

L'adéquation des prestations d'assistance sociale

**Analyse d'impact des récentes augmentations des
montants des allocations et des possibilités
d'amélioration**

Auteur & contact : Arne Depoortere (arne.depoortere@minsoc.fed.be)

Autres contributeurs : Natascha Van Mechelen, Tine Hufkens, Gineke Mampaey

Juillet 2024



Table des matières

1	Introduction	3
2	Méthode.....	4
3	Impact des récentes augmentations des allocations.....	5
4	Possibilités d'amélioration	7
4.1	Impact de nouvelles augmentations	7
4.2	Ajustement des échelles d'équivalence	10
4.3	Le non-take-up mine l'adéquation des prestations d'assistance sociale	11
5	Conclusions	12
6	Bibliographie	13

1 Introduction

En 2020, le gouvernement De Croo avait décidé d'augmenter les allocations minimales en direction du seuil de pauvreté. Concrètement, il avait été décidé d'augmenter le revenu d'intégration et l'allocation de remplacement de revenus (ARR) aux personnes en situation de handicap de 2,68 %, la pension minimale de 2,65 %, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) de 2,58 % et les minima de chômage de 1,12 % au 1^{er} janvier de chaque année au cours de la période 2021-2024. Mais ce calendrier n'a été respecté qu'en 2021 et en 2022. En 2023, seules la pension minimale et la GRAPA ont augmenté au rythme prévu. L'augmentation du revenu d'intégration et de l'ARR a été moins importante qu'initialement prévu et les minima de chômage n'ont pas été augmentés. Enfin, au 1^{er} janvier 2024, l'ARR a été augmentée de 2,68 % et la pension minimale de 2,08 %. La GRAPA, le revenu d'intégration et les minima en matière de chômage sont restés inchangés. Tableau 1 illustre les résultats du plan fédéral de lutte contre la pauvreté sur les montants des allocations pour ces mesures au 01/01/2024 et leur relation avec le seuil de pauvreté estimé.

	Montant des allocations au 01/01/2024	Ratio par rapport au seuil de pauvreté (estimation)
ARR	€ 1.295,01	84,4 %
GRAPA	€ 1.519,02	99,1 %
Revenu d'intégration	€ 1.263,17	82,4 %
Allocation de chômage minimum	€ 1.381,90	90,1 %

Tableau 1. Rapport entre les montants des allocations pour une personne isolée et le seuil de pauvreté estimé au 01/01/2024

Dans ce rapport, nous examinons l'impact de ces mesures sur les chiffres de pauvreté. À cet égard, l'accent est mis sur les prestations d'assistance sociale : le revenu d'intégration, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et l'allocation de remplacement de revenus pour personnes en situation de handicap (ARR). Nous examinons dans quelle mesure le risque de pauvreté est élevé pour la population belge et les bénéficiaires d'une assistance après la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Quel serait l'impact d'une augmentation encore plus importante des allocations en direction du seuil de pauvreté ? Quels sont les autres facteurs susceptibles de compromettre l'adéquation des prestations ?

La première partie de cette note aborde la méthodologie utilisée dans les analyses. La deuxième partie analyse ensuite l'impact du plan fédéral de lutte contre la pauvreté, ainsi que des augmentations dues aux indexations et aux adaptations au bien-être, sur la situation en termes de revenus de l'ARR et des autres bénéficiaires d'une assistance. La dernière partie contient des analyses exploratoires de mesures supplémentaires possibles axées sur l'amélioration de l'adéquation de la protection du revenu minimum.

2 Méthode

L'évaluation de l'impact des augmentations des prestations d'assistance sociale dans le cadre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et les analyses complémentaires utilisent le modèle de microsimulation BELMOD¹. Conjointement avec l'ensemble des données administratives détaillées sous-jacentes², ce modèle permet d'examiner l'impact des impôts et des allocations sociales sur le revenu net disponible (des ménages). Les ajustements apportés au modèle permettent de tester et de comparer différents scénarios politiques afin de vérifier l'impact des réformes. Dans ces scénarios, les montants maximaux des allocations pour cette analyse sont par conséquent majorés jusqu'au niveau après l'application du plan fédéral et d'autres augmentations par rapport au seuil de pauvreté. Afin de minimiser les biais potentiels, le scénario de référence est l'année 2019, soit la même année que celle de l'ensemble des données administratives utilisées pour ces analyses. En effet, lors de la simulation d'une législation plus récente, les revenus doivent être ajustés. Cependant, ces ajustements ne sont qu'une approximation de la réalité, ce qui crée des risques pour des concepts qui sont très sensibles à de petits changements dans la distribution des revenus, comme le seuil de pauvreté. Pour éliminer cet effet, les montants des allocations sont majorés pour refléter un certain ratio par rapport au seuil de pauvreté de 2019.

Pour évaluer l'impact des récentes augmentations, les ratios des montants des prestations pour les personnes isolées d'application au 01/01/2024, par rapport au seuil de pauvreté, sont calculés. Toutefois, comme il n'existe pas encore de seuil de pauvreté officiel pour 2024, le seuil de pauvreté de 2022 est relevé sur la base de la croissance estimée du revenu disponible réel selon le Bureau fédéral du Plan (2024). Ce ratio calculé (cf. Tableau 1) est ensuite appliqué au seuil de pauvreté pour 2019 pour calculer les montants des allocations utilisés dans le scénario de réforme de la simulation.

D'autres scénarios ont été simulés pour l'analyse exploratoire de mesures supplémentaires. Tout d'abord, nous examinons ce qui se passe si le ratio par rapport au seuil de pauvreté est porté à 85 %, 90 % et 95 %. Nous ne simulons cela que pour le revenu d'intégration et l'allocation de remplacement de revenus ; en effet, depuis les récentes augmentations, nous estimons déjà le ratio pour la garantie de revenus aux personnes âgées à 99 %. Nous simulons également un scénario dans lequel le ratio d'une allocation pour des bénéficiaires de la GRAPA qui cohabitent est porté à 75 %. Cela reflète ainsi l'échelle d'équivalence de l'OCDE³ utilisée pour calculer le revenu disponible équivalent des ménages sur lequel sont basés les chiffres de pauvreté. Enfin, un scénario se fondant sur un full-take-up (recours complet) est également simulé. La correction pour le non-take-up (non-recours) pour le revenu d'intégration et la GRAPA dans le modèle de microsimulation BELMOD, basé sur l'étude TAKE (Goedemé et al., 2022), NTU (le non-recours à certains droits bien que les conditions soient remplies)

¹ BELMOD est un modèle de microsimulation *non comportementale* statique pour la fiscalité et les prestations sociales en Belgique. Le modèle est géré par la DG Analyse & Suivi du SPF Sécurité sociale. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/belmod>.

² L'ensemble de données BELMOD contient les données socio-économiques de l'année 2019 d'environ 12 % de la population belge. La principale source de données est le Datawarehouse Marché du travail & Protection sociale (DWH MT&PS) de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale (BCSS). De plus, l'ensemble de données d'entrée contient des données issues de la banque de données IPCAL du SPF Finances (données fiscales) et de la banque de données STIPAD/CADNET (informations relatives au patrimoine immobilier).

³ Cette échelle se compose de la somme des pondérations attribuées aux membres du ménage : 1,0 pour le premier adulte ; 0,5 pour chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans ou plus et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans.

est donc éliminée dans ce cas. Chaque personne qui a donc théoriquement droit à la prestation ou à l'allocation se la voit attribuer dans la simulation. En ce qui concerne l'ARR, aucune correction pour le NTU n'est prévue dans le modèle en raison de l'absence de chiffres fiables concernant le NTU en cas d'ARR. L'inclusion de l'ARR dans le modèle est toutefois limitée aux personnes dont on sait qu'elles remplissent les conditions médicales.

3 Impact des récentes augmentations des allocations

L'impact de la mesure sur le risque global de pauvreté⁴ en Belgique est relativement limité. Le risque de pauvreté passe de 14,3 % à 13,9 %. Cependant, nous constatons une différence sur le plan de l'intensité de la pauvreté. Ainsi, l'écart de pauvreté - la différence entre le revenu médian de personnes en dessous du seuil de pauvreté par rapport à la médiane - passe de 21,3 % à 17,8 %. Lorsque l'on se concentre sur des groupes cibles spécifiques, l'effet est plus important : le risque de pauvreté des bénéficiaires de l'ARR passe de 27,1 % à 25,4 %, celui des bénéficiaires de la GRAPA de 38,6 % à 30,2 % et celui des bénéficiaires d'un revenu d'intégration de 74,8 % à 70,9 % (Figure 1). L'écart entre le revenu des bénéficiaires menacés de pauvreté et le seuil de pauvreté se réduit également plus fortement pour les groupes cibles spécifiques. En ce qui concerne les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus, l'écart se réduit de 6,86 points de pourcentage pour atteindre 8,66 % (Figure 2).

L'explication de l'impact plus limité sur le risque de pauvreté dans l'ensemble de la population est simple. Le montant de l'allocation maximale dans le domaine de l'assistance sociale n'est nulle part supérieur au seuil de pauvreté pour un ménage d'une personne, même après la réforme. Le fait que certains ménages bénéficiaires d'une prestation d'assistance sociale se retrouvent malgré tout au-dessus du seuil de pauvreté est principalement dû au concept de ménage adopté. Pour mesurer la pauvreté, on utilise un concept de ménage beaucoup plus large que dans l'examen des ressources sur la base duquel les prestations d'assistance sociale sont calculées. Par exemple, alors que deux frères vivant ensemble sont considérés comme un seul ménage aux fins de la mesure de la pauvreté, l'examen des ressources ne prend généralement pas en compte les revenus des parents au deuxième degré ou plus. En outre, la mesure de la pauvreté prend en compte tous les revenus, alors que dans l'examen des ressources, certains revenus sont parfois exonérés en tout ou en partie. Par exemple, dans le cas de la garantie de revenus aux personnes âgées, les revenus des ascendants et des descendants sont exonérés et, entre autres, 10 % de la pension l'est également.

⁴ Le risque de pauvreté fait référence au pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du revenu national médian disponible après transferts sociaux.

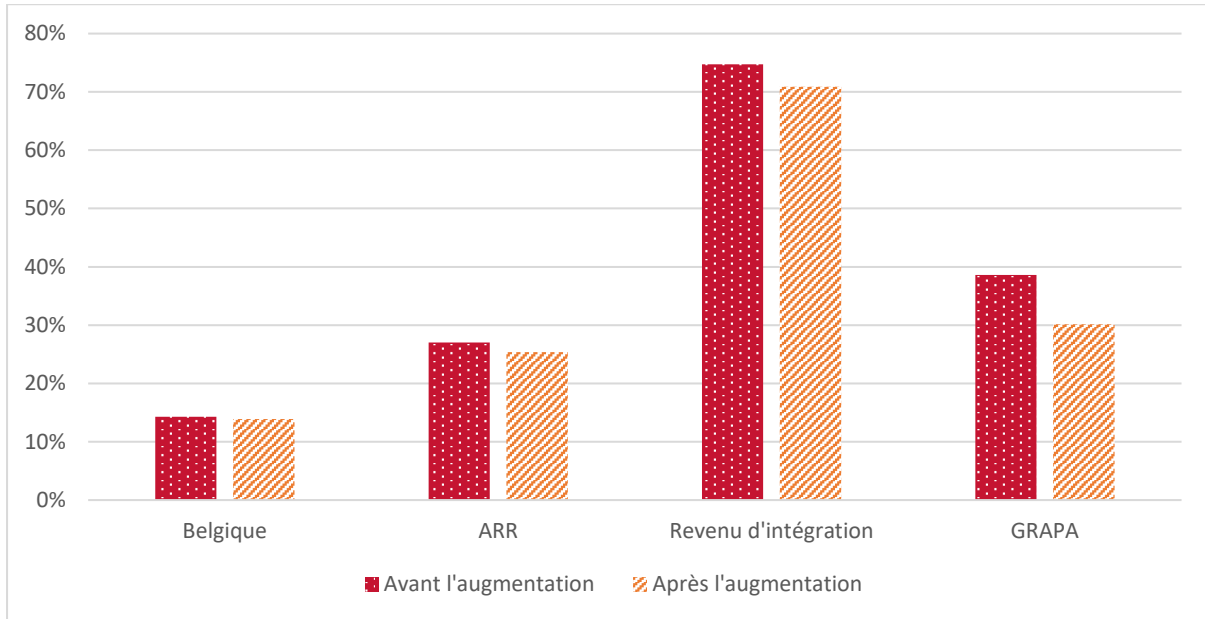


Figure 3. Taux de risque de pauvreté (AROP) pour les bénéficiaires de l'assistance sociale (source : BELMOD, 2024)



Figure 4. L'écart de pauvreté pour les bénéficiaires de l'assistance sociale (source : BELMOD, 2024)

4 Possibilités d'amélioration

4.1 Impact de nouvelles augmentations

Selon des estimations récentes du SPF Sécurité sociale, l'ARR au 1^{er} janvier 2024 pour une personne isolée s'élevait à 84 % du seuil de pauvreté ; pour un couple sans enfant, à 76 %. En ce qui concerne le revenu d'intégration, le ratio est de 82 % pour une personne isolée et de 73 % pour les couples sans enfants. Dans cette section, nous examinons l'impact potentiel que pourraient avoir de nouvelles augmentations en direction du seuil de pauvreté. Des simulations ont été utilisées pour calculer l'impact d'une augmentation progressive des allocations minimales sur le risque de pauvreté, à l'exception de la GRAPA, où l'allocation représente déjà 99 % du seuil de pauvreté. Il en ressort que le risque de pauvreté peut diminuer même sans augmentation jusqu'au seuil de pauvreté (Figure 5).

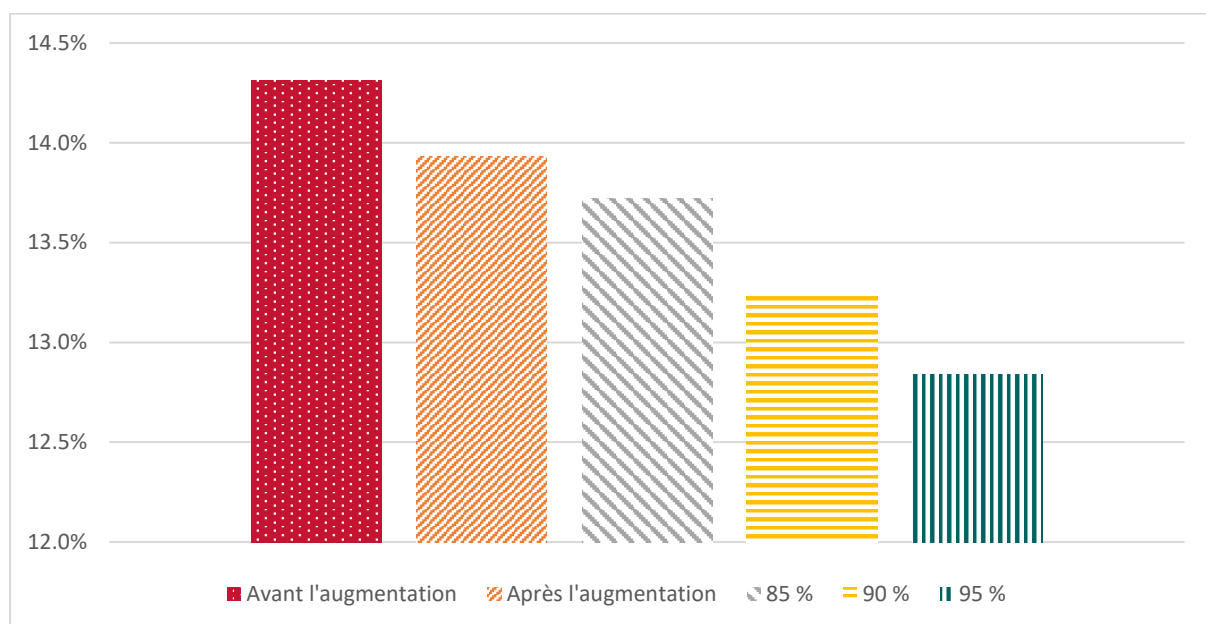


Figure 5. Risque de pauvreté si les prestations d'assistance sociale continuent d'augmenter en direction du seuil de pauvreté (source : BELMOD, 2024)

Nous constatons également que l'écart de pauvreté se réduit davantage après des augmentations supplémentaires des montants des allocations, bien que dans une moindre mesure (Figure 6). Il convient de noter que cet indicateur est plus sensible aux augmentations du revenu médian et du seuil de pauvreté, de sorte que l'écart peut justement se creuser pour les personnes ayant des revenus constants, par exemple en raison du non-take-up ou de la non-appartenance au groupe cible. Il s'agit donc d'une mesure relative ; en termes absolus, dans nos analyses, personne ne régresse.

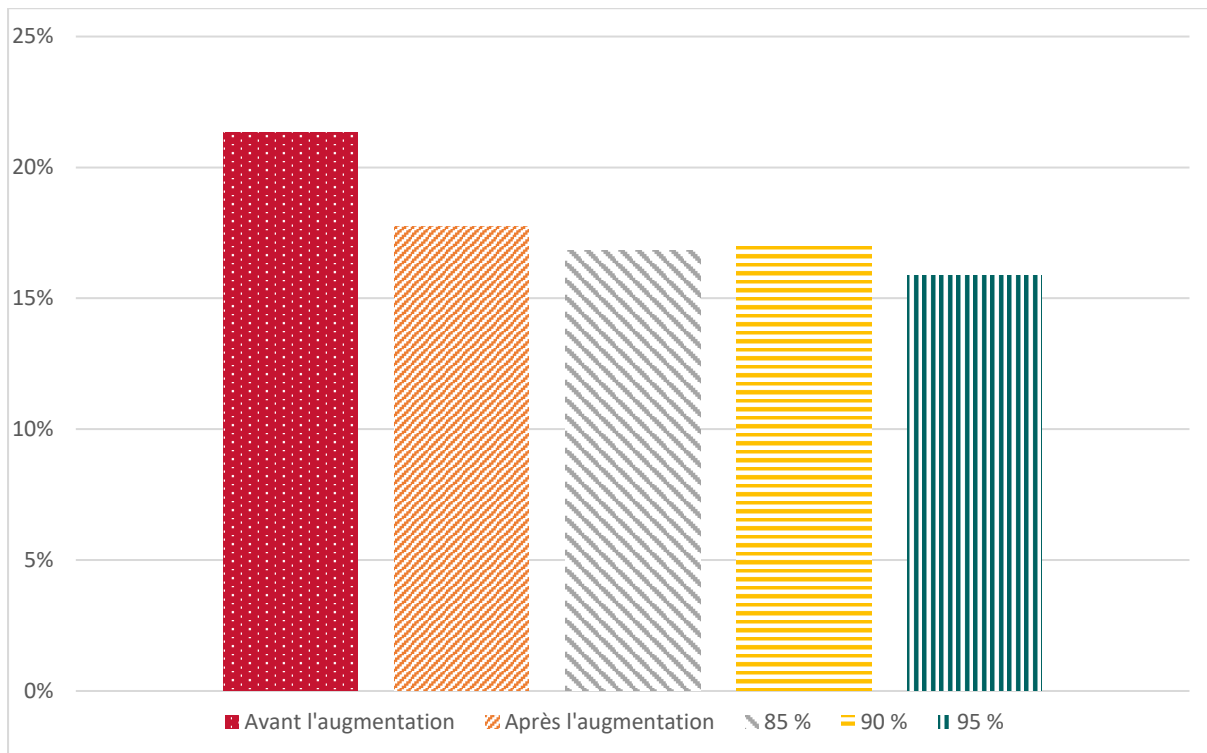


Figure 6. Écart de pauvreté si les allocations continuent d'augmenter en direction du seuil de pauvreté (source : BELMOD, 2024)

En particulier pour les bénéficiaires d'une allocation que nous avons augmentée dans ces simulations, nous constatons une forte réduction supplémentaire du risque de pauvreté. Parmi les bénéficiaires de l'ARR en particulier, le risque de pauvreté tombe à 13,3 % lorsque l'allocation pour une personne isolée est majorée à 95 % du seuil de pauvreté (Figure 7). L'écart peut également se réduire de manière spectaculaire : le revenu d'un bénéficiaire typique du revenu d'intégration menacé de pauvreté est inférieur de 5,4 % au seuil de pauvreté après l'augmentation simulée (Figure 8). La diminution plus faible de l'écart de pauvreté pour l'ARR peut s'expliquer en partie par un effet plus différencié sur le revenu des ménages. Nous constatons une nette diminution du risque de pauvreté, probablement due au fait que les ménages dont une grande partie du revenu disponible équivalent du ménage est constituée d'une ARR passent au-dessus du seuil de pauvreté. Parmi le groupe restant, il se peut donc que l'écart diminue peu parce que cette part est plutôt faible, ce qui a également un effet plus faible sur l'écart de pauvreté.

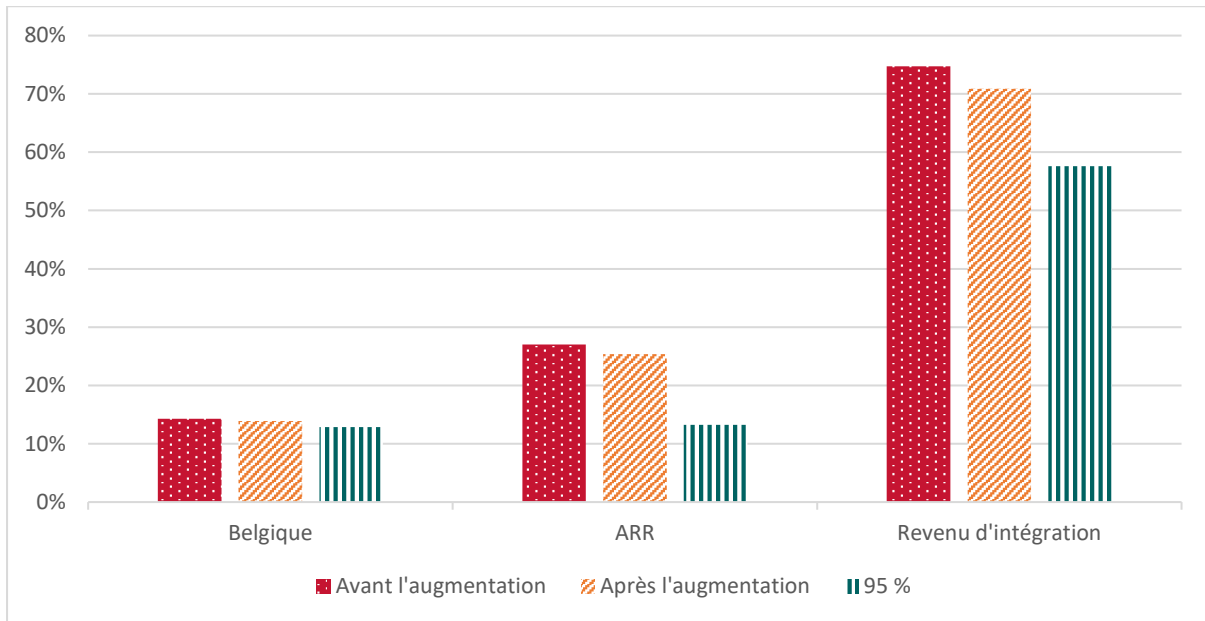


Figure 7. Risque de pauvreté pour les bénéficiaires d'une ARR et d'un revenu d'intégration en fonction des différents montants des allocations (source : BELMOD, 2024)

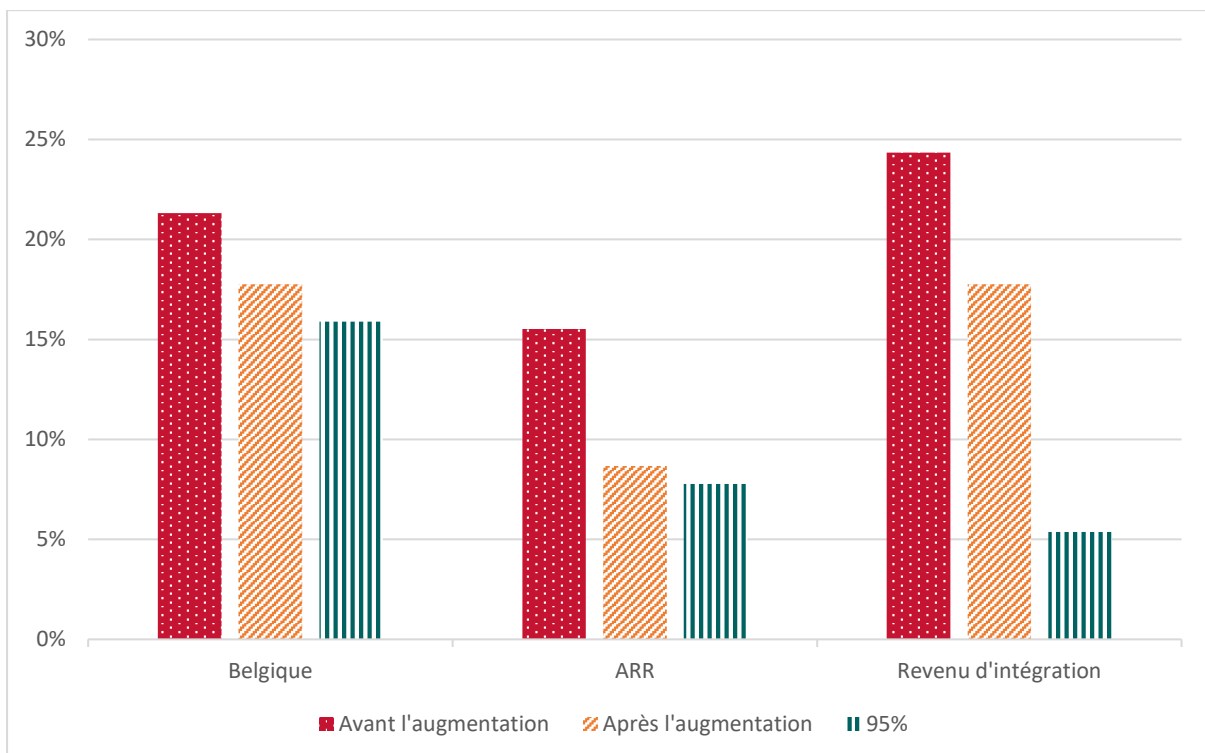


Figure 8. Écart de pauvreté pour les bénéficiaires d'une ARR et d'un revenu d'intégration en fonction des différents montants des allocations (source : BELMOD, 2024)

4.2 Ajustement des échelles d'équivalence

Les chiffres ci-dessus concernant l'écart entre les allocations et le seuil de pauvreté indiquent que pour certains types de ménages, les montants des allocations sont plus adéquats que pour d'autres. Cela se reflète également dans les différences en termes de risques de pauvreté selon le type de ménage. Figure 9 montre que les bénéficiaires de la GRAPA qui cohabitent ont un risque de pauvreté de 41,5 % après les récentes augmentations, contre 21,4 % pour les personnes isolées. L'une des principales raisons est que le rapport entre le montant pour un bénéficiaire isolé et un bénéficiaire cohabitant dans la plupart des régimes d'assistance est très différent des revenus supplémentaires qui, selon le seuil de pauvreté, sont nécessaires pour couvrir les besoins d'un membre adulte supplémentaire du ménage. En effet, le seuil de pauvreté pour un couple sans enfant équivaut à 150 % du seuil de pauvreté pour une personne isolée. Cependant, deux bénéficiaires de la GRAPA ne perçoivent ensemble que 133,4 % du montant de l'allocation pour une personne isolée.

Dans une simulation supplémentaire, le ratio a été porté à 150 %, après quoi nous constatons une chute spectaculaire du risque de pauvreté pour les cohabitants à 8,3 %.

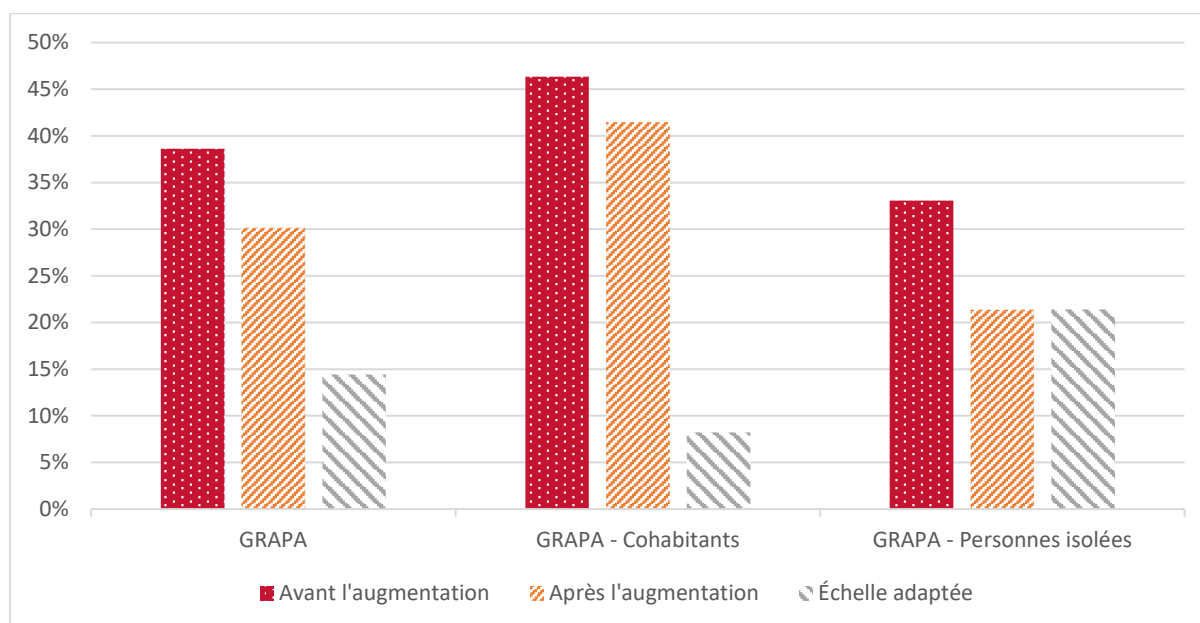


Figure 9. Risque de pauvreté avant et après les augmentations récentes, et avec une échelle d'équivalence ajustée pour les différentes catégories - source : BELMOD, 2024

En ce qui concerne l'allocation de remplacement de revenus, une personne en situation de handicap et son partenaire perçoivent 135,1 % de l'allocation versée à une personne isolée handicapée, qu'il y ait ou non des enfants dans le ménage qui augmenteraient encore le seuil de pauvreté. Parmi les bénéficiaires d'une ARR, le risque de pauvreté est donc particulièrement élevé dans des ménages avec enfants : pas moins de 38 % d'entre eux sont confrontés à un risque de pauvreté, contre 25,4 % pour l'ensemble de la population ARR (Figure 10). En outre, des analyses plus détaillées montrent que le risque de pauvreté parmi les bénéficiaires d'une ARR est significativement lié au nombre d'enfants dans le ménage⁵. Une solution possible à cet égard serait de prévoir des barèmes en fonction du

⁵ Parmi les familles dont les bénéficiaires d'une ARR sont exposés à un risque de pauvreté, le nombre moyen d'enfants est supérieur de 9,1 % à celui des familles non exposées au risque de pauvreté ($p < 0,001$).

nombre d'enfants à charge, en plus des allocations familiales, une mesure que l'on retrouve dans un grand nombre d'autres pays de l'UE.⁶

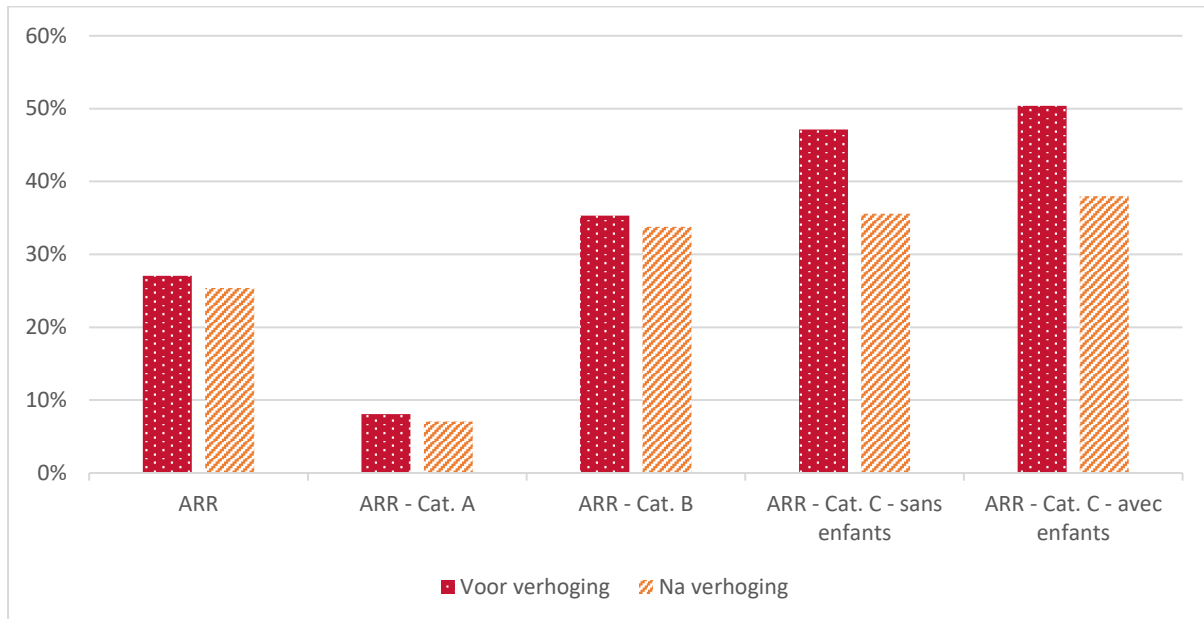


Figure 10. Risque de pauvreté par catégorie d'allocation⁷ et par type de ménage pour les bénéficiaires d'un ARR (source : BELMOD, 2024)

4.3 Le non-take-up mine l'adéquation des prestations d'assistance sociale

La protection de l'assistance sociale contre la pauvreté ne peut évidemment être adéquate que si les bénéficiaires de l'assistance sociale reçoivent effectivement ce à quoi ils ont droit. L'étude TAKE (Goedemé et al., 2022) a déjà démontré que le problème du non-take-up est très important en Belgique, en partie parce que certaines personnes ne sont pas suffisamment informées ou sont rebutées par la procédure de demande, ce qui entraîne vraisemblablement une augmentation du risque de pauvreté et de l'écart de pauvreté. Une dernière simulation a permis d'analyser quel serait l'effet d'un taux de take-up plus élevé. La Figure 11 illustre l'effet de ce take-up complet sur le risque de pauvreté et l'écart de pauvreté. Au niveau belge, nous constatons une diminution à la fois du risque de pauvreté - bien que faible, en raison des facteurs mentionnés précédemment - et de l'écart de pauvreté.

⁶ Plus de la moitié des États membres de l'UE - dont les États baltes, la Bulgarie, Chypre, la Finlande, la France, la Croatie, l'Allemagne, le Luxembourg, la Grèce, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque et la Suède - appliquent une telle différenciation du montant des allocations en fonction du nombre d'enfants à charge. Au Luxembourg, par exemple, le montant du Revis (Revenu d'inclusion sociale) est majoré d'un montant de base par enfant, plus un supplément dans le cas de familles monoparentales.

⁷ La catégorie B concerne des personnes isolées et des personnes qui résident à temps plein et/ou sont domiciliées dans une maison de retraite depuis au moins 3 mois et qui n'appartenaient pas auparavant à la catégorie C. La catégorie C couvre des personnes cohabitant avec un partenaire ou une personne sans lien de parenté au 1^{er}, 2^e ou 3^e degré et des personnes ayant au moins un enfant à charge. Si le partenaire présente également un handicap, les deux personnes appartiennent à la catégorie B. La catégorie A concerne des personnes qui n'appartiennent pas à la catégorie B ou C.

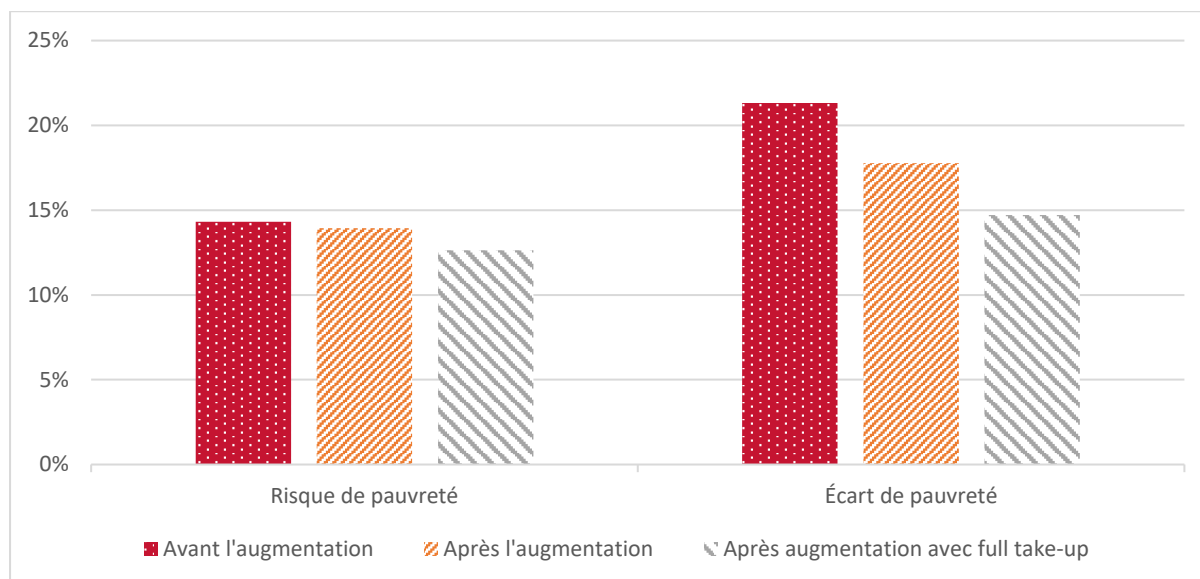


Figure 11. Risque de pauvreté avant et après les augmentations prévues par le plan pauvreté, et avec un take-up complet à l'assistance sociale (source : BELMOD, 2024)

5 Conclusions

Les prestations d'assistance sociale sont inférieures au seuil de pauvreté, même après les récentes augmentations. Par conséquent, le risque de pauvreté monétaire reste important pour ces bénéficiaires. Néanmoins, les récentes augmentations de ces montants des allocations ont eu un impact positif sur le risque de pauvreté pour les bénéficiaires et, dans une faible mesure, pour l'ensemble de la population. En ce qui concerne l'écart de pauvreté, c'est-à-dire l'intensité de la pauvreté, l'effet positif est plus important.

Toutefois, des améliorations restent possibles. Ainsi, les allocations peuvent être encore plus majorées en direction du seuil de pauvreté. Sur la base des analyses, il apparaît que cela permettrait de réduire davantage le risque de pauvreté. En outre, les rapports entre les différents montants par type de ménage peuvent être revus. Dans la situation actuelle, le risque de pauvreté, par exemple de cohabitants, est souvent beaucoup plus élevé que celui de personnes isolées parce que les économies d'échelle semblent sous-estimées dans la réglementation actuelle. Selon l'analyse, les coûts supplémentaires liés à l'éducation des enfants ne sont pas non plus reflétés, ou pas suffisamment, dans les montants des allocations. Par conséquent, les ménages avec enfants sont exposés à un risque de pauvreté plus important.

Enfin, la protection sociale ne peut être adéquate que si elle est également accessible et utilisée par tous ceux qui y ont droit. En raison des montants des allocations inférieurs au seuil de pauvreté, un take-up complet avec les montants actuels n'aurait qu'un faible impact sur le risque de pauvreté, mais réduirait au moins considérablement l'écart. L'impact des mesures de lutte contre le non-take-up sur le risque de pauvreté serait peut-être plus important si les allocations étaient majorées en même temps.

6 Bibliographie

Bureau fédéral du Plan. (2024). Budget économique 2024 – Perspectives économiques 2025-2029 de février 2024. Consulté à l'adresse https://www.plan.be/publications/publication-2458-fr-budget_economique_2024_perspectives_economiques_2025_2029_de_fevrier_2024

Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., Nisen, L., Linchet, S., Bolland, M., Reynaert, J., Thiry, B., Lopez Novella, M., Boucq, E., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. and Corselis, A. (2022) *TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report*. Brussels: Belgian Science Policy Office 2022 – 117p. (BRAIN-be - (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks))