Le super kern du samedi 07-06-2020 a décidé d'octroyer une aide complémentaire de 50 € par mois, pendant

³ Certains aspects de l'analyse ci-après sont développés dans une note de l'IDD sur le relèvement des allocations sociales minimales (voir : <http://www.iddweb.eu/docs/Brève21.pdf>)

6 mois, aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS), les porteurs de handicaps et les pensionnés bénéficiaires de la Grapa.

Cette décision pose 3 questions majeures d'application (qui trouveront peut-être, ou pas, une réponse dans les jours qui viennent).

1. La zone "grise"

Augmenter certains minima sociaux et pas tous implique que certains allocataires sociaux auront - pendant 6 mois - moins que les bénéficiaires du RIS ou de la Grapa. En effet au vu du nombre important d'allocataires sociaux qui ne se trouvent pas très loin des minima absolus que constituent le RIS ou la Grapa, y ajouter 50 € les fait "tomber" en-dessous des nouveaux minima absolus, même si ceux-ci sont temporaires (pendant 6 mois).

En temps normal, quand l'augmentation est structurelle, par exemple suite à une liaison au bien-être, cela ne pose aucun problème. Par exemple, un pensionné "basculera" vers la Grapa si sa pension est devenue inférieure au nouveau montant de la Grapa. Mais l'augmentation des minima sociaux est en l'état temporaire.

Qu'en sera-t-il ici ? Par exemple, un CPAS pourra-t-il accéder à la demande d'un chômeur gagnant moins que le RIS + les 50 €/mois en lui accordant un RIS partiel ? Les CPAS se souviennent bien d'un épisode qui remonte à quelques années où de nombreux chômeurs avaient droit à un RIS partiel d'une vingtaine d'euros.

L'illustration la plus évidente d'un traitement inéquitable et incohérent entre allocataires est celle qui compare - pour un isolé - l'allocation d'insertion qui se monte à 959,14 €/mois et le RIS isolé qui est de 958,91 €/mois, soit exactement 23 centimes en plus. C'est 23 centimes en plus feront que pendant 6 mois, le jeune au RIS aura 50 € en plus par mois et l'autre se contentera de 23 centimes en plus que le RIS.

Il est probable que des chômeurs "corona" - je pense en particulier à des mamans seules avec une allocation modeste - pourraient un temps tomber en dessous du RIS additionné des 50 €.

Mais le problème se pose aussi pour certains salariés. En quoi la situation d'un salarié vivant seul gagnant 980 €/mois serait-elle plus "confortable" que celle bénéficiaire du RIS isolé avec 50 € en plus ? Pourtant le salarié n'aura rien en plus.

2. Qui est le bénéficiaire des 50 € ?

On n'échappe jamais à cette question en matière de protection sociale. Très concrètement le bénéficiaire de ces 50 € est-il l'individu ou le ménage ?

Illustration. Considérons deux ménages au minimum social (RIS). L'un est composé de deux co-habitants RIS, l'autre d'un membre du ménage ayant une allocation sociale et l'autre est bénéficiaire d'un RIS partiel. Si les 50 € sont accordés aux bénéficiaires du RIS, le premier ménage aura 100 € en plus pendant 6 mois et le second seulement 50 € en plus, alors qu'ils sont au départ exactement au même niveau de revenu.

On peut sur ce point avancer d'autres interrogations. Par exemple, serait-il normal de verser 50 € au bénéficiaire d'un RIS "taux ménage" (catégorie 3) qu'il y ait un ou deux adultes dans le ménage ? Autre question, est-il équitable - puisqu'on vise à lutter contre la précarité - d'accorder le même supplément de 50 € quel que soit le nombre d'enfants ?

3. Arrêter dans 6 mois ?

A-t-on une idée de qui et comment on va expliquer à des personnes en précarité, souvent abîmées et fragilisées par la vie, que les 50 € auxquels elles ont été "habituees" vont être supprimés ? Le *stop and go* en matière sociale est d'une rare violence symbolique. Les pauvres ne sont pas là pour servir de variable d'ajustement conjoncturelle.

* * *

Sans corrections, cette mesure apparaît comme un bricolage bancal. Et c'est peu dire.

Il ne peut en être autrement quand des interventions de cette nature sont improvisées mais surtout quand elles se basent sur les statuts et non la hauteur des revenus.

Si on avait préféré une nouvelle liaison au bien-être, on aurait peut-être donné moins dans l'immédiat, mais la mesure aurait été pérenne et aurait permis de répondre aux incohérences que créera une mesure limitée strictement aux minima sociaux.