

INTRODUCTION

Le présent document s'inscrit dans le cadre du projet BELMOD, un projet financé par la Commission européenne. Pour ce projet, le SPF Sécurité sociale collabore avec le Bureau fédéral du Plan, la KU Leuven, l'Université d'Anvers, l'Université d'Essex, le Service fédéral des pensions et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Dans le cadre de ce projet, nous étudions les possibilités d'amélioration de l'accès à la protection sociale en Belgique.

Diverses études révèlent que l'accès à la protection sociale en Belgique peut être amélioré en réduisant le non-recours aux droits sociaux, c'est-à-dire en veillant à ce que la population exerce ses droits. Le risque de pauvreté augmente lorsqu'une personne faisant déjà partie d'un groupe vulnérable ne fait pas valoir ses droits. Les causes du *non-take up* sont multiples. L'une d'entre elles est la complexité des différents examens des ressources. Contrairement à la sécurité sociale, qui fonctionne selon le principe d'une assurance, l'assistance sociale est fondée sur le principe de nécessité. Les examens des ressources sont conçus pour identifier la capacité financière et la situation de nécessité d'une personne ou d'un ménage et contribuent ainsi à la légitimité des régimes d'assistance.

Le projet BELMOD est constitué de deux parties, à savoir une partie « contenu » et une partie technique.

- Le volet **contenu** a pour but de dresser un inventaire des mesures politiques qui permettraient d'améliorer le recours aux droits sociaux.
- La partie technique de l'étude porte sur la conception d'un modèle de simulation qui permet d'étudier l'impact de certaines mesures. Par exemple : quel sera l'impact d'un nouvel examen des ressources sur la composition du groupe des bénéficiaires ?

Le volet « contenu » part entre autres du constat que la simplification et l'harmonisation des examens des ressources sont des éléments importants dans la lutte contre le non-recours, notamment parce que cela permettrait d'automatiser davantage la procédure d'octroi ou certaines parties de celle-ci. Afin d'identifier de telles possibilités de simplification et d'harmonisation, le SPF Sécurité sociale a étudié les différences entre les principaux examens des ressources, à savoir ceux qui s'appliquent en matière de :

- **revenu d'intégration ;**
- **garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ;**
- **intervention majorée (IM) ;**
- **allocation de remplacement de revenus (ARR) ;**
- **allocation de chauffage.**

Dans le prolongement de cet exercice plutôt théorique, le SPF Sécurité sociale organise une concertation des parties prenantes, en collaboration avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) pour les données relatives aux personnes en situation de pauvreté et leurs associations, et avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale pour une concertation plus large. Les trois fiches ci-dessous servent à étayer cette concertation des parties prenantes.

La question au cœur de la première fiche est de savoir à quoi devrait ressembler un examen équitable des ressources. Nous nous interrogeons notamment sur les éléments de revenus qui doivent ou non être pris en compte dans cet examen. La fiche 2 analyse dans quelle mesure les différents examens des ressources de la protection sociale belge doivent être harmonisés. La fiche 3 s'intéresse aux conditions préalables à une automatisation accrue de l'octroi de droits sociaux. Dans ce contexte, une proposition visant à améliorer le traçage automatique des bénéficiaires potentiels est en cours d'élaboration. Alors que la fiche 1 se concentre sur la question de savoir quelle notion de revenu est nécessaire pour parvenir à un examen équitable des ressources, la fiche 3 porte entre autres sur la manière dont cette notion de revenu peut être traduite en une procédure permettant d'identifier rapidement les bénéficiaires potentiels sur la base d'un concept de revenu plus actuel. La fiche 1 s'intéresse à une notion de revenu équitable permettant de déterminer qui a droit ou non à une prestation. En revanche, le concept de revenu actuel de la fiche 3 s'inscrit dans une méthode visant à identifier au mieux les groupes en situation précaire afin de les informer de leurs droits éventuels. Il va sans dire que le contenu du concept de revenu dans la fiche 3 doit être en ligne avec le contenu de l'examen équitable des ressources. L'objectif de la concertation des parties prenantes est d'alimenter les questions énumérées dans les fiches et de collecter des arguments pour et contre les différentes options.

FICHE 1 : UN EXAMEN ÉQUITABLE DES RESSOURCES

L'étude comparative des 5 examens des ressources menée par le SPF Sécurité sociale a mis en évidence une série de questions susceptibles de contribuer à façonner le débat sur l'examen équitable des ressources. Les différentes questions ont été regroupées en trois sections :

1. **Quels** sont les **types** de revenus, biens et dépenses qui doivent être pris en compte afin d'obtenir une vue correcte des besoins financiers d'une personne ?
2. **Quelles** sont les **personnes** dont il faut tenir compte des revenus, biens et dépenses ? Uniquement la personne dans le besoin ou également les personnes qui vivent avec elle ? Toutes les personnes vivant sous le même toit, uniquement le conjoint uniquement, ou une autre solution intermédiaire ?
3. Sur **quelle période** allons-nous examiner les revenus ? Pour chaque demande d'aide, la capacité financière actuelle est-elle importante, ou existe-t-il des arguments valables pour réserver certaines formes d'aide aux personnes et aux ménages ayant de faibles revenus pendant une plus longue période ?

1. QUELS TYPES DE REVENUS FAUT-IL PRENDRE EN COMPTE DANS LA NOTION DE REVENUS ?

Une première question est donc de savoir vers quel type d'examen des ressources nous voulons évoluer. Souhaitons-nous appliquer une notion de revenus large qui dresse un panorama très complet de toutes les ressources, y compris des biens comme l'épargne ou la possession d'un logement, au moyen d'une enquête sociale ou d'un questionnaire ? Ou plutôt un examen des

ressources simple, basé sur les revenus imposables ? Nous pouvons également nous demander si l'endettement doit être pris en compte dans l'examen des ressources.

Idéalement, un examen des ressources devrait refléter l'ensemble des revenus qui interviennent dans la capacité financière d'un ménage. En réalité, c'est difficile, notamment parce que tous les revenus ne sont pas faciles à enregistrer. Il faudra donc faire des choix en ce qui concerne les revenus à prendre en compte. Nous nous intéresserons plus précisément aux revenus du travail, aux revenus du patrimoine, aux prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale, ainsi qu'aux pensions alimentaires.

1.1. Revenus du travail

La notion de « revenus du travail » peut s'interpréter de différentes manières. Cela apparaît également dans la manière dont cette notion est déterminée dans les différents examens des ressources.

Les examens des ressources étudiés appliquent différents concepts de rémunération. Ils prennent parfois en considération le **revenu brut imposable issu de la déclaration fiscale**. Ce concept de rémunération tient uniquement compte des cotisations payées pour la sécurité sociale. Sont également inclus dans le calcul les avantages de toute nature imposables, tels qu'une voiture de société, un abonnement social pour les transports en commun (si > à 380 EUR/an), le double pécule de vacances et le pécule de vacances complémentaire, ainsi que les primes ou gratifications exceptionnelles. Ce concept de rémunération ne tient en revanche pas compte des avantages non imposables comme les chèques-repas ou les écochèques, la participation de l'employeur à une assurance hospitalisation ou les revenus des flexi-jobs. Le droit à la GRAPA est basé sur le revenu brut imposable.

Si l'on tient compte du **revenu net imposable issu de la déclaration fiscale**, les déductions fiscales telles que les pensions alimentaires versées et les frais professionnels réels ou forfaitaires engagés pour obtenir ce revenu sont également inclus dans le calcul. Sans ces frais professionnels, nombreux sont ceux qui ne seraient pas en mesure d'obtenir un revenu. Il existe un risque que certains engagent intentionnellement davantage de frais professionnels afin de faire baisser leur revenu net imposable et de pouvoir ainsi bénéficier d'une prestation d'assistance. Les frais professionnels incluent également les cotisations sociales versées par les travailleurs indépendants à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Le droit à une ARR est déterminé sur la base du revenu net imposable.

On peut aussi tenir compte de la **rémunération nette suivant la fiche de rémunération** ; il s'agit de la rémunération brute imposable moins le précompte professionnel, à laquelle on ajoute les éléments de rémunération non imposables comme les chèques-repas et les écochèques. La déduction du précompte professionnel signifie que l'on tient compte de la capacité financière réelle des ménages, même si le précompte professionnel reste une estimation de l'imposition finale à l'impôt des personnes physiques. Ce concept de rémunération nette est encore complété par les revenus du travail qui ne doivent pas être déclarés à l'impôt des personnes physiques, comme les salaires des fonctionnaires européens. Pour l'octroi du revenu d'intégration, les CPAS se

basent généralement sur la rémunération nette indiquée sur la fiche de paie. En principe, ils tiennent également compte des revenus du travail au noir.

Schéma 1 : Notions de revenus selon la déclaration fiscale

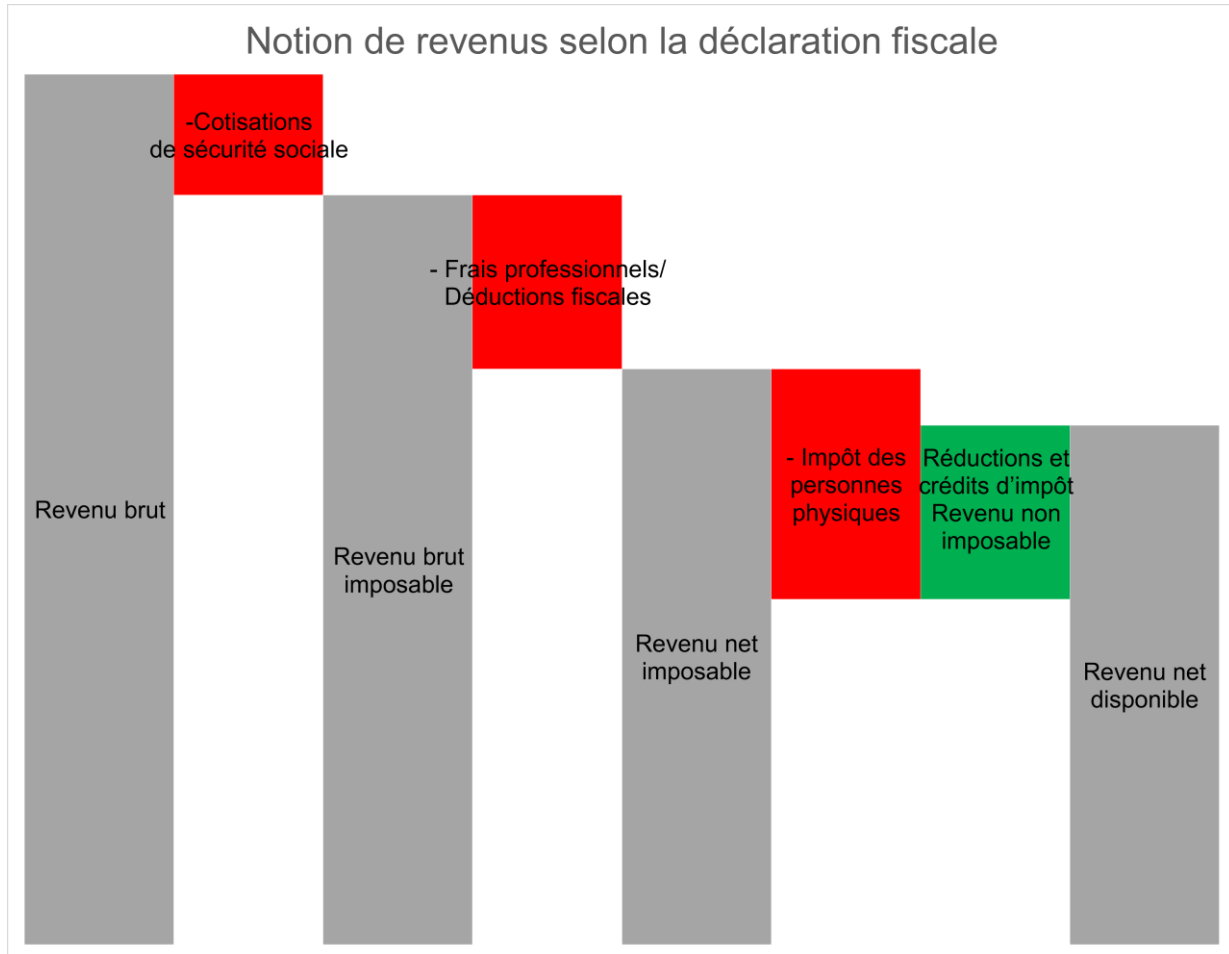
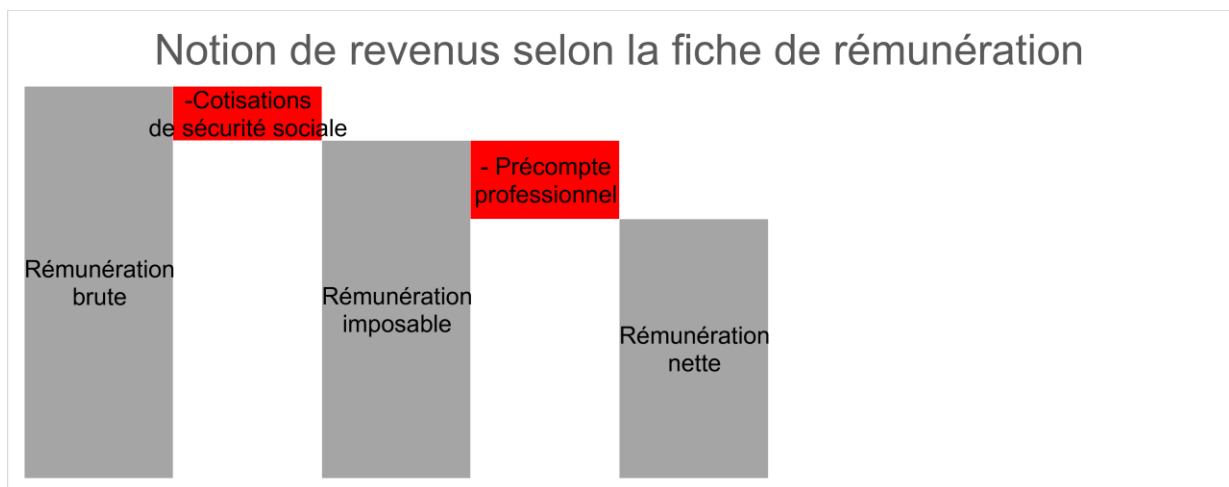


Schéma 2 : Notions de revenus selon la fiche de rémunération



Glossaire :

- Cotisations de sécurité sociale : cotisations sur les revenus professionnels versées à l'Office national de Sécurité sociale (ONSS).
- Frais professionnels : frais (forfaitaires ou réels) engagés en vue d'obtenir le revenu ; ils comprennent également les cotisations sociales payées par les travailleurs indépendants à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI).
- Déductions fiscales : avantages fiscaux accordés en raison de dépenses spécifiques qui réduisent le revenu imposable, comme le bonus logement avant 2015 et la déduction fiscale pour les pensions alimentaires versées.
- Impôt des personnes physiques dû : obtenu en appliquant l'échelle d'imposition au revenu net imposable.
- Réduction d'impôt sur la quotité exemptée, aussi appelé minimum imposable : il s'agit du montant qui n'est pas soumis à l'impôt, quelle que soit la situation familiale. Les échelles d'imposition sont appliquées pour calculer la réduction d'impôt sur la quotité exemptée.
- Réductions d'impôt (autres) : avantages fiscaux accordés en raison de certaines dépenses, qui réduisent l'impôt à payer, mais qui ne sont pas remboursables s'ils sont supérieurs à l'impôt dû ; réduction fiscale pour la garde d'enfants ou l'utilisation de titres-services.
- Crédits d'impôt : avantages fiscaux accordés en raison de certaines dépenses, qui réduisent l'impôt à payer, mais qui sont remboursables (jusqu'à un certain point) s'ils sont supérieurs à l'impôt à payer (aussi appelés impôt négatif).
- Revenu non imposable : revenus qui ne sont pas soumis à l'impôt des personnes physiques.
- Précompte professionnel : le précompte professionnel est une avance sur l'impôt définitif sur le revenu. Ce montant est retenu tous les mois « à la source » par l'employeur sur la rémunération imposable – c'est-à-dire la rémunération brute moins les cotisations sociales – des travailleurs. Le montant du précompte professionnel dépend de différents facteurs, comme le montant de la rémunération, l'état civil, la composition de famille, d'autres charges de famille. Ce précompte professionnel est ensuite déduit du calcul définitif de l'impôt.

L'un des avantages majeurs de la déclaration fiscale est que les données sont centralisées. Cependant, le fait que ces données datent d'au moins deux ans avant la demande constitue un inconvénient. L'usage de données obsolètes peut s'avérer problématique pour les ménages dont la situation de revenu a changé entre-temps. La rémunération nette suivant la fiche de paie contient effectivement des données récentes, mais elle n'est enregistrée que par les secrétariats sociaux et n'est pas connue des administrations publiques.

Compte tenu des avantages et des inconvénients de ces différents concepts de rémunération et de la diversité de leur composition, nous nous demandons quel serait le concept de rémunération le plus adéquat pour un examen des ressources.

1.2. Revenus du patrimoine

Outre le revenu du travail, les revenus du capital ou de la propriété peuvent également être pris en compte pour déterminer la capacité financière totale d'un individu. Les différents examens des ressources de la protection sociale belge traitent cette question de diverses manières. Les

examens des ressources varient considérablement les uns des autres sur le plan des revenus pris en compte (soit l'ensemble, soit uniquement les revenus imposables) et de la manière dont ils sont pris en compte (revenus établis ou estimés).

1.2.1. Revenus de biens mobiliers

Les revenus mobiliers provenant de comptes bancaires, d'actions et d'obligations ne doivent généralement pas être déclarés à l'impôt des personnes physiques. Il est donc clair que le revenu imposable ne reflète pas complètement la capacité financière d'un ménage. Il n'existe pas non plus de cadastre centralisé des fortunes où les banques devraient enregistrer les biens ou revenus mobiliers.

C'est la raison pour laquelle les revenus de biens mobiliers sont pris en compte de différentes manières dans les examens des ressources. Certains examens des ressources ne tiennent compte que des revenus mobiliers qui doivent être déclarés à l'impôt des personnes physiques. Il s'agit dans ce cas d'une part très faible de tous les revenus mobiliers possibles. D'autres examens de ressources tiennent compte de l'ensemble des revenus mobiliers. C'est notamment le cas des CPAS, au moyen d'un examen détaillé des ressources. Par ailleurs, certains examens des ressources incluent dans les revenus un pourcentage du patrimoine mobilier (pourcentage qui varie en fonction des tranches). La cession de biens mobiliers au moyen d'une donation, d'une vente ou d'une opération similaire au cours des dix années précédentes est également considérée comme un revenu dans certains examens des ressources.

Nous énumérons encore une fois ci-dessous les différentes options, parmi lesquelles des combinaisons de deux options sont possibles, comme dans le dernier et l'avant-dernier cas :

- **Revenus mobiliers déclarés à l'impôt (p. ex. ARR)**
- **Tous les revenus mobiliers, qu'ils soient ou non déclarés à l'impôt (p. ex. IM)**
- **Patrimoine mobilier (tel que solde de divers comptes financiers) (p. ex. revenu d'intégration)**
- **Revenus provenant de la cession de biens mobiliers (p. ex. revenu d'intégration)**

1.2.2. Revenus de biens immobiliers

En ce qui concerne les revenus immobiliers, plusieurs examens des ressources se basent sur les données de l'impôt des personnes physiques. Ces données sont incomplètes. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, la valeur de l'habitation propre pour laquelle un prêt a été conclu ne doit plus être déclarée. Pour les biens immobiliers qui doivent bel et bien être déclarés, c'est généralement le revenu cadastral qui est demandé, un montant qui n'est souvent plus représentatif¹. D'autres

¹ Contrairement au patrimoine mobilier, le patrimoine immobilier fait bien l'objet, en Belgique, d'un enregistrement centralisé au cadastre de l'Administration générale de la documentation patrimoniale du SPF Finances. Le revenu cadastral (RC) de tous les biens immobiliers, c'est-à-dire « le revenu net normal moyen sur un an », est conservé dans ce cadastre. Toutefois, le RC n'est pas une mesure parfaite du revenu immobilier actuel, étant donné qu'il est basé sur des estimations effectuées en 1975 et qu'il n'est donc plus représentatif du marché locatif actuel.

examens des ressources incluront l'ensemble des revenus immobiliers dans le calcul, qu'ils doivent ou non être déclarés à l'impôt des personnes physiques. Ici aussi, on se basera généralement sur le revenu cadastral ; mais les collaborateurs des CPAS peuvent également prendre en compte le loyer brut pour l'octroi du revenu d'intégration. C'est le cas lorsque le loyer brut qu'un demandeur perçoit pour un bien immobilier dont il a la pleine propriété ou l'usufruit et qu'il loue est supérieur aux revenus immobiliers calculés à partir du revenu cadastral. La cession de biens immobiliers au moyen d'une donation, d'une vente ou d'une opération similaire au cours des dix années précédentes est également considérée comme un revenu dans certains examens des ressources.

Nous énumérons ici aussi les différentes options, parmi lesquelles des combinaisons de deux options sont possibles, comme dans le dernier et l'avant-dernier cas :

- **Revenus immobiliers déclarés à l'impôt des personnes physiques (p. ex. ARR)**
- **Tous les revenus immobiliers, qu'ils soient ou non déclarés à l'impôt des personnes physiques (p. ex. IM)**
- **Loyers bruts (p. ex. revenu d'intégration)**
- **Revenus provenant de la cession de biens immobiliers (p. ex. revenu d'intégration)**

La question sous-jacente est donc toujours de savoir quelle option est la plus souhaitable pour aboutir à un examen équitable des ressources. Faut-il tenir compte du patrimoine qui a été cédé récemment ? Qu'en est-il de l'épargne : faut-il appliquer des limites dans sa prise en compte ? La possession d'une habitation propre doit-elle être prise en compte ? Et qu'en est-il de la possession d'immeubles de rapport ?

1.3. Prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale

Les **prestations de sécurité sociale** telles que les pensions de retraite et de survie, les allocations de chômage, les indemnités de maladie et d'invalidité, les indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles, à l'exception des allocations familiales, sont **généralement prises en compte** dans les examens des ressources que nous avons étudiés.

Les **prestations d'assistance sociale ne sont généralement pas prises en compte** dans les examens des ressources que nous avons étudiés, à l'exception de celui qui est appliqué pour le calcul du revenu d'intégration. Ne pas prendre en considération les prestations d'assistance peut conduire à des injustices. Si une personne disposant d'un revenu professionnel très faible vit avec une personne percevant un revenu de remplacement imposable (par exemple, une indemnité d'invalidité), il se peut que le revenu imposable du ménage dépasse un certain plafond de revenu. Si cette même personne vit avec quelqu'un qui perçoit un revenu de remplacement non imposable (par exemple, une allocation de remplacement de revenus - ARR), le revenu imposable du ménage est susceptible de rester inférieur au plafond donné.

1.4. Pensions alimentaires

Il existe également des différences en ce qui concerne la prise en compte des pensions alimentaires versées et perçues dans les examens des ressources. Certains examens des ressources **tiendront toujours compte des pensions alimentaires perçues, d'autres ne les prendront en compte que si elles sont perçues d'un ex-conjoint**. Dans d'autres cas encore, **les pensions alimentaires ne seront pas prises en considération si elles sont perçues en faveur d'enfants à charge**.

Sauf dans le cas de la GRAPA, **les pensions alimentaires versées sont généralement prises en compte**, afin que l'examen des ressources reflète mieux la capacité financière des familles.

2. QUELLES SONT LES PERSONNES DONT LES MOYENS FINANCIERS SONT PRIS EN COMPTE ?

Un examen équitable des ressources doit cerner correctement la capacité financière ET les besoins d'un ménage en tenant compte de la composition de famille et des revenus apportés par les différents membres du ménage.

La première question est de savoir de quelles personnes se compose un ménage. Les bénéficiaires sont souvent répartis en trois catégories familiales : les personnes avec charge de famille, les personnes isolées et les cohabitants. Le montant de la prestation peut dès lors varier d'une catégorie à une autre. On peut également faire la distinction entre la famille – composée d'un chef de famille et de son conjoint, ainsi que d'éventuels enfants à charge – et le ménage au sens du Registre national – qui englobe toutes les personnes domiciliées à une même adresse. Des définitions différentes sont appliquées suivant les prestations et les mesures concernées, ce qui conduit à un manque de clarté et à l'insécurité juridique.

Le Registre national permet de vérifier quelles sont les personnes domiciliées à la même adresse, mais cette information ne reflète pas nécessairement correctement la contribution de chacun à la capacité financière du ménage. En outre, les données du Registre national ne sont pas toujours à jour. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre des examens des ressources, les données du Registre national sont en général consultées principalement à des fins de contrôle. La situation familiale de fait – qui contribue effectivement à la capacité financière du demandeur ? – est alors examinée à l'aide d'un formulaire de demande ou d'une enquête sociale.

En outre, on part généralement du principe que toutes les personnes vivant sous le même toit contribuent au ménage, ce qui explique notamment que les cohabitants perçoivent une allocation de chômage inférieure à celle des personnes isolées, quels que soient les revenus des cohabitants.

La deuxième question est de savoir quelles sont les personnes dont les revenus sont pris en compte. La réponse à cette question varie selon les examens des ressources étudiés, allant de la prise en compte des revenus de l'époux ou du cohabitant légal uniquement, jusqu'à celle des revenus de tous les membres du ménage. Pour l'octroi d'un revenu d'intégration et la détermination du montant de celui-ci, on tient compte à la fois de la catégorie familiale d'une

personne et des revenus de son ménage. Dans d'autres cas, le droit à une allocation ne dépend pas directement de l'appartenance d'une personne à une certaine catégorie familiale, mais bien du revenu pour l'ensemble du ménage.

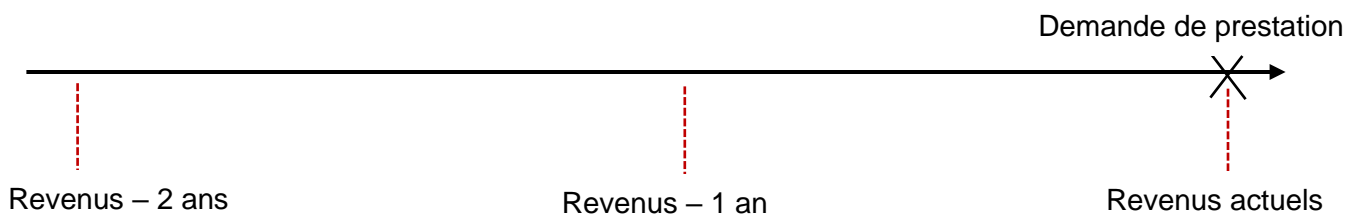
3. PERIODE DE REFERENCE

Dans le cadre de l'application d'un examen des ressources lors d'une demande, on tient compte des revenus relatifs à une certaine période précédant la demande. Cette période est appelée « période de référence ». D'une prestation à une autre, il existe d'importantes différences sur le plan des périodes de références appliquées. Celles-ci peuvent ainsi varier de deux ans avant la demande, sur la base de l'avertissement-extrait de rôle, aux rentrées actuelles basées sur les relevés de compte. Pour une même prestation, des périodes de référence différentes sont également appliquées en fonction de la catégorie à laquelle appartient le demandeur. C'est par exemple le cas pour l'IM.

L'avantage d'une période de référence de deux ans, qui s'appuie sur des données fiscales, c'est que l'examen des ressources peut en grande partie être effectué sur la base de flux de données électroniques entre les institutions sociales. Ces examens des ressources sont de ce fait relativement faciles à gérer sur le plan administratif. L'inconvénient est que les personnes qui font face à une perte importante de revenus ne pourront bénéficier du droit à une prestation que plus tard, à moins que des procédures soient prévues pour que les familles qui peuvent démontrer des changements soudains puissent tout de même y avoir droit. Les périodes de référence de 1 mois avant la demande offrent une solution au problème d'instabilité de la situation de revenus de nombreux ménages à faibles revenus. Leur inconvénient est la lourde charge administrative, tant pour le service administratif compétent que pour le demandeur. Les démarches à effectuer par le demandeur augmentent le risque de non-recours.

Le plus important est ici de choisir entre une période de référence basée sur les données fiscales (facilité administrative et possibilité d'automatisation) ou sur des données plus récentes (réactivité, mais risque plus élevé de non-recours).

Illustration : périodes de référence possibles pour les examens des ressources



CONCLUSION

On est en droit d'attendre qu'un examen équitable des ressources respecte les 4 principes suivants : exhaustivité, réalité, données actuelles et simplicité. L'exhaustivité doit garantir un

inventaire le plus précis possible de la capacité financière d'une famille, pour que l'aide parvienne aux familles réellement dans le besoin. Le principe de réalité met l'accent sur la nécessité de disposer de données qui reflètent le montant réel d'un revenu et ne dépendent pas des règles fiscales ou parafiscales (par exemple : le montant des frais professionnels figurant dans la déclaration d'impôt est en grande partie déterminé par la réglementation fiscale à cet égard). Des données actuelles sont essentielles parce que l'efficacité de la lutte contre la pauvreté dépend naturellement de la rapidité avec laquelle les besoins peuvent être détectés. La simplicité favorise l'accessibilité et le recours effectif aux droits. Des examens des ressources simples sont plus faciles à comprendre et à automatiser. Le problème, c'est qu'il n'est pas facile de réunir ces quatre principes dans un même examen des ressources. Par exemple : Si l'on privilégie la simplification, il conviendrait de baser de façon générale l'examen des ressources sur la déclaration fiscale. Mais les revenus figurant dans la déclaration fiscale ne sont ni actuels ni complets. La concertation des parties prenantes peut nous aider à y voir plus clair sur le poids que doit représenter chacun des principes dans les nombreux choix techniques qui doivent être opérés lors de la mise en place ou de l'adaptation d'un examen des ressources.