

LE PLAFOND DE VERRE DE L'ETAT ACTIF BELGE : POURQUOI LA PAUVRETÉ NE DIMINUE PAS

PAR **BEA CANTILLON***, **NATASCHA VAN MECHELEN****, **DORIEN FRANS***** ET
NATHALIE SCHUERMAN****

*directeur, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

**chercheur postdoctoral, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

***chercheur doctorat, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

****chercheur doctorat, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

1. INTRODUCTION

Au cours des trois ou quatre dernières décennies, aucun progrès substantiel n'a été réalisé dans le monde des Etats-providence développés en ce qui concerne la réduction de la pauvreté monétaire. Cette observation suscite des questions difficiles et embarrassantes. Dans quelle mesure les ambitieux objectifs européens, nationaux et régionaux sont-ils réalistes ? L'Etat-providence dispose-t-il encore d'instruments suffisamment efficaces pour réduire la pauvreté dans un futur qui s'annonce indubitablement plus compliqué que le passé ? Et, dans la négative, à quelles alternatives devons-nous penser ? Autant de questions existentielles sur lesquelles nous nous penchons dans ce document, en nous basant sur la situation en Belgique.

Même si les réformes de l'Etat-providence belge ont mis du temps à se mettre en place et se sont faites plutôt prudemment, il ne serait pas approprié de parler d'un paysage « gelé » (Hemerijcken Marx, 2010) : depuis la seconde moitié des années 90, l'accent s'est porté – comme dans les autres Etats-providence – sur les politiques d'emploi et d'activation par le biais de la modération salariale, de réductions générales et sélectives des charges pour les employeurs et les travailleurs, sur la lutte contre les pièges du chômage, sur un meilleur accompagnement des individus vers le marché du travail, sur un durcissement de l'assurance-chômage, sur l'encouragement de la demande en services ménagers, sur la lutte contre les abus et sur la promotion de la combinaison « travail et famille ». L'emploi a connu une hausse considérable et les dépenses relatives aux risques de sécurité sociale traditionnels ont diminué, dégageant ainsi davantage de fonds pour les soins de santé, les pensions et l'accueil des enfants (Cantillon et Vandenbroucke, 2014). Néanmoins, nous n'avons pas observé en Belgique de diminution de la pauvreté au sein de la population active (Cantillon, 2011). Au contraire, même durant les bonnes années qui ont précédé la crise, nous avons observé des signes d'accroissement de la situation de précarité chez les ména-

ges avec enfants (Vandenbroucke et Vinck, 2013). Dans quelle mesure ce phénomène est-il la conséquence d'une politique qui n'accordait pas suffisamment d'attention aux objectifs de protection classiques de l'Etat-providence ? Ou du fait qu'il n'y a pas eu suffisamment de réformes en faveur de l'activation, de l'investissement social et de l'efficacité ? Ou encore des tendances économique et sociodémographique sous-jacentes auxquelles la politique a réagi, mais contre lesquelles l'Etat-providence se protège de moins en moins ?

Les « approches pré-post », qui mesurent l'impact de la politique sociale sur la pauvreté en comparant la répartition des revenus du marché (« pré-impôts et pré-allocations sociales ») avec le revenu redistribué (« post-impôts et post-allocations sociales »), nous apprennent que les institutions de l'Etat-providence jouent et continuent de jouer un rôle extrêmement important. Elles nous montrent aussi que les Scandinaves (et, plus récemment, les Néerlandais) obtiennent de meilleurs résultats que nous. Toutefois, elles démontrent également que, pour les familles qui en sont fortement dépendantes, la capacité de réduction de la pauvreté des transferts sociaux a diminué au cours des années favorables qui ont précédé la crise, et ce principalement dans les pays pilotes tels que la Suède, la Finlande et le Danemark, où la part de ménages à faibles revenus ne cesse d'augmenter depuis quelque temps (Cantillon et Vandenbroucke, 2014 ; Kvist, Fritzell et al., 2012). La persistance de la stagnation de la pauvreté dans le temps et l'espace, et les tendances à la hausse observées depuis de nombreuses années dans les Etats-providence les plus puissants du monde, laissent supposer qu'il y a davantage qu'une politique inadéquate ici et là. Les pensées se tournent alors spontanément vers les forces inégalitaires externes telles que la mondialisation, le progrès technologique et l'individualisation (voir notamment les analyses détaillées de l'OCDE, 2009, 2011). Mais même si nous avons des aperçus de la relation entre le travail, l'enseignement, la migration et la pauvreté, la question de l'interaction précise entre, d'une part, les institutions de l'Etat-providence et, d'autre part, les changements dans les contextes social, économique et démographique, reste très mal comprise.

Cet article a pour objectif d'apporter une modeste contribution à cette réflexion, en examinant les changements dans la *relation entre les bas salaires, les minima sociaux et le revenu médian des ménages*, dont découlent les lignes de pauvreté. Nous utilisons pour ce faire, outre des données d'échantillonnage (ECHP et SILC), des simulations de ménages types¹. Les enquêtes sur les revenus des ménages ne permettent en effet que de façon limitée d'évaluer l'impact de la politique de redistribution et d'activation et d'en mesurer l'efficacité. Certes, elles fournissent des informations importantes

(1) Nos remerciements à Kristel Bogaerts, Linde Buysse, Vincent Corluy, Annemie Nys, Tess Penne et Bérénice Storms pour leur aide lors des calculs à la base du présent document. Merci aussi à Wim Van Lancker, Rudi Van Dam, Anne-Catherine Guio et Maarten Goos pour leurs précieuses remarques et leurs indications.

sur – entre autres – les allocations sociales et sur la mesure dans laquelle celles-ci sont octroyées aux ménages défavorisés mais, en raison de restrictions inhérentes propres aux échantillons et des cassures dans la façon dont les enquêtes successives ont été menées², les changements observés doivent être interprétés avec la prudence qui s'impose. En outre, les changements dans la distribution des revenus, dans le niveau de pauvreté et dans l'impact des allocations sociales en matière de réduction de la pauvreté sont des conséquences de nombreux changements socioéconomiques et démographiques. Les mécanismes de redistribution se greffent sur ces changements et en font partie inhérente. Cette conjonction complexe ne peut être déchiffrée par les méthodes empiriques que dans une mesure limitée. Les « comparaisons pré-post » classiques ne fournissent donc plus qu'une *indication* de l'impact de la politique. En outre, cette approche met principalement l'accent de façon unilatérale sur les revenus³. Néanmoins, comme il apparaîtra plus loin dans ce document, la politique sociale se concentre de plus en plus sur des mesures (généralement sélectives) qui couvrent les dépenses des ménages. Nous observons aussi des glissements (généralement régressifs) des charges du travail vers la consommation. Dans les enquêtes sur les revenus, l'impact de ces changements combinés reste quasiment invisible. C'est la raison pour laquelle nous étudions dans ce document l'évolution du montant et de la composition des revenus disponibles pour les ménages au moyen de quelques *ménages types* théoriques.

Dans la première partie, nous examinerons à l'aide de quelques chiffres clés l'évolution de l'inégalité de revenus et de la pauvreté monétaire relative en Belgique entre 1995 et 2012. Nous rappellerons brièvement les facteurs qui expliquent ces évolutions (ces facteurs sont décrits en détail dans Cantillon et Vandembroucke, 2014). La seconde partie examinera les changements dans les relations entre les salaires minimums, le revenu du ménage moyen et les minima sociaux. Dans la troisième partie, nous vérifierons au médian des ménages types comment la politique a réagi à ces changements. La quatrième partie fournira un aperçu des mesures compensatoires et de leur impact sur les ménages à faibles revenus. La cinquième partie est la conclusion.

(2) Les résultats des enquêtes ECHP et EU-SILC sont difficiles à comparer en raison des différences dans la conception de l'échantillonnage et le concept de revenus (Van Hoorebeeck, Van den Bosch, Van Dam et Cantillon, 2003).

(3) Parmi les exceptions figurent les dépenses de logement et les tentatives récentes de tenir compte, via la constitution de revenus dits « équivalents », de l'utilisation de biens et de services collectifs (voir notamment Verbist et Matsaganis, 2014).

2. BIEN-ETRE ET INEGALITE EN BELGIQUE DE 1995 A 2012

Entre 1995 et 2007, en pleine période de croissance, la hausse du Revenu National (de 23 %) ne s'est traduite que partiellement par une hausse des revenus des ménages. Au cours de cette même période, les revenus *disponibles* des ménages belges ont augmenté en termes réels de 17 % (voir tableau 1). Sur l'ensemble de cette période, le revenu *utilisable*⁴ a augmenté de 12 %. La croissance relativement lente du revenu disponible reflète notamment la baisse de la part des salaires dans le Revenu national (d'une moyenne annuelle de 73 % dans la période 1980-84 à 68 % dans les années 2005-09)⁵. Cette tendance – qui est d'ailleurs moins prononcée en Belgique que dans certains autres pays – est généralement imputable, d'une part, à la politique de modération salariale et, d'autre part, au progrès technologique ainsi qu'à la mondialisation⁶. Le recul de la part utilisable du revenu disponible est notamment lié à l'augmentation des dépenses de logement. Les années de crise ont déstabilisé (peut-être temporairement) cette tendance. Entre 2007 et 2012, la chute considérable du RNN par habitant était moins visible dans les revenus disponibles et utilisables des ménages (voir tableau 1).

TABLEAU 1 : LA CROISSANCE REELLE⁷ DES REVENUS DES MENAGES : QUELQUES CHIFFRES MACROECONOMIQUES, BELGIQUE, 1995-2012 (1995 : 100, 2007, 2012)

	1995	2007	2012
RNN/habitant	100	123	112
Revenu disponible brut/habitant	100	117	115
Revenu utilisable/habitant	100	112	106

Note : Revenu utilisable = revenu disponible brut adapté – transferts sociaux en nature aux ménages – patrimoine net des ménages dans des réserves de fonds de pension – loyer imputé (voir Atkinson, 2013) (calculs : A. Nys).

Source : OCDE.Stat (calculs propres).

Ces tendances ne donnent bien entendu qu'une image extrêmement abstraite de l'évolution des revenus des ménages belges : elles se basent sur des macrodonnées qui ne fournissent aucune information sur la distribution et la nature des revenus des

(4) Nous utilisons ici le critère du « revenu utilisable » tel que récemment proposé par Atkinson, 2013.

(5) Voir tableau 1 dans Van Rompuy (2010) <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/276636/1/LES+130.pdf>.

(6) Voir à ce sujet un bref exposé particulièrement clair de Piketty, 2014.

(7) Les évolutions réelles dans ce chapitre sont basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de janvier de l'année en question, tel que publié par la Banque centrale européenne (http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=122.ICPM.BE.N.000000.4.INX). Ces IPCH partent d'une augmentation moins importante des prix à la consommation depuis 1995 (+ 38 %) que les IPCH couramment utilisés et tels que publiés par Statistics Belgium (+ 42 %).

ménages. Elles sont malgré tout utiles en tant que cadre référentiel général pour ce qui suit : le lecteur doit surtout retenir les pourcentages de croissance des revenus disponibles (resp. 17 % entre 1995 et 2007, avec un recul de 2 % entre 2007 et 2012).

Au tableau 2, nous examinerons l'évolution de la distribution des revenus des ménages. Nous utiliserons à cet effet des séries temporelles basées sur des *enquêtes socio-économiques* réalisées auprès de grands échantillons de la population (ECHIP dans les années 1990 et SILC dans les années 2000). Même si ces données ne permettent que des comparaisons dans les périodes partielles 1994-2000, d'une part, et 2004-2010, d'autre part, et qu'il faut tenir compte d'erreurs d'échantillonnage et de mesure, il est fort probable qu'elles ne fournissent *aucune* indication de la tendance à la hausse de la pauvreté et de l'accroissement de l'inégalité des revenus des ménages au sein de la population active : les critères d'inégalité tout comme les indicateurs de pauvreté suggèrent au contraire un degré de stabilité élevé⁸. Malgré le fait que des études récentes contiennent des indications d'un fossé croissant en Belgique entre la rémunération de la main-d'œuvre peu qualifiée et celle des emplois hautement qualifiés (Naticchioni et al., 2014), l'évolution globale des salaires ne semble pas non plus révéler une plus grande inégalité (voir notamment Horemans, Pintelon et Vandenbroucke, 2011 ; Salverda, Nolan, et Smeeding, 2009 ; Nolan et Marx, 2009 dans Salverda, Nolan et Smeeding, 2009). Le coefficient Gini (critère de l'inégalité de revenus) des salaires bruts des personnes qui ont travaillé une année complète à temps plein n'a quasiment pas changé et s'est maintenu à 0,23. Contrairement à l'attention publique accordée à la hausse présumée des inégalités et de la pauvreté, les données empiriques basées sur les sondages suggèrent donc un degré de stabilité élevé dans la distribution des revenus au sein de la population active, même dans la tranche inférieure (Cantillon, 2011).

Cette stabilité est étonnante. Vue sous l'angle de l'impact probable des forces inégalitaires telles que la mondialisation, le progrès technologique et l'individualisation, la stabilité pourrait être considérée comme la réussite d'une politique qui y a résisté avec succès. Mais nous pouvons aborder la stagnation différemment : en partant des circonstances relativement favorables qui ont caractérisé les années en question avant la crise – une croissance générale des revenus, une augmentation non négligeable du nombre de personnes actives et un niveau élevé voire croissant des dépenses sociales la longue période de stagnation pourrait également indiquer un échec des institutions de l'Etat-providence, qui ne sont plus à même d'engendrer des progrès sociaux substantiels.

(8) La baisse significative du risque de pauvreté au travers des vagues ECHIP représentées au tableau 2 doit être interprétée avec prudence. Une étude de Horemans, Pintelon et Vandenbroucke (2011) a démontré que les chiffres ECHIP présentaient une évolution changeante, avec une baisse significative de la pauvreté entre 1993 et 1998, après quoi elle a connu une nouvelle hausse entre 1998 et 2000.

Des études antérieures nous apprennent que la stagnation de la pauvreté pendant les années favorables ayant précédé la crise s'explique en règle générale par deux facteurs (Cantillon, 2011 ; Cantillon et Vandembroucke, 2014). Pour commencer, la croissance de l'emploi ne s'est pas suffisamment traduite par une diminution correspondante du nombre de ménages sans emploi (Corluy et Vandembroucke, 2014) : les chiffres clés du tableau 2 montrent à quel point la diminution de la part représentée par les familles pauvres au travail était limitée. Deuxièmement, la protection sociale pour les ménages qui n'ont pas pu pleinement profiter de la croissance de l'emploi est devenue (encore) moins généreuse : le tableau 2 montre, sur la base de l'approche « pré-post » classique (qui compare les revenus des ménages avant et après les transferts), que la réduction de la pauvreté absolue par les allocations sociales a surtout baissé de façon conséquente chez les travailleurs pauvres au travail.

TABLEAU 2 : QUELQUES CHIFFRES CLES SUR L'EVOLUTION DU RISQUE DE PAUVRETE ET L'INEGALITE DE REVENUS, BELGIQUE, 1994-2000 ET 2004-2010, AINSI QUE LES NIVEAUX 2010

	1994-2000	2004-2007	2007-2010	NIVEAU 2010
<i>Evolution (pnp)</i>				
Risque de pauvreté post-transfert [20-59]				
(Population totale)	-3,0***	-0,1	1,4	13 %
(Population de travailleurs pauvres au travail IT<0.5)	-0,8***	4,7**	6,8***	49 %
(Population de travailleurs riches au travail IT>=0.5)	-1,4	0,2	-0,2	5 %
Risque de pauvreté pré-transfert [20-59]				
(Population totale)	-8,0***	-1,2	0,6	25 %
(Population de travailleurs pauvres au travail IT<0.5)	-2,9	-0,3	3,0	84 %
(Population de travailleurs riches au travail IT>=0.5)	-4,9***	0,9	-0,5	12 %
Réduction de la pauvreté absolue par des allocations sociales [20-59]				
(Population totale)	-5,1	-1,1	-0,8	12 %
(Population de travailleurs pauvres au travail IT<0.5)	-2,1	-5,0**	-3,7	35 %
(Population de travailleurs riches au travail IT>=0.5)	-3,5	0,7	-0,3	7 %
Part du ménage en fonction de l'intensité du travail [20-59]				
IT MENAGE = 0	-1,3	-0,5	0,2	12 %

0 < IT MENAGE < 1	-7,2	-1,9	-1,9	25 %
IT MENAGE = 1	8,5	2,4	1,6	64 %
<i>Evolution (%)</i>				
Revenu médian équivalent net	8	2	4	19.950
Revenu médian équivalent net [16-64]	7	2	4	21.280
Coefficient Gini du revenu équivalent disponible	-3	-2	-4	0,26
Coefficient Gini du revenu équivalent disponible [18-64]	na	-3	-5	0,26
Coefficient Gini du salaire brut travailleurs à temps plein	na	1	-2	0,23

Note : Pnp= point de pourcentage de changement ; IT, l'intensité du travail : l'intensité du travail indique le rapport au niveau du ménage entre le nombre de mois prestés pendant l'année de référence et le nombre de mois durant lesquels le travailleur aurait pu travailler, ***, ** et * : donnée significative, avec une fiabilité de respectivement 95 %, 90 % et 85 %.

Source : Risques de pauvreté : propres calculs sur la base d'ECHP (1995-2001), EU-SILC (2005-2008 et 2008-2011) ; revenus médians & coefficient Gini pour la population totale: Eurostat, SILC (1995-2011), salaire brut moyen : OCDE.Stat (1994-2010), données récoltées le 21/08/2014 ; coefficient Gini population active & coefficient Gini salaire brut travailleurs à temps plein : propres calculs sur la base d' EU-SILC (2005-2008 et 2008-2011), part des ménages selon l'intensité de travail= calculs effectués par V. Corlyu sur la base de LFS (1994-2010).

3. STAGNATION DES SALAIRES MINIMUMS : L' « ECRouLEMENT DU PLAFOND DE VERRE »

La politique semble donc avoir échoué sur deux flancs. Tout d'abord, la politique d'activation n'a pas permis à la croissance de l'emploi de bénéficier aux ménages de travailleurs pauvres au travail et de relever le revenu de ces ménages jusqu'au seuil de pauvreté. Etait-ce une question de mauvaise volonté politique ? A-t-on appliqué le mauvais dosage politique ? Ou y avait-il des obstacles rendant toute amélioration structurelle impossible ? Pour répondre à ces questions, nous abandonnerons l'approche « pré-post ». Cette méthode est en effet moins appropriée pour afficher l'interaction entre le « pré » (le revenu du marché) et le « post » (le revenu redistribué). Etant donné que nous recherchons précisément à connaître ces interdépendances, nous avons besoin d'une autre approche. Nous proposons donc d'examiner l'évolution des rapports entre les bas salaires, les minima sociaux et le revenu médian du ménage. Pour ce faire, nous utiliserons une série limitée de « ménages types ». Nous nous cantonnerons à la population active et nous concentrerons sur les ménages avec enfants. Pour commencer, nous schématiserons les rapports actuels, après quoi nous dresserons la carte des évolutions observées à partir de 1995.

La comparaison entre le niveau des salaires minimums bruts (à partir de 21 ans avec expérience professionnelle) et les seuils de pauvreté livre deux constatations extrê-

mement importantes. La première est la suivante : dans le cas des ménages avec plusieurs enfants, les salaires minimums bruts sont insuffisants en tant qu'unique source de revenus du ménage : ils s'élèvent respectivement à 74 et 97 % des seuils de pauvreté pour un couple et une famille monoparentale avec deux enfants (voir tableau 3). Pour une politique qui vise des revenus adéquats pour les ménages avec enfants, cela implique, *premièrement*, que ces familles ne peuvent pas contribuer aux assurances sociales universelles ; *deuxièmement*, qu'une redistribution s'impose pour relever ces ménages jusqu'au seuil de pauvreté et, *troisièmement*, que des efforts de redistribution encore plus importants sont nécessaires pour relever les minima sociaux des personnes non actives jusqu'au seuil de pauvreté. Pour une politique d'activation qui souhaite rendre la participation au marché de l'emploi plus attrayante pour les personnes à qualification réduite qui possèdent peu de capacités productives, cela signifie que des efforts supplémentaires doivent être consentis par les pouvoirs publics afin que les salaires minimums nets dépassent les minima sociaux.

TABLEAU 3 : LE PLAFOND DE VERRE DE LA REDISTRIBUTION DES REVENUS, BELGIQUE, 2012

	En % de la ligne de pauvreté	
	Ménage avec 1 seul travailleur et 2 enfants (2 et 7 ans)	Famille monoparentale avec 2 enfants (2 et 7 ans)
Salaire minimum brut temps plein (RMMMG, 21 ans, avec expérience professionnelle)	74	97

Source : site internet Eurostat (EU-SILC2011) et KOWESZ ; <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062..>

La deuxième constatation importante concerne la stagnation des salaires minimums bruts au cours des deux dernières décennies. Le tableau 4 montre que les salaires minimums bruts garantis ont connu une évolution sensiblement plus lente que la ligne de pauvreté européenne (définie comme représentant 60 % du revenu médian équivalent des ménages) : la ligne de pauvreté a connu une hausse de 7,7 % dans les années 90 et de 1,8 % dans les années ayant précédé la crise de 2007, tandis que le salaire mensuel brut garanti n'a augmenté que de 1,1 % au cours de la première période et a même connu un léger recul entre 2004 et 2007⁹. Pendant les années de crise, la baisse du salaire minimum était néanmoins plus limitée que celle du revenu médian des ménages. En d'autres termes : *les efforts qui étaient nécessaires en termes de glissement des charges et de redistribution afin de relever les revenus des ménages à bas*

(9) Le seuil de pauvreté n'a pas augmenté à un rythme plus élevé et le vieillissement n'a pas influencé non plus l'augmentation du médian (voir Cantillon, Collado et Van Mechelen, 2014).

salaires et/ou à faibles allocations sociales jusqu'au seuil de pauvreté se sont considérablement intensifiés pendant les années favorables qui ont précédé la crise. Les tendances que nous évoquons ici pour la Belgique s'observent également dans d'autres pays : il s'agit donc d'un phénomène ayant une portée structurelle¹⁰. Comment la politique en Belgique a-t-elle réagi à ce phénomène ?

TABEAU 4 : L'EVOLUTION DE LA LIGNE DE PAUVRETE AU SEIN DE L'UE (60 % DU REVENU MEDIAN STANDARDISE) ET DU SALAIRE MINIMUM BRUT, BELGIQUE, 1994-2000, 2004-2007 ET 2008-2010

	Evolution			Niveau 2010
	1994-2000	2004-2007	2008-2010	
Ligne de pauvreté couple + enfants (2 & 7 ans)	7,7 %	1,8 %	-1,3 %	25.211
Salaire minimum brut (RMMMG, 21 ans, avec expérience prof.)	1,1 %	-0,4 %	-0,1 %	16.820

Source : site internet Eurostat (ECHIP 1995-2001 et EU-SILC 2005-2011) et KOWESZ ; <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>

LES MINIMA POUR LES PERSONNES ACTIVES ET INACTIVES DANS UN CONTEXTE HISTORIQUE PLUS VASTE

Il est important de placer la période sur laquelle porte la présente contribution dans un contexte historique plus large. L'évolution des salaires et des allocations minimums n'est en effet pas linéaire : nous pouvons distinguer trois grandes périodes. Au cours de la première période, qui s'étend jusqu'au début des années 1980, les salaires minimums et la plupart des minima sociaux ont évolué à un rythme exceptionnel. Les allocations d'aide sociale – qui n'avaient été introduites qu'en 1974 et qui étaient en phase de rattrapage – ont le plus profité de la tendance à la hausse dans les années 1970. Une première cassure a été observée au milieu des années 1980. Au cours de la période 1985-2000, les salaires minimums et la plupart des minima sociaux ont stagné en termes de pouvoir d'achat ; par rapport aux salaires moyens, ils ont accusé un retard significatif (Cantillon et al., 2003). Le RMMMG n'a lui aussi que très peu augmenté pendant cette période, si ce n'est que, depuis 1988, un plafond majoré est applicable en fonction de l'âge et de l'ancienneté. Une deuxième cassure s'est produite au début des années 2000. Les salaires minimums ont continué de stagner, mais les montants minimums des allocations ont de nouveau augmenté en termes de pouvoir d'achat et ont semblé suivre l'évolution de la masse salariale par équivalent temps plein. Au dé-

(10) Voir Cantillon, Collado et Van Mechelen, 2014.

but des années 2000, c'était la conséquence de décisions gouvernementales prises plutôt sur une base ad hoc ; ce n'est qu'en 2005, avec l'instauration du pacte des générations, qu'une base légale a été conférée aux adaptations du bien-être. Néanmoins, l'évolution n'a pas été la même pour toutes les allocations : les allocations accordées aux personnes en incapacité de travail prolongée ont par exemple évolué plus rapidement que les allocations de chômage (voir également Van Mechelen et al., 2007 ; Goedemé et al., 2011). L'impact de la crise économique actuelle sur l'évolution des allocations minimales est resté limité. Les allocations minimales ont connu un rythme de croissance annuelle moyen de 0,2 à 1,4 %, tandis que la masse salariale en équivalents temps plein (ETP) a diminué (voir tableau 5).

TABEAU 5 : ALLOCATIONS MINIMALES ET SALAIRE MINIMUM (BRUT), CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE, BELGIQUE, 1970-2012

		1970/1975*- 1985	1985-2000	2000-2007	2007-2012
Revenu d'intégration	Chef de ménage	4,6	0,7	0,7	1,0
	Cohabitant	4,6	0,7	0,7	1,0
Chômage**	Chef de ménage	2,7	0,2	0,3	0,2
	Cohabitant	1,9	-0,5	0,9	0,2
Invalidité	Chef de ménage	3,2	0,3	1,3	1,2
	Cohabitant	3,2	-0,5	0,5	1,4
Salaire minimum		0,8	0,1	0,0	0,2
Masse salariale et ETP***		0,4	1,1	0,8	-0,3

Note : * 1970 pour le chômage et l'invalidité ; 1975 pour les autres indicateurs.

** Chômage pour cohabitants : jusqu'en 1981, 2e période ; à partir de 1982, 3e période ; la première colonne porte sur la période 1970-1981.

*** Pour la fracture temporelle en conséquence du changement de mode de calcul du volume de travail en équivalents temps plein à partir du 2e trimestre 1999, une correction a été apportée par l'application de la croissance annuelle moyenne des 3 années précédentes.

Source : ONSS (masse salariale en ETP) et KOWESZ; <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/1062>.

4. LA POLITIQUE RESISTE : DE BRUT A NET, DU REVENU DISPONIBLE AU REVENU UTILISABLE

Pour se faire une idée de la façon dont la politique a réagi à l'élargissement du fossé qui sépare les salaires minimums bruts du revenu équivalent médian, nous examinerons aux paragraphes qui suivent l'évolution du montant et de la composition des revenus disponibles de quelques ménages types théoriques. Nous nous penchons

sur les revenus d'un bénéficiaire du revenu d'intégration, de ménages avec enfants dont le(s) parent(s) travaille(nt) pour le salaire minimum légal, un salaire moyen ou un salaire supérieur à la moyenne, et devien(nen)t chômeur(s) temporaire(s) ou de longue durée ou tombe(nt) en incapacité de travail, ou doi(ven)t faire face à un divorce. Nous comparons le revenu actuel (2012) de ces ménages types au revenu qu'ils auraient perçu en 1995 et 2007 et examinons le rôle de la politique à cet égard. Pour chacune de ces années, nous étudions l'impact de la sécurité sociale, des charges fiscales et parafiscales et de certaines mesures qui couvrent les dépenses telles que les allocations familiales, les allocations d'études et la tarification sélective des frais de garde des enfants et des frais médicaux. En tant que point de référence pour les salaires bas et moyens (supérieurs à la moyenne), nous prendrons respectivement le Revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMMG)¹¹ et le salaire moyen d'un travailleur à temps plein conformément à EU-SILC¹², que nous faisons évoluer conformément au rythme de croissance des salaires rapporté par l'OCDE pour les équivalents temps plein. Le revenu des ménages types à bas salaire doit être considéré comme une limite inférieure : la part de travailleurs qui touchent le salaire minimum est en effet assez limitée (il s'agit d'environ 5,4 % de tous les travailleurs, avec une forte concentration chez les jeunes peu qualifiés ; voir De Mulder et al., 2014). Toutefois, ce point de référence est important, parce que le salaire minimum légal n'est pas uniquement le point de référence dans la hiérarchie des salaires et des allocations sociales, il est aussi le revenu des chômeurs et des bénéficiaires d'un revenu d'intégration activés¹³. Des études détaillées doivent démontrer dans quelle mesure les indicateurs que nous utilisons ici (basés sur le salaire minimum garanti) sont représentatifs des salaires des travailleurs peu qualifiés en règle générale.

(11) Le RMMMMG applicable à un travailleur de 22 ans avec au moins 1 an d'ancienneté.

(12) Le niveau du salaire moyen est basé sur le salaire moyen d'un travailleur à temps plein conformément à EU-SILC 2008 (salaires 2007). Ce niveau de salaire a été extrapolé à 1995 et 2012, sur la base de l'évolution du salaire moyen par équivalent temps plein d'après l'OCDE (voir également le tableau 2). Cette série temporelle coïncide plus ou moins avec l'évolution des salaires moyens selon d'autres sources, à savoir le salaire journalier moyen des ouvriers et des employés d'après l'ONSS (disponible pour 2002-2008 ; SPF Sécurité sociale, 2014) et le salaire annuel moyen pour un travailleur à temps plein d'après le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/salaires/mensuels/>). Le salaire moyen par équivalent temps plein évolue cependant plus rapidement que la masse salariale moyenne par travailleur (temps plein + temps partiel), telle qu'utilisée par le CCE pour estimer les effets des changements (para)fiscaux sur l'évolution du salaire net (CCE, 2010 et 2013).

(13) En Belgique, le Salaire minimum garanti est relativement élevé : il correspond à 50,3 % du salaire médian (comparé à 47,4 % aux Pays-Bas). En plus du RMMG, 135 CP déterminent des salaires minimums qui sont généralement plus élevés (avec une variation importante allant – en 2013 – de 7 EUR dans le secteur de la santé à 18,5 EUR dans le secteur pétrolier. Le salaire minimum réel (compte tenu des salaires minimums tels que définis par les (sous-)comités sectoriels) se situerait environ 20 % au-dessus du RMMMMG, d'après De Mulder et al., 2014. La prévalence est surtout élevée chez les jeunes peu qualifiés (chez les femmes peu qualifiées de moins de 25 ans, plus de la moitié perçoit un salaire minimum).

4.1. LE REVENU DES FAMILLES QUI TRAVAILLENT DUR DE 1995 À AUJOURD'HUI

Pour familiariser le lecteur avec les tableaux 6, 7 et 8, nous commencerons par aborder en détail les premiers ménages types, après quoi nous ferons un énoncé résumant les principales conclusions¹⁴. Nous partons de trois ménages dont les deux partenaires travaillent. Ils ont tous des enfants âgés de 10 à 14 ans, et les parents travaillent à temps plein. Dans la famille Peeters, les deux parents perçoivent un salaire moyen. Cette famille se situe dans le 6^e décile de la distribution des revenus¹⁵. Dans la famille Janssens, les parents gagnent le double du salaire moyen et perçoivent ainsi un revenu familial qui les place au 9^e décile de la distribution des revenus. Les parents de la famille Wouters touchent le salaire minimum. Ce ménage fait partie des 20 % de familles les plus pauvres de Belgique.

Nous pouvons déduire du tableau 6 qu'en 2012, le revenu de la famille Peeters était en termes réels de plus de 14 % supérieur à celui qu'une famille similaire aurait perçu en 1995. La croissance concorde avec la hausse observée pour les salaires moyens bruts de travailleurs à temps plein et avec celle du revenu disponible brut par habitant (voir tableau 1). Le niveau des charges fiscales et parafiscales est resté quasiment inchangé. Pour la famille Peeters, ces charges représentent environ 40% du revenu familial brut. En 2012, le revenu disponible de la famille Janssens (dont les deux partenaires perçoivent un salaire égal au double du salaire moyen) était même de quelque 15 % supérieur à celui de 1995. Pour ce type de ménage, les charges fiscales et parafiscales sont restées quasiment inchangées et représentent 49% du revenu familial brut.

Comparée aux ménages qui présentent le même profil que les familles Peeters et Janssens, la croissance réelle du revenu des ménages qui présentent le profil de la famille Wouters (dont les deux partenaires perçoivent un salaire minimum) était un tant soit peu plus limitée : entre 1995 et 2012, leur revenu familial disponible n'a augmenté que de 13 % (voir tableau 6). Le salaire brut commun a connu une très légère hausse, mais ce phénomène a été compensé par une baisse considérable des charges fiscales et parafiscales (de 28 % du revenu du travail brut en 1995 à 18 % en 2007 et 2012). Toutefois, durant les bonnes années qui ont précédé la crise, c'était principalement le revenu des familles monoparentales percevant un salaire minimum qui a régressé par rapport à celui des ménages dont les deux partenaires touchent un salaire moyen ou supérieur à la moyenne : entre 1995 et 2007, l'augmentation était de 11 %, contre 16 % pour les ménages à double revenu moyen. En raison du ralentissement de la croissance des salaires moyens et de l'introduction

(14) Les feuilles de calcul contenant toutes les simulations de montants peuvent être consultées sur www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

(15) L'application Revenus du Centre de politique sociale permet de déterminer, pour tous les ménages et tous les revenus, la position qu'occupent les ménages sur l'échelle de distribution des revenus : voir www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

des allocations familiales majorées pour les familles monoparentales, ce retard a été intégralement résorbé pendant les années de crise.

TABLEAU 6 : MENAGES DE TRAVAILLEURS RICHES AU TRAVAIL : REVENU DISPONIBLE NET, BELGIQUE, 1995, 2007 ET 2012 (PRIX 2012)*

	1995	2007	2012
Un couple dont les deux partenaires travaillent, mariés, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Tous deux actifs, double salaire moyen			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	6.308	7.361	7.251
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	313 %	304 %
Changement 1995=100	100,0	116,7	114,9
a Revenu brut	100,0	116,5	114,4
b Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
c Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	50 %	49 %	49 %
Tous deux actifs, salaire moyen (= ménage de référence)			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	3.848	4.471	4.402
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	190 %	185 %
Changement 1995=100	100,0	116,2	114,4
a Revenu brut	100,0	116,5	114,4
b Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	41 %	40 %	40 %
Tous deux actifs, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.609	2.926	2.949
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	124 %	124 %
Changement 1995=100	100,0	112,2	113,1
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	28 %	18 %	18 %
Un parent isolé, avec 2 enfants (2 et 7 ans)			
Travaille à temps plein, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	1.477	1.645	1.743
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	100 %	105 %
Changement 1995=100	100,0	111,3	118,0
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocations familiales	100,0	96,6	124,8
c Frais de garde des enfants	100,0	47,5	49,5
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	17 %	10 %	10 %

Note : * La ligne de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60 % du revenu familial médian standardisé d'après EU-SILC 2007 et EU-SILC 2012. Il manque une ligne de pauvreté comparable pour 1995, parce que le précurseur d'EU-SILC (ECHIP) appliquait un autre concept de revenu.

* Evolutions réelles basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de janvier de l'année en question, tel que publié par la Banque centrale européenne.

* Voir l'annexe 2 pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

L'ensemble des efforts publics visant à faire évoluer les revenus des ménages avec un salaire minimum au même rythme que pour les ménages qui touchent des revenus moyens ou supérieurs à la moyenne (allocations familiales plus manques à gagner en raison des réductions des charges cumulées depuis 1995) était considérable : pour les familles monoparentales qui touchent un salaire minimum, il s'agit de presque un tiers du revenu familial brut total (voir tableau A.1. à l'annexe 1). C'est l'effort de redistribution (sous la forme d'allocations familiales majorées et de réductions des charges) qui était nécessaire pour combler le fossé qui existait pour ce type de ménages entre, d'une part, les salaires minimums bruts stagnants et, d'autre part, les salaires moyens. Les familles monoparentales peu qualifiées qui travaillent à temps plein sont ainsi amenées juste au-dessus du seuil de pauvreté.

Nous observons dans ces cas types le travail d'une machine tournante remarquablement puissante : dans le cas des ménages au médian actifs riches au travail, diverses réductions sélectives des charges et des allocations familiales majorées ont permis de résorber presque entièrement les conséquences du retard accusé par les salaires minimums bruts pendant l'évolution du bien-être général. Qu'est-il arrivé aux ménages de travailleurs (plus) pauvres en travail ?

4.2. LES REVENUS DES MENAGES DE TRAVAILLEURS (PLUS) PAUVRES AU TRAVAIL : EQUILIBRE ENTRE LES REVENUS (IN)ADEQUATS ET LA LUTTE CONTRE LES PIEGES DU CHOMAGE

Le malheur frappe la famille Wouters : la mère Nancy est licenciée. Nous sommes ici dans le premier cas type du tableau 7. En 1995, le revenu d'un ménage présentant un profil identique (un seul salaire minimum et une seule allocation de chômage) aurait été de 12,6 % inférieur à celui d'aujourd'hui : par comparaison avec les ménages dont les deux partenaires perçoivent des revenus moyens ou supérieurs à la moyenne, cette famille pauvre accusait donc un retard d'environ 2 %. Pendant les bonnes années qui ont précédé la crise, la conjonction des allocations familiales et de la réduction des charges a donc permis de combler en grande partie – mais pas entièrement – le fossé croissant entre, d'une part, les revenus des ménages avec deux salaires moyens ou supérieurs à la moyenne et, d'autre part, ceux des ménages avec une personne sans emploi et un salaire minimum. Dans une moindre mesure, les revenus des autres ménages à deux revenus avec une allocation de chômage ont accusé un retard par rapport aux ménages dont les deux partenaires touchent un revenu moyen.

Néanmoins, le retard concernait principalement les revenus des ménages très pauvres au travail – couples (âgés) sans aucun emploi, parents isolés sans emploi et bénéficiaires d'un revenu d'intégration. Sur l'ensemble de la période, le revenu disponible d'une mère isolée sans emploi n'a augmenté que de 4,2 % et se situe actuellement à 14 % en deçà du seuil de pauvreté. Dans le cas des personnes handicapées, la

société a été plus généreuse : leurs revenus ont connu une croissance plus rapide que le bien-être général. La politique a également misé sur des allocations plus généreuses pour les familles monoparentales qui souhaitent interrompre leur carrière : entre 1995 et 2012, le revenu de ce ménage type a augmenté en termes réels de 30 % (l'allocation reste malgré tout insuffisante pour rester hors de la pauvreté). Les ménages types montrent également comment la crise a (temporairement ?) inversé la tendance ayant caractérisé les bonnes années : depuis 2007, l'écart entre les ménages dont les deux partenaires perçoivent un revenu moyen ou supérieur à la moyenne et les familles de travailleurs très pauvres se réduit. Ce phénomène n'est pas dû uniquement à certaines améliorations des allocations qui faisaient office de 'stabilisateurs automatiques'¹⁶ mais s'explique principalement par la baisse des salaires bruts moyens.

TABLEAU 7: MÉNAGES A FAIBLE TAUX D'ACTIVITE: REVENU DISPONIBLE NET, BELGIQUE, 1995, 2007 ET 2012 (PRIX 2012)*

	1995	2007	2012
<i>Ménage de référence – Changement 1995=100</i>	100,0	116,2	114,4
Un couple sans emploi, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Un partenaire actif + un chômeur de courte durée, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.262	2.448	2.546
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	104 %	107 %
Changement 1995=100	100,0	108,3	112,6
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocation de chômage	100,0	100,3	110,1
c Allocations familiales	100,0	111,3	108,0
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a +b)	17 %	12 %	10 %
Un partenaire actif + un chômeur de longue durée, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.135	2.439	2.439
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	104 %	102 %
Changement 1995=100	100,0	114,2	114,2
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocation de chômage	100,0	113,6	116,9
c Allocations familiales	100,0	126,0	122,3
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a +b)	16 %	10 %	11 %
Tous deux chômeurs de longue durée (jeune couple, 35 ans)			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	1.558	1.775	1.799
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	75 %	76 %
Changement 1995=100	100,0	113,9	115,5
a Allocation de chômage	100,0	113,6	116,9
b Allocations familiales	100,0	103,2	100,1
c Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	4%	3%

(16) Voir également Hills, Paulus, Sutherland et Tasseva, 2014.

TABLEAU 7: MENAGES A FAIBLE TAUX D'ACTIVITE: REVENU DISPONIBLE NET, BELGIQUE, 1995, 2007 ET 2012 (PRIX 2012)* (suite)

	1995	2007	2012
Ménage de référence – Changement 1995=100			
	100,0	116,2	114,4
Tous deux chômeurs de longue durée (couple âgé, 55 ans)			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.238	2.110	2.091
En % de la ligne de pauvreté *	non dét.	90%	88%
Changement 1995=100	100,0	94,3	93,4
a Allocation de chômage	100,0	83,8	84,1
b Allocations familiales	100,0	126,0	122,3
c Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	6%	0%	1%
Un couple plus âgé, dont un adulte avec un handicap, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Un partenaire actif + 1 inactif			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	1.700	1.909	1.932
En % de la ligne de pauvreté *	on dét.	81%	81%
Changement 1995=100	100,0	112,3	113,5
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
c Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	13%	0%	1%
Un couple plus âgé, dont un adulte avec un handicap, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Un partenaire actif + un invalide – année 1, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.259	2.506	2.650
En % de la ligne de pauvreté *	n.b.	106%	111%
Changement 1995=100	100,0	110,9	117,3
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Indemnités de maladie	100,0	98,4	116,6
c Allocations familiales	100,0	96,7	93,8
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	21%	11%	10%
Un partenaire actif + un invalide – après l'année 1, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	2.237	2.666	2.732
En % de la ligne de pauvreté *	n.b.	113%	115%
Changement 1995=100	100,0	119,2	122,2
a Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b Pension d'invalidité	100,0	104,1	130,0
c Allocations familiales	100,0	141,8	93,8
d Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	21%	10%	9%
Un parent isolé avec deux enfants (2 & 7 ans)			
Parent isolé, après pause-carrière, salaire minimum			
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)	1.165	1.427	1.513
En % de la ligne de pauvreté *	n.b.	87%	91%
Changement 1995=100	100,0	122,5	130,1

a	Revenu brut	100,0	100,8	101,4
b	Indemnité de pause-carrière	100,0	179,0	177,1
c	Allocations familiales	100,0	96,6	124,8
d	Frais de garde des enfants	100,0	52,6	52,1
e	Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a + b)	10%	2%	1%
Parent isolé, sans emploi, salaire minimum				
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)		1.368	1.404	1.425
En % de la ligne de pauvreté *		n.b.	86%	86%
Changement 1995=100		100,0	102,6	104,2
a	Allocation de chômage	100,0	103,0	106,0
b	Allocations familiales	100,0	101,7	99,2
c	Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	0%	0%
Personne isolée bénéficiant de l'aide sociale				
Revenu net en EUR par mois (prix 2012)		689	734	770
En % de la ligne de pauvreté *		n.b.	72%	74%
Changement 1995=100		100,0	106,4	111,7
a	Aide sociale	100,0	106,4	111,7
b	Impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale (en % de a)	0%	0%	0%

Note : * La ligne de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60 % du revenu familial médian standardisé d'après EU-SILC 2007 et EU-SILC 2012. Il manque une ligne de pauvreté comparable pour 1995, parce que le précurseur d'EU-SILC (ECHP) appliquait un autre concept de revenu.

* Evolutions réelles basées sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) du mois de janvier de l'année en question, tel que publié par la Banque centrale européenne.

* Voir l'annexe 2 pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Même si la politique a permis de combler le fossé entre les ménages de travailleurs pauvres au travail et les ménages riches au travail à revenus élevés, les ménages sans emploi sont restés à la traîne. La politique n'a *a fortiori* pas permis de relever le niveau de protection pour les ménages pauvres sans emploi jusqu'au seuil de pauvreté. Dans quelle mesure la politique de réduction des pièges du chômage a-t-elle porté ses fruits ? Si ce n'est pour le type de ménage « couple âgé sans emploi avec deux enfants », les chiffres du tableau 8 n'indiquent pas beaucoup de changement : les rendements marginaux relatifs lors de la transition du chômage à l'emploi à temps plein avec salaire minimum restent aujourd'hui, tout comme en 1995, inférieurs à 20 % du revenu disponible net en cas de chômage (lorsque le partenaire travaille).

TABLEAU 8 : MENAGES DE TRAVAILLEURS PLUS PAUVRES AU TRAVAIL : STIMULI FINANCIERS POUR FACILITER L'ACCES AU MARCHÉ DE L'EMPLOI : PERTE FINANCIERE, BELGIQUE, 1995, 2007 ET 2012 (PRIX 2012)

	1995	2007	2012
Un couple sans emploi, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Stimuli financiers pour le partenaire sans emploi (l'autre partenaire travaille)			
<i>Travaille à temps plein / activation après 3 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	115 %	119 %	116 %
<i>Travaille à temps partiel / activation après 3 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	98 %	102 %	101 %
<i>Travaille à temps plein / activation après 12 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	122 %	120 %	121 %
<i>Travaille à temps partiel / activation après 12 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	103 %	103 %	106 %
Stimuli financiers pour le partenaire sans emploi (l'autre partenaire est sans emploi)			
<i>Travaille à temps plein / activation après 12 mois (jeune couple, 35 ans)</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si les 2 partenaires sont sans emploi	167 %	165 %	164 %
<i>Travaille à temps plein / activation après 12 mois (couple plus âgé, 55 ans)</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si tous deux sont sans emploi	117 %	139 %	141 %
Un couple plus âgé, dont un adulte avec un handicap, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)			
Stimuli financiers pour la personne invalide (le partenaire travaille)			
<i>Travaille à temps plein / activation après 3 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	115 %	117 %	111 %
<i>Travaille à temps plein / activation après 12 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	117 %	110 %	108 %
Un parent isolé, avec deux enfants (2 & 7 ans), père inconnu			
Stimuli financiers pour le parent isolé sans emploi			
<i>Travaille à temps plein après 3 ou 12 mois de chômage</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	108 %	117 %	122 %
Un jeune qui quitte l'école, 18 ans, sans diplôme, cherche à accéder au marché de l'emploi			
Stimuli financiers pour la personne isolée bénéficiant de l'aide sociale			
<i>Travaille à temps partiel / activation après 3 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	138 %	134 %	132 %
<i>Travaille à temps partiel / activation après 12 mois</i>			
Rémunération financière en % du revenu net si sans emploi	104 %	104 %	103 %

Note : * La ligne de pauvreté a été calculée comme correspondant à 60 % du revenu familial médian standardisé d'après EU-SILC 2007 et EU-SILC 2012. Il manque une ligne de pauvreté comparable pour 1995, parce que le précurseur d'EU-SILC (ECHP) appliquait un autre concept de revenu.

* La situation de travail est toujours basée sur une personne qui travaille soit à temps plein, soit à temps partiel (50 %) au salaire minimum, pour un jeune de 22 ans avec au moins 1 an d'expérience professionnelle.

* Voir l'annexe 2 pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

Revenons à la question par laquelle nous avons entamé cette section : comment se fait-il que la politique sociale ait échoué ces 20 dernières années, aussi bien sur le plan de l'intégration des ménages de travailleurs pauvres au travail sur le marché de l'emploi que sur le plan de l'offre en une protection adéquate pour ces mêmes ménages ? En guise de réponse, nos ménages de référence montrent du doigt la stagnation des salaires minimums bruts, insuffisants pour relever les ménages avec enfants au-dessus du seuil de pauvreté. Le revenu des personnes qui touchent un salaire minimum et qui ont des enfants est proche du seuil de pauvreté, de sorte qu'elles ne peuvent supporter de plus amples pressions sur leur revenu. Cela empêche néanmoins une amélioration efficace des rendements marginaux lors de l'échange d'une allocation contre un emploi peu payé.

4.3. LES COMPENSATIONS DES COÛTS EN GUISE DE CONTOURNEMENT : DU REVENU DISPONIBLE AU REVENU UTILISABLE

Outre les mesures du côté des revenus, il faut également tenir compte de diverses mesures compensatoires dont ont pu bénéficier les travailleurs à bas salaire et les allocataires, et d'autres pas (ou dans une moindre mesure). Même si les augmentations générales des prix pour les ménages à faibles revenus étaient plus importantes que pour les ménages situés plus haut sur l'échelle des revenus¹⁷, nous pouvons admettre que les mesures récentes telles que le Maximal à Facturer pour les soins de santé, l'attribution automatique du tarif social maximum pour l'électricité et le gaz naturel et le 'Fonds mazout social' ont un impact significatif sur le budget relatif des ménages pauvres. Le tableau 9 affiche l'effet *potentiel* de certaines mesures prises dans le cadre des frais de logement, de consommation de l'énergie et de l'eau, de santé et de mobilité, telles que calculées lors de l'établissement des budgets de référence flamands pour une personne en bonne santé. Les montants représentent les coûts minimaux nécessaires pour pouvoir participer dignement à la société (Storms et al., 2014). La possibilité ou l'impossibilité de faire appel aux tarifs sociaux a surtout son importance en matière de logement. Pour une personne isolée, le budget de référence est basé sur un coût mensuel de 550 EUR en cas de location sur le marché particulier. Un bénéficiaire d'un revenu d'intégration dans le secteur de la location sociale – il ne s'agit pas ici d'un cas représentatif vu les listes d'attente existantes – verra ce poste descendre à 178 EUR par mois. Si ce même bénéficiaire figure pendant une période ininterrompue de cinq ans sur une liste d'attente pour une habitation socia-

(17) Il faut ici tenir compte du fait que les augmentations de prix ont eu un impact plus important sur les ménages à faibles revenus. Le Bureau du Plan (2013) a calculé qu'entre janvier 2006 et mai 2013, le prix du panier de la ménagère au sein de la classe de revenus inférieure avait augmenté de 2,6 points de pourcentage de plus que le panier représentatif de la classe de revenus supérieure. Cette même étude est en outre parvenue à la constatation que la classe de revenus la plus élevée avait connu une inflation égale à la hausse de l'indice santé. Pour toutes les autres classes de revenus, l'indexation sur la base de l'indice santé était insuffisante pour adapter les revenus à l'augmentation du coût de la vie.

le, le coût du logement est estimé à 418 EUR¹⁸. En recourant aux tarifs sociaux, cette même personne pourra également réaliser des économies considérables sur sa facture d'eau (-58 %), ses frais de consommation d'énergie (-31 %), de mobilité (-29 %) et de santé (-13 %). La plupart des tarifs avantageux dépendent du montant des revenus, de sorte que même les travailleurs à bas salaire peuvent également demander à en bénéficier. Pour autant, du moins, qu'ils aient suffisamment de personnes à charge : la personne isolée qui touche un salaire minimum (voir tableau 9) n'est pas concernée ici. Par ailleurs ne sont accordés automatiquement que les tarifs sociaux maximaux pour l'électricité et le gaz naturel. Nous n'en savons pas suffisamment sur le recours à ces mesures mais, généralement, leur portée est indiquée comme étant problématique (voir par exemple INAMI 2009 en rapport avec le statut OMNIO).

TABLEAU 9 : L'IMPACT POTENTIEL DES MESURES DE REDUCTION DES COUTS : LOYER SOCIAL, PRIMES DE LOCATION ET TARIFS SOCIAUX POUR LES EQUIPEMENTS D'UTILITE PUBLIQUE, LA SANTE ET LA MOBILITE, BELGIQUE (FLANDRE), 2013

Coûts / réductions	Homme isolé			
	Revenu d'intégration		Salaire minimum	
	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction en cas de tarif social %	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction en cas de tarif social %
Logement	550	-24% (prime de location)	550	0% (prime de location)
		-68% (loyer social)		-50% (loyer social)
Electricité + mazout	95	-31%	95	0%
Eau	15	-58%	15	0%
Santé	24	-13%	24	0%
Mobilité	70	-24%	70	0%
Revenu restant après déduction des frais	Sans tarif social	Avec tarif social	Sans tarif social	Avec tarif social
- En EUR par mois	48	237 (prime de location)	624	624 (prime de location)
		477 (loyer social)		910 (loyer social)
- En % du revenu net avant déduction des frais	6%	60% (loyer social)	45%	66% (loyer social)
Couple avec deux enfants (8 et 15 ans)				
Coûts / réductions	Chômage		Salaire minimum	
	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction en cas de tarif social %	Coût sans tarif social EUR/mois	Réduction en cas de tarif social %
Logement	650	-27% (prime de location)	650	-27% (prime de location)
Electricité + mazout	164	-11%	164	-11%
Eau	37	0%	37	0%
Santé	61	-18%	62	-19%
Mobilité	130	-45%	130	-35%

(18) Ce délai a été ramené à 4 ans en 2014.

Revenu restant après déduction des frais	Sans tarif social	Avec tarif social	Sans tarif social	Avec tarif social
- En EUR par mois	649	912 (prime de location)	1088	1338 (prime de location)
		1183 (loyer social)		1554 (loyer social)
- En % du revenu net avant déduction des frais	38%	70% (loyer social)	51%	73% (loyer social)

Note : Les frais de logement, d'équipements d'utilité publique, de santé et de mobilité sont basés sur les budgets de référence et reflètent donc le coût minimal nécessaire pour participer dignement à notre société conformément à la méthode décrite dans Storms et al., 2015 (à paraître) ; Voir l'annexe 2 pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : Storms et al., à paraître ; calculs : T. Penne et B. Storms.

Ces dernières années, de nombreux efforts ont été consentis en vue de réduire les coûts des ménages. Le tableau 10 montre l'impact des frais de garde des enfants et des allocations d'études sur le revenu net des ménages types que nous avons présentés à la section précédente. L'évolution des frais de garde pour les enfants en bas âge est en grande partie déterminée par le revenu. En 2012, la famille Janssens (qui perçoit des salaires supérieurs à la moyenne) paie, proportionnellement, des frais de garde plus élevés qu'en 1995 ; la famille Wouters (salaires minimums) en paie moins. Dans ce sens, les ménages à faible revenu ont clairement davantage tiré profit de la forte différenciation de revenus dans les cotisations parentales depuis la réforme de 2002. Néanmoins, proportionnellement, la famille Wouters paie toujours une cotisation aussi élevée que la famille Janssens, voire plus élevée si l'on tient également compte des frais de garderie pour les enfants en âge scolaire. A l'exception des ménages dont les deux partenaires travaillent et perçoivent un salaire moyen ou supérieur à la moyenne, tous les ménages types simulés reçoivent des allocations d'études et des allocations scolaires. Même si son montant est extrêmement bas, l'allocation scolaire pour les ménages avec de jeunes enfants a proportionnellement connu une hausse considérable, grâce à l'extension – en 2007 – du système aux enfants qui vont à l'école primaire.

TABLEAU 10 : L'IMPACT POTENTIEL DES MESURES DE REDUCTION DES COUTS : FRAIS DE GARDE DES ENFANTS ET ALLOCATIONS D'ETUDES, BELGIQUE (FLANDRE), 1995, 2007 ET 2012

	Age enfants	En pourcentage du revenu net			En EUR par mois
		1995	2007	2012	
		1995	2007	2012	2012
Tous deux actifs, double salaire moyen					
Frais de garde	10 & 14	non dét.	-1,8%	-1,8%	-133
	2	5,8%	-6,6%	-6,6%	-453
Tous deux actifs, salaire moyen					
Frais de garde	10 & 14	non dét.	-2,9%	-3,0%	-133
	2	-9,8%	-8,3%	-8,3%	-340
Tous deux actifs, salaire minimum					
Frais de garde	10 & 14	non dét.	-4,4%	-4,5%	-133
	2	-10,3%	-6,5%	-6,6%	-184
Allocation d'études	10 & 14	non dét.	0,4%	0,6%	18
	19 & 20	non dét.	5,0%	4,0%	120
Parent isolé, travaille à temps plein, salaire minimum					
Frais de garde	10 & 14	non dét.	-7,5%	-7,3%	-133
	2	-8,6%	-3,7%	-3,6%	-63
Allocation d'études	10 & 14	non dét.	2,7%	3,1%	57
	19 & 20	non dét.	22,1%	19,8%	372
Un partenaire actif + un chômeur de longue durée, salaire minimum					
Allocation d'études	10 & 14	non dét.	1,2%	1,4%	34
	19 & 20	non dét.	10,2%	9,1%	226
Tous deux chômeurs de longue durée					
Allocation d'études	10 & 14	non dét.	3,2%	3,6%	65
	19 & 20	non dét.	18,4%	16,8%	310
Parent isolé, sans emploi					
Allocation d'études	10 & 14	non dét.	3,2%	3,9%	57
	19 & 20	non dét.	26,0%	24,4%	372

Note : Les frais de garde pour un enfant de 2 ans ont été calculés en tant que % du revenu familial net d'un ménage-type avec deux enfants (2 et 7 ans).

Voir l'annexe 2 pour de plus amples explications sur la méthodologie et les hypothèses.

Source : Storms et al., à paraître ; calculs : T. Penne et B. Storms.

5. CONCLUSION

La politique sociale dans les Etats-providence doit faire face à des forces qui exercent une pression structurelle sur la main-d'œuvre peu qualifiée. Il est donc devenu plus difficile de lutter contre la pauvreté : pour atteindre ce but il faut d'abord relever les bas salaires nets par le biais de crédits d'impôt, d'allocation familiale et/ou de compensation des coûts des ménages et, ensuite, relever les minima sociaux. Telle est en résumé la conclusion de cette étude, dans laquelle nous montrons, au moyen de ménages types, les causes structurelles de l'échec de la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique au cours des deux dernières décennies.

Dans le débat scientifique et public, l'attention se porte principalement de façon unilatérale sur les tranches plus élevées de la distribution des revenus. La hausse des gros salaires, l'accumulation ainsi que la concentration du capital n'ont cependant qu'une incidence indirecte sur la pauvreté¹⁹. Un facteur nettement plus important est l'évolution des bas salaires au bas de l'échelle du marché de l'emploi. En raison de la stagnation des salaires minimums au cours des deux dernières décennies – entre 1995 et 2012, les salaires minimums bruts pour les personnes possédant au moins un an d'expérience professionnelle²⁰ ont augmenté de 1 % en termes réels, comparés à une croissance des salaires moyens bruts d'environ 14 % – l'Etat-providence a de plus en plus de mal à combattre les pièges du chômage tout en pourvoyant aux minima sociaux adéquats pour les ménages en marge du marché de l'emploi. Des efforts de redistribution croissants étaient donc nécessaires pour faire évoluer les revenus disponibles des ménages qui travaillent pour un salaire minimum parallèlement à ceux d'autres ménages de travailleurs qui perçoivent des salaires moyens ou supérieurs à la moyenne. Ces tendances s'observent également dans d'autres pays : il s'agit donc de phénomènes ayant une portée structurelle.

En Belgique, la politique a réagi par le biais de diverses réductions sélectives des cotisations sociales, par la majoration des allocations familiales pour les allocataires et les familles monoparentales à faibles revenus, par l'augmentation ponctuelle de certaines allocations ainsi que par d'autres mesures visant à alléger les coûts relatifs au logement, aux équipements d'utilité publique, aux soins de santé, au transport et aux études. Ainsi, pour ceux ayant du travail, le modèle social belge est en *grande partie* parvenu à combler le fossé croissant entre, d'une part, les salaires minimums bruts et, d'autre part, les salaires moyens ou supérieurs à la moyenne. Indépendamment du montant du salaire, les revenus disponibles nets des ménages au travail ont augmenté en termes réels de 13 à 18 % entre 1995 et 2012.

(19) Indirectement, il peut y avoir une incidence en raison de la pression exercée sur la base de redistribution.

(20) Et âgées de plus de 21 ans.

Parmi les ménages types sur lesquels nous nous sommes basés dans notre analyse, nous avons donc vu fonctionner une machine qui, grâce à des adaptations permanentes a plus ou moins réussi à stabiliser les rapports de revenus entre les ménages actifs percevant des salaires bas, moyens et supérieurs à la moyenne. Les efforts visant à combler le fossé croissant en termes bruts étaient considérables : pour une famille monoparentale avec deux enfants dont les deux partenaires travaillent pour le salaire minimum, les allocations familiales et les réductions cumulées des charges (depuis 1995) approchent les 30 % du salaire brut.

Toutefois, malgré ces efforts, le fossé n'a pu être entièrement comblé. Même si le revenu minimum des malades et invalides a connu une augmentation sensiblement plus importante que celui des ménages de référence qui travaillent, nous observons à long terme une dualisation furtive mais manifeste entre, d'une part, le revenu disponible des ménages pauvres au travail qui dépendent entièrement ou en grande partie des allocations de chômage et, d'autre part, celui des ménages de travailleurs plus riches au travail (surtout ceux d'un niveau de salaire moyen ou supérieur à la moyenne). Ce sont surtout les revenus des ménages sans emploi avec une très faible intensité de travail (couples plus âgés sans emploi et parents isolés, bénéficiaires d'un revenu d'intégration) qui sont restés à la traîne lors de la hausse générale du bien-être : le revenu des parents isolés sans emploi, par exemple, a augmenté d'à peine 4 %. Ces ménages sont tous restés (bien) en deçà du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, pour la majorité de ces ménages, les pièges du chômage sont restés quasiment inchangés. En d'autres termes : pour les familles de travailleurs plus riches au travail, la politique de redistribution a permis de combler le fossé croissant entre les salaires minimums et les salaires moyens ou supérieurs à la moyenne. Le revenu disponible de nombreux ménages de travailleurs pauvres au travail est cependant resté à la traîne lors de l'accroissement général du bien-être, et la politique n'a, a fortiori, pas permis de relever les minima sociaux pour ces ménages jusqu'au seuil de pauvreté. La politique a également échoué dans sa tentative de réduire les pièges du chômage. Une hausse relative des minima (en vue de relever les ménages pauvres au travail au-dessus du seuil de pauvreté) et un renforcement des incitations au travail au bas de l'échelle du marché de l'emploi étaient néanmoins les conditions de la réussite en matière de lutte contre la pauvreté. Mettons ces observations en concordance avec les informations fournies par l'échantillonnage : les années favorables qui ont précédé la crise n'ont pas entraîné de diminution de la pauvreté parce que la croissance de l'emploi n'a bénéficié que partiellement aux personnes occupant le bas de l'échelle du marché de l'emploi, tandis que le potentiel de la protection sociale en matière de réduction de la pauvreté des ménages de travailleurs pauvres au travail s'est affaibli.

Telle est l'image que nous obtenons si nous examinons uniquement les *revenus*. Il est probable que les changements dans les possibilités de *consommation* présentent une image plus nuancée. Bon nombre de mesures ont été prises – surtout dans les années 2000 – en vue de réduire la pression exercée sur le budget des ménages à faibles revenus. D'un autre côté, il faut tenir compte du fait que les réductions des charges ont été partiellement compensées par un financement alternatif – des prélèvements TVA présentant un caractère plutôt régressif – et que le coût de la vie pour les ménages à faibles revenus a augmenté plus rapidement que pour les groupes de revenus moyens et supérieurs. Il faudrait examiner comment la situation a évolué au bout du compte.

Ces constatations nous ramènent aux questions complexes que nous avons évoquées au début de ce document : notre modèle social pourra-t-il résister mieux que par le passé à une pression à la baisse sur les salaires minimums, dans la mesure où cette pression sera exercée à l'avenir ? Est-il possible de relever de façon budgétairement neutre les revenus des ménages inférieurs au seuil de pauvreté et en même temps de rendre le travail pour ces ménages plus attrayant, notamment en luttant efficacement contre les pièges du chômage ? Et, dans l'affirmative, comment procéder ?

Si nous partons du principe que la pression exercée sur la demande de main-d'œuvre peu qualifiée et sur la rémunération de cette main-d'œuvre est une donnée structurelle, l'expérience acquise au cours des décennies précédentes semble indiquer qu'il sera mis fin au paradigme politique de l'après-guerre : la croissance, le plein emploi et la redistribution (surtout par le biais de la redistribution horizontale des assurances sociales) ne permettent plus de réduire la pauvreté. Le plein emploi implique de plus en plus le subventionnement de la main-d'œuvre peu qualifiée ; le fossé croissant entre les bas salaires et les salaires moyens ou supérieurs à la moyenne requiert davantage de redistribution verticale, tandis que le niveau insuffisant des bas salaires pour les ménages avec enfants nous empêche de lutter contre les pièges du chômage tout en pourvoyant aux minima adéquats.

Quelle politique faut-il alors mener pour être mieux armés contre les indéniables forces sociales, économiques et démographiques qui favorisent la pauvreté au sein de la société ? Il est bien évidemment nécessaire d'accroître la productivité des travailleurs en investissant – entre autres – dans la formation préscolaire, scolaire et post-scolaire. Plus nous parviendrons à redresser le niveau des individus, moins la politique de redistribution devra être exigeante. Inciter l'activation, renforcer leurs capacités et investir dans leur « capital humain » sont des ingrédients importants de la lutte contre la pauvreté dans un monde devenu de plus en plus menaçant pour les plus faibles d'entre nous. Néanmoins, notre analyse démontre à quel point il est essentiel de redistribuer coûte que coûte les revenus (afin de lutter contre la pauvreté financière mais aussi afin de ne pas laisser s'intensifier l'inégalité de revenus parmi les

travailleurs²¹), afin d'accroître chez les personnes avec un faible niveau de scolarité les stimulants financiers pour aller travailler et d'investir de façon fructueuse dans l'individu (les investissements sociaux ne trouvent en effet pas de terrain fertile dans des situations de stress financier). Il est donc impératif de passer à la vitesse supérieure pour ce qui concerne la redistribution des revenus (surtout lorsque, lors d'une reprise de la croissance, les salaires moyens venaient à augmenter plus rapidement que les salaires minimums). Si nous voulons dans le cadre d'un programme moins ambitieux éviter de voir la pauvreté augmenter à l'avenir, ou que nous souhaitons – dans le cadre d'un programme plus ambitieux – aller dans le sens des objectifs européens en matière de lutte contre la pauvreté, les agendas politiques des gouvernements régionaux, fédéraux et européens doivent contenir les éléments suivants :

- en cas d'adaptation des prix et du bien-être, accorder la priorité absolue aux bas revenus ;
- surveiller les salaires minimums bruts dans un contexte européen plus large : même si le lien entre le niveau de pauvreté dans un pays et le montant des salaires minimums en général n'est pas très étroit²², ces deux facteurs constituent *indirectement* un instrument important dans la lutte contre la pauvreté, car ils font office de « plafond de verre » par rapport aux minima sociaux et à la lutte contre les pièges du chômage ;
- accroître l'efficacité des dépenses sociales : même si une efficacité accrue n'entraîne pas forcément une protection plus adéquate des ménages à faibles revenus, cet accroissement est nécessaire pour libérer des moyens budgétaires pour la suite ;
- poursuivre la réduction sélective des charges fiscales et parafiscales et préparer le terrain pour l'instauration d'un crédit d'impôt pour les bas salaires : les charges fiscales et parafiscales pour les ménages à faibles revenus doivent évoluer vers zéro ; mais étant donné que la pression globale sur le revenu brut des personnes qui touchent le salaire minimum est déjà faible aujourd'hui, il faudra rapidement passer à des crédits d'impôt selon le modèle anglo-saxon ;
- compenser la réduction des charges par des charges qui ne pèsent pas sur le facteur travail ; étant donné que les impôts sur la consommation présentent un caractère plutôt régressif et annulent donc partiellement l'effet des réductions sélectives des charges, d'autres sources doivent être entamées, notamment le patrimoine ;
- étant donné que la hausse des minima sociaux jusqu'au seuil de pauvreté se heurte à un « plafond de verre », il faut de plus en plus miser sur des mesures compensatoires, surtout pour ce qui concerne les allocations familiales et les interventions dans les dépenses de logement, les frais d'études et les dépenses de santé ; à cet égard, nous devons être extrêmement vigilants face aux problèmes de 'non-re-

(21) Avec une croissance cumulée de 1 %, les personnes qui touchent le salaire minimum ont accumulé un retard d'environ 17 % en 20 ans : ce retard a été presque entièrement résorbé par le passé grâce à une redistribution des revenus plus importante ; pour réduire efficacement la pauvreté, de plus gros efforts doivent être consentis.

(22) Ce phénomène est dû au fait que de nombreux bas salaires sont cumulés au niveau du ménage. Voir à ce sujet Marx et al., 2013 ; 2014.

cours', aux pièges du chômage, à la trop grande complexité et à la légitimité administratives : pour cette raison, il convient d'appliquer *différents* modèles de « sélectivité au sein de l'universalité » (à l'instar du Maximum à Facturer en matière de soins de santé et des allocations familiales majorées pour certains groupes sociaux) ;

- de nombreux problèmes de pauvreté sont liés à la combinaison difficile des soins et d'un travail rémunéré à temps plein chez les personnes à faible niveau de scolarité qui occupent le bas de l'échelle du marché de l'emploi : afin de remédier à cette situation, il ne faut pas seulement prévoir des systèmes abordables de garderie avant et après l'école (un contexte plus vaste que la simple garde des enfants), mais aussi des compensations pour les personnes qui souhaitent/doivent interrompre (éventuellement partiellement) leur carrière pour prodiguer des services de soins.

L'approche que nous avons suivie dans ce document s'est avérée extrêmement fructueuse pour mieux comprendre l'interaction entre, d'une part, la politique et, d'autre part, le contexte social, démographique et économique changeant. Nous recommandons donc de compléter les indicateurs européens usuels en vue du suivi de la politique de lutte contre la pauvreté par des informations obtenues grâce au suivi d'une série de ménages types triés sur le volet : nous pourrions ainsi établir un lien plus clair entre, d'une part, l'évolution des revenus des ménages à faibles revenus et, d'autre part, la politique menée (ce qui est moins le cas avec les indicateurs de « résultat » utilisés actuellement). Ces indicateurs permettent également de mieux tenir compte des mesures compensatoires qui ont gagné en importance au cours des dernières décennies.

Notre analyse n'est pas terminée et soulève encore de nombreuses questions. Pour accroître l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté, nous devons mieux étudier et comprendre l'évolution des bas salaires : l'accent mis sur les salaires supérieurs semble avoir légèrement détourné l'attention accordée aux salaires les plus bas. La présente contribution accordait la priorité aux salaires minimums garantis. Même si ces salaires constituent un point de référence pertinent pour (l'évaluation de) la politique, nous devons en savoir plus sur l'évolution des salaires minimums réels définis par les (sous-)comités sectoriels ainsi que sur l'évolution des bas salaires pour les personnes à faible niveau de scolarité en général.

Outre l'approche des revenus, qui est au centre de nombreuses analyses (dans ce document également), des connaissances plus approfondies sont nécessaires sur l'évolution des possibilités de dépenses des ménages à faibles revenus. Les transferts de charges du travail à la consommation ne sont pas neutres, et l'attention accordée par la politique aux mesures compensatoires a ajouté une nouvelle dimension importante aux instruments de la politique de redistribution. Nous ne savons que peu

de chose voire rien de cette redistribution : de quels montants s'agit-il ? Comment ces fonds sont-ils réellement répartis ? Quel est l'impact de ces mesures sur les revenus des ménages et sur les pièges du chômage ? L'approche des dépenses suppose également d'autres normes de pauvreté : les budgets de référence et les enquêtes sur le budget sont des compléments indispensables aux normes et données habituelles sur les revenus.

Pour terminer, notre analyse soulève également quelques questions conceptuelles importantes sur le paradigme de l'après-guerre de l'Etat-providence²³. Le fait que nous évoluions vers une situation dans laquelle les bas salaires ne peuvent plus contribuer à la sécurité sociale met sous pression la solidarité *horizontale* partagée universellement. Ce mécanisme de redistribution est basé sur la technique d'assurance sociale ; il constitue le large noyau de l'Etat-providence de l'après-guerre. A l'heure d'aujourd'hui, le fossé croissant entre les salaires minimums (et éventuellement aussi les salaires des personnes à faible niveau de scolarité en général) et les salaires moyens doit être comblé par une redistribution *verticale* plus importante, autrement dit par davantage de sélectivité (et moins d'universalité) dans les allocations et davantage de progressivité (et moins de proportionnalité) dans la répartition des charges. Peut-être est-ce pour cette raison que nous ne trouvons plus dans les études de politique sociale (alors que c'était le cas par le passé) de lien entre le degré d'universalité et le degré de réussite de la lutte contre la pauvreté : les pays qui répartissent leurs moyens de façon universelle ne fournissent plus forcément les meilleures performances sur le plan de la pauvreté. Les pays qui investissent davantage dans les domaines de la sélectivité et de la progressivité sont probablement mieux armés contre la pression exercée sur les personnes figurant au bas de l'échelle du marché de l'emploi.

(Traduction)

(23) Voir à ce sujet le rapport circonstancié de Cantillon et Van Mechelen, 2014.

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, A. B., *The Personal Distribution of Incomes*, Routledge, Routledge Reivals, 2013.

Atkinson, A.B., Reducing income inequality in Europe, *IZA Journal of European Labor Studies*, n° 2, p. 12, 2013.

Bureau Fédéral du Plan, *Monitoring de la stratégie de relance du gouvernement fédéral – Rapport d'avancement*, Bruxelles, 2013.

Cantillon, B., The 'zero-sum-crisis': stability in the distribution of income and welfare in a period of economic crisis, in N. Keilman (éd.), *Poverty and economic inequality in industrialized Western societies*, Oslo, Scandinavian University Press, pp. 183-203, 1997.

Cantillon, B., Marx, I. et Van den Bosch, K., Puzzle of Egalitarianism – The Relationship between Employment, Wage Inequality, Social Expenditure and Poverty, *European Journal of Social Security*, n° 2, pp. 108-127, 2003.

Cantillon, B., The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, n° 5, pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., *Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma*, UA/berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, n° 10/2013, 2013.

Cantillon, B., Collado, D. et Van Mechelen, N., *The end of decent incomes for the poor? The fatal link between minimum wages and social benefits in world's most developed welfare states*, CSB working paper, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, à paraître.

Cantillon, B. et Vandenbroucke, F., *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Cracks in a policy paradigm – poverty reduction and social security: the case of Belgium, *International Review of Sociology*, n° 2, pp. 270-290, 2014.

Cantillon, B., Van Mechelen, N. et al., Social Redistribution, Poverty and the Adequacy of Social Protection, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Card, D. et Krueger, A.B., Time-series minimum-wage studies: a meta-analysis, *The American Economic Review*, pp. 238-243, 1995.

Corluy, V. et Vandenbroucke, F., Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 94-130, 2014.

CRB, Documentatienota: Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006), 2010.

CRB, Documentatienota: Effect van de (para)fiscale veranderingen op de nettoloonontwikkeling tegen vaste prijzen sinds 1996: Update van de resultaten, 2013.

De Mulder, J., Delhez, P. et Saks, Y., Minimum wages and low-skilled employment, in Ph. Maystadt, et al. (éds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, Charleroi, Presses Interuniversitaires de Charleroi, pp. 471-448, 2014.

Esping-Andersen, G., *Welfare states in transition: national adaptation in global economy*, Londres, Sage, 1996.

Esping-Andersen, G., Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in Continental European social policy, in G. Esping-Andersen (éd.), *Welfare States in Transition: national adaptation in global economy*, Londres, Sage, pp. 66-87, 1996.

Fourastié, J., *Les trente glorieuses : ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, 1979.

Goedemé, T., Storms, B. et Van den Bosch, K., De meting van armoede, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, n° 312, pp. 30-37, 2011.

Hemerijck, A. et Marx, I., Continental welfare at a crossroads: the choice between activation and minimum income protection in Belgium and the Netherlands. A long goodbye to Bismarck, in B. Palier (éd.), *A long goodbye to Bismarck?: The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 129-155, 2010.

Hills, J., Paulus, A., Sutherland, H. et Tasseva, I., *A lost decade? Decomposing the effect of 2001-11 tax-benefit policy changes on the income distribution in EU countries*, IMPROVE Discussion Paper n° 14/03, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, 2014.

Horemans, J., Pintelon, O. et Vandenbroucke, P., *Inkomens en inkomensverdeling op basis van Belgische enquêtegegevens: 1985-2007*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq, Universiteit Antwerpen, 2011.

INAMI, Le statut OMNIO, Bulletin d'information 2009/3-4, 2009.

Iversen, T. et Wren, A., Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy, *World politics*, n° 04, pp. 507-546, 1998.

Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. et Kangas, O., Changing social equality: *The Nordic welfare model in the 21st Century*, Bristol, Policy Press, 2012.

Marx, I., Horemans, J., Marchal, S., Van Rie, T. et Corluy, V., *Towards a better marriage between job growth and poverty reduction*, GINI Policy Paper n° 5, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), 2013.

Marx, I., Nolan, B. et Olivera, J., *The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries*, IZA Discussion Paper n° 8154, Bonn, IZA, 2013.

Naticchioni, P., Ragusa, G. et Massari, R., *Unconditional and Conditional Wage Polarization in Europe*, IZA Discussion Paper n° 8465, Bonn, IZA, 2014.

Nolan, B. et Marx, I., Inequality, poverty and exclusion, in W. Salverda, B. Nolan et T.M. Smeeding (éds.), *The Oxford handbook of economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

OECD, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD, 2009.

OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD, 2011.

Piketty, T., *Capital in the Twenty-first Century*, Harvard, Harvard University Press, 2014.

Planbureau, Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt, Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

Salverda, W., Nolan, B. et Smeeding, T.M., *The Oxford handbook of economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

SPF Sécurité sociale, *Univariate verdeling bruto dag en jaarlonen 2002-2008*, mimeo, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, DG Appui Stratégique, 2014.

Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N. et Stockman, S., *Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level, Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe*, Contract n°. VC/2013/0554, Bruxelles, Commission Européenne, 150 p. <http://dx.doi.org/10.2767/32875>, 2014.

Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P. et Nisen, L., Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming, in W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken et R. Van Rossem (éds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Leuven, Acco, pp. 267-287, 2013.

Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D. et Van Thielen, L., *De doeltreffendheid van minimum inkomensbescherming anno 2013. Wat leren referentiebudgetten?*, Vlas-Studie, Anvers, Vlaams Armoedesteunpunt (à paraître).

Vandenbroucke, F. et Diris, R., *On the efficiency of welfare states*, CES Working Paper, Louvain, KU Leuven, 2013.

Vandenbroucke, F. et Vinck, J., Child Poverty Risks in Belgium, Wallonia, Flanders: Accounting for a Worrying Performance, in P. Maystadt, B. Cantillon, L. Denayer, P. Pestieau, B. Van der Linden et M. Cattelain (éds.), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, Charleroi, Presses interuniversitaires de Charleroi, pp. 85-144, 2013.

Van Hoorebeeck, B., Van den Bosch, K., Van Dam, R. et Cantillon, B., *Sociale indicatoren en ECHP-data. Is de armoede nu hoog maar dalend of laag maar stijgend?*, UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, 2003.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K. et Cantillon, B., *L'évolution du bien-être des minima sociaux en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2007.

Verbist, G. et Matsaganis, M., The redistributive capacity of services in the European Union, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 185-211, 2014.

ANNEXES

ANNEXE 1. TABLEAU A.1.

TABLEAU A.1. : TOTAL DES RÉDUCTIONS DES CHARGES ET DES ALLOCATIONS SOCIALES, BELGIQUE, 1995-2012

	En EUR par mois	En % du salaire brut 2012
MENAGES DE TRAVAILLEURS PLUS RICHES AU TRAVAIL		
Un couple dont les deux partenaires travaillent, avec deux enfants (10 & 14 ans)		
Tous deux actifs, double salaire moyen	414	3%
<i>Tous deux actifs, salaire moyen (= ménage de référence)</i>	380	6%
Tous deux actifs, salaire minimum	641	20%
Un parent isolé, avec deux enfants (2 & 7 ans)		
Travaille à temps plein, salaire minimum	468	29%
MENAGES DE TRAVAILLEURS (PLUS) PAUVRES AU TRAVAIL		
Un couple sans emploi, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)		
Un partenaire actif + un chômeur de courte durée, salaire minimum	536	22%
Un partenaire actif + un chômeur longue durée, salaire minimum	536	24%
Tous deux chômeurs longue durée (jeune couple, 35 ans)	408	30%
Tous deux chômeurs longue durée (couple âgé, 55 ans)	407	30%
Couple, mariés, un seul partenaire travaille, deux enfants (10 & 14 ans)		
Un seul partenaire travaille + un inactif, salaire minimum	542	34%
Un couple plus âgé, dont un adulte avec handicap, marié, avec deux enfants (10 & 14 ans)		
Une personne active + un invalide – année 1, salaire minimum	607	23%
Une personne active + un invalide – après année 1, salaire minimum	615	23%
Un parent isolé, avec deux enfants (2 & 7 ans)		
Parent isolé, après pause-carrière, salaire minimum	461	39%
Parent isolé, chômeur, salaire minimum	0	0%
Une personne isolée dépendant de l'aide sociale	0	0%

Note : les montants sont calculés en tant que montant total de la différence réelle charges 2012 + allocations sociales. Les pourcentages sont calculés en tant que montant total charges 2012*100/salaire brut.

Source : STASIM/MOTYFF, www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

ANNEXE 2 : METHODOLOGIE ET HYPOTHESES**1. Calculs des revenus disponibles nets aux tableaux 6, 7, 8 et 10**

Les calculs sont basés sur STASIM, un modèle de simulation standard statique conçu par le Centre de politique sociale Herman Deleeck. Les éléments du revenu pris en compte par STASIM dans le calcul du revenu disponible net du ménage sont résumés dans le tableau ci-dessous.

REVENU ANNUEL BRUT
+ Revenu du travail (en tant que travailleur salarié ou indépendant)
+ Allocation de chômage
+ Revenu d'intégration
+ Allocation de maladie ou d'invalidité
- Cotisations sociales
- Impôts personnes physiques
- Cotisations de solidarité
- Impôt de crise
- Taxes communales (7 %)
- Cotisation spéciale de sécurité sociale
+ Allocations familiales
- Frais de garde
= REVENU DISPONIBLE NET DES MENAGES

Les simulations standard se basent sur certaines hypothèses dont il faut tenir compte lors de l'interprétation des résultats. Nous commenterons ces hypothèses ci-dessous.

- Les montants sont valables à partir du 1^{er} janvier de l'année en question. Les calculs sont effectués au niveau des ménages et sur une base annuelle. Les montants sont donc extrapolés sur une année complète, et une compensation immédiate de tous les effets fiscaux et autres est opérée. Il s'agit ici d'une simplification importante parce que, dans la pratique, certains revenus ne sont pas immédiatement tangibles (c'est le cas du double pécule de vacances) et que la fiscalité n'est connue qu'au moment de l'impôt final.
- Le salaire minimum brut pour un emploi à temps plein est basé sur le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG) pour un travailleur de 22 ans avec 1 an d'ancienneté et s'élève à 1.498,87 EUR par mois en 2012. Le contenu du RMMMG est plus vaste que celui du salaire mensuel brut du travailleur. Outre le salaire perçu pour les prestations fournies, il inclut également la prime de fin

d'année mais ne comprend ni le simple pécule ni le double pécule de vacances. Pour le calcul de la réduction des cotisations pour les travailleurs à bas salaire ou le calcul des allocations de chômage, il faut néanmoins tenir compte du salaire proprement dit, sans la prime de fin d'année et les pécules de vacances. Pour cette raison, la simulation convertit le RMMMG en salaire brut réel (prime de fin d'année non comprise), qui constitue la base des autres calculs. A partir du salaire mensuel brut, un salaire annuel brut total est calculé. Nous nous basons toujours sur le statut d'un employé. Aussi, pour un employé, ce salaire annuel comprend 11 salaires bruts pour les mois de travail, 1 salaire mensuel en tant que prime de fin d'année, 1 salaire mensuel en tant que pécule de vacances simple, ainsi que le double pécule de vacances²⁴.

	RMMMG (22 ans avec 1 an d'ancienneté)	Salaire mensuel brut*	Salaire annuel brut total
1995	1073,83	991,22	13728,44
1996	1095,32	1011,06	14003,21
1997	1095,32	1011,06	14003,21
1998	1117,21	1031,27	14283,06
1999	1117,21	1031,27	14334,62
2000	1139,52	1051,86	14620,88
2001	1162,37	1072,96	14935,60
2002	1185,65	1094,45	15234,69
2003	1209,33	1116,30	15538,96
2004	1233,54	1138,65	15850,04
2005	1258,18	1161,40	16166,65
2006	1283,34	1184,62	16489,93
2007	1309,03	1208,34	16820,03
2008	1360,71	1256,04	17484,08
2009	1440,67	1329,85	18511,50
2010	1440,67	1329,85	18511,50
2011	1469,48	1356,44	18881,69
2012	1498,87	1383,57	19259,33

*Salaire mensuel brut = RMMMG/13*12.

- Il a été tenu compte des allocations qui compensent l'éventuelle perte de revenus

(24) Jusqu'en 1998 y compris, le double pécule de vacances s'élève à 85 % du salaire mensuel brut. Ce pourcentage a été porté à 90 % en 1999 et 2000 et à 92 % à partir de 2001.

en cas d'emploi à temps partiel, à savoir l'allocation de garantie de revenus (AGR) pour les chômeurs.

- Les allocations familiales ont été calculées selon le rang et l'âge des enfants (elles englobent également le supplément d'âge et la prime scolaire) et comprennent également les allocations familiales majorées, dans la mesure où celles-ci sont applicables. Les montants peuvent être consultés sur le site internet de FAMIFED²⁵.
- Les frais de garderie ont également été pris en compte et fiscalement compensés pour les familles monoparentales qui travaillent et pour les couples dont les 2 partenaires travaillent. Nous nous basons sur un système de garde subventionné dont le coût est calculé sur la base du revenu du travail et le nombre d'heures prestées par les parents. Pour les frais de garde d'un enfant de 2 ans, nous nous basons sur un emploi à temps plein et tenons compte de 230 jours de garde (soit 5 jours de garde par semaine (260 jours), en tenant compte du fait qu'il ne faut pas de garde les jours fériés légaux (10 jours) et pendant les vacances (20 jours)). Le montant journalier de la garde est multiplié par 230 pour déterminer les frais de garde annuels. Avant cela, les cotisations parentales ont été calculées conformément aux barèmes de « Kind en Gezin »²⁶. Pour les garderies parascolaires (pour les enfants âgés de 2,5 à 12 ans), ce sont les tarifs de la Landelijke Kinderopvang qui ont été appliqués, en prenant pour base 1 heure de garde avant les heures d'école et 1,5 heure après les heures d'école pendant les jours de semaine. Le coût d'une demi-heure de garde s'élève à 0,89 EUR. Le mercredi après-midi, une demi-journée de garde est nécessaire, au prix de 6,53 EUR. Pendant les vacances scolaires, cependant, c'est toute la journée qu'une garde est nécessaire, au prix de 12,95 EUR par jour. Cependant, nous prenons pour hypothèse que le parent n'a besoin que de 50 jours de garde pendant les vacances scolaires parce qu'il a lui-même quatre semaines de vacances. Si nous additionnons tous ces éléments, nous arrivons à un coût total de 1.595,18 EUR en 2012.
- Il n'a pas été tenu compte d'autres éventuels frais liés au travail tels que les frais inhérents à l'exercice de la fonction ou les autres frais d'investissement (vêtements, voiture, ...).
- Nous faisons abstraction de l'éventuel ex-conjoint dans le cas d'un parent isolé, et plus particulièrement des éventuelles pensions alimentaires auxquelles ces ménages auraient droit.

(25) <http://vlaanderen.famifed.be/fr/montants/historique-des-montants>.

(26) Nous simulons donc le coût des services officiels de garde d'enfants tel qu'appliquable en Flandre. La Wallonie possède une propre structure tarifaire, de sorte que les simulations ne sont représentatives que pour la Flandre. Le coût des services officiels de garde d'enfants est ainsi légèrement plus élevé en Wallonie qu'en Flandre (Bogaerts, 2008).

2. Calcul de l'impact potentiel des mesures de réduction des coûts au tableau 9

Les frais de logement, d'équipements d'utilité publique, de santé et de mobilité sont basés sur les budgets de référence et reflètent donc le coût minimal nécessaire pour participer dignement à notre société conformément à la méthode décrite dans Storms et al., 2015 (à paraître). Ces budgets de référence ont été conçus pour les ménages types qui présentent certaines caractéristiques spécifiques :

- les membres adultes du ménage sont en âge de travailler ;
- tous les membres du ménage sont en bonne santé et ont accès aux soins de santé ;
- les ménages épuisent tous leurs droits sociaux. Ceci signifie que nous partons du principe que les bénéficiaires sont bien informés de toutes ces mesures compensatoires et qu'ils peuvent consacrer du temps et de l'énergie à la recherche et à la demande des différents tarifs sociaux ;
- les ménages habitent dans un environnement urbain en Région flamande. Ils ont accès à un réseau de transports publics décent et ne possèdent pas de voiture ;
- les ménages louent une habitation adéquate et économe en énergie. Le loyer pris en compte est le loyer moyen des habitations de l'enquête flamande sur le logement qui satisfont à certains critères de qualité prédéfinie²⁷. Ces loyers médians sont divisés en 3 types d'habitation, en fonction du nombre de chambres à coucher (une, deux ou trois chambres). Une habitation à trois chambres est considérée comme le minimum nécessaire pour un couple ou un parent isolé avec deux enfants de moins de 12 ans et de sexe différent.

Par ailleurs, nous supposons que les institutions et organisations qui attribuent ces coûts sont accessibles à tous. Il est important de mentionner que ces hypothèses ne sont pas réalistes dans de nombreux cas de figure et qu'en cas d'attribution non automatique, nous assistons à un problème de « non-recours ».

Pour savoir si les ménages types avaient droit à un tarif social, il a toujours été tenu compte des conditions requises et des limites de revenus. Nous nous sommes basés sur les montants et les plafonds de revenus pour l'année 2013. Les revenus imposables nets annuels ont été calculés par le biais de l'instrument de simulation MOTYFF (<http://www.fle mosi.be/easycms/MOTYFF>), sur la base des allocations et salaires minimums en vigueur en juin 2013, et donc pas – comme le prévoit généralement la législation – sur la base des revenus 1 à 3 ans plus tôt. Nous abordons brièvement ci-dessous les mesures compensatoires appliquées, leurs conditions ainsi que le mode d'attribution.

(27) Heylen, K. et Storms, B., *Het budget huisvesting en veiligheid*, à paraître – 2015.

a) Location sociale et prime de location

Les ménages à bas revenus peuvent s'inscrire auprès d'une société de logement social, qui leur permet de louer une habitation aux tarifs sociaux. Pour pouvoir bénéficier d'une habitation sociale, il faut remplir certaines conditions²⁸. Ainsi, le revenu 2013 ne peut être supérieur à :

- 20.233 EUR pour une personne isolée sans personne à charge ;
- 21.929 EUR pour une personne isolée avec un handicap ;
- 30.350 EUR, majorés de 1.696 EUR par personne à charge, dans tous les autres cas.

Le loyer est calculé sur la base du revenu annuel, de la valeur locative de marché de l'habitation et du nombre de personnes à charge. Pour que le loyer reste abordable, il ne peut dépasser 1/55^e du revenu de l'intéressé. Des réductions sont accordées sur le montant du loyer pour la charge de famille et la qualité de l'habitation sociale (réduction patrimoniale). La réduction patrimoniale dépend de la valeur de l'habitation sur le marché, à savoir le loyer payé par une personne pour un entretien similaire et un type d'habitation du même âge sur le marché locatif privé. La réduction pour charge de famille s'élève à 17 EUR pour chaque enfant et pour les personnes souffrant d'un handicap grave qui vivent dans l'habitation sociale.

Il existe cependant relativement peu d'habitations sociales en Flandre. Ce phénomène s'explique par le fait que la politique de logement belge s'est toujours fortement concentrée sur l'acquisition d'une propriété, encourageant ainsi surtout la construction privée. Depuis le transfert de la compétence Logement aux régions, davantage d'investissements sont consacrés au logement social, mais leur ampleur reste limitée. Cette situation s'accompagne de longues listes d'attente pour les bénéficiaires²⁹.

Depuis 2012, les candidats locataires d'une habitation sociale en Région flamande qui figurent déjà depuis 5 années ininterrompues sur la liste d'attente auprès d'une société de logement social dans leur commune peuvent bénéficier d'une prime de location. Depuis 2014, le délai d'attente a été ramené à quatre ans, de sorte que le nombre de bénéficiaires de la prime de location est aujourd'hui plus élevé³⁰. La somme des revenus soumis à l'impôt des personnes physiques ainsi que des revenus de remplacement non imposables du locataire et des membres de sa famille cohabitants ne peut excéder 16.720 EUR, à majorer de 1.500 EUR par personne à charge. Pour bénéficier de la prime de location, le loyer ne peut être supérieur à un maximum donné (560 EUR + 7 % par personne à charge) et aucune autre allocation de lo-

(28) Pour des informations plus actuelles sur les conditions de revenus et autres, voir : <http://www.vmsw.be/nl/particulieren/huren-via-een-shm/voorwaarden-shm>.

(29) Winters, S. et Heylen, K., *Klein maar fijn: een profiel van de Vlaamse sociale huisvesting, in Ruimte en Planning*, 28 (1), 48-59, 2008.

(30) https://www.wonenvlaanderen.be/premies/vlaamse_tegemoetkoming_in_de_huurprijs/belangrijke_aanpassingen_aan_de_vlaamse_tegemoetkoming_in_de_huurprijs_en_de_vlaamse_huurpremie.html.

gement ne peut être perçue. Pour les habitations situées dans les centres urbains, la zone Vlabinvestgebied et la zone métropolitaine d'Anvers ou Gand, le plafond du loyer maximum est majoré de 10 %. Les loyers privés médians définis dans les budgets de référence étaient toujours inférieurs à ce loyer maximal.

Les bénéficiaires de la prime de location reçoivent automatiquement de la part de Wonen-Vlaanderen un formulaire à compléter et à renvoyer dans les six mois, accompagné d'une copie du bail. La prime de location est basée sur le loyer réel et sur le nombre de personnes à charge. Lorsque le loyer s'élève à 360 EUR ou davantage, la prime de location est de 120 EUR. Si le loyer est inférieur, la prime est réduite à un tiers du montant du loyer. La prime de location augmente de 20 EUR pour chaque enfant à charge. Etant donné que les ménages types repris au tableau 9 sont supposés habiter dans les centres urbains, la majoration de 10 % de la prime de location est applicable.

b) Le tarif social maximal pour l'électricité et le gaz, et le Fonds social Mazout

Les ménages à bas revenus peuvent bénéficier d'un tarif social maximal pour l'électricité et le gaz naturel⁽³¹⁾. Ils peuvent ainsi acheter leur électricité et leur gaz naturel au prix appliqué par le fournisseur le moins cher dans la région proposant les tarifs des réseaux de distribution les plus bas. Le tarif social maximal est calculé tous les six mois par la Creg. Pour le gaz naturel, il n'existe qu'un seul tarif social maximal (0,044 EUR/kWh en 2013). En ce qui concerne l'électricité, il existe un tarif social maximal pour le tarif simple (compteur de jour), le tarif double (compteurs bihoraires) et le tarif de nuit exclusif (uniquement compteur de nuit). Nous avons calculé la moyenne du tarif bihoraire en juin 2013 et sommes ainsi parvenus à un tarif social maximal de 0,15 EUR/kWh pour l'électricité. Pour le tarif social maximal repris au tableau 9, nous nous sommes basés sur les besoins minimaux en énergie nécessaires à la participation sociale d'une personne sans emploi, occupant une habitation isolée de façon adéquate (coefficient K=50), avec une consommation d'énergie modérée au moyen d'appareils peu énergivores. La quantité d'électricité à payer s'élève alors à 1681,25 kWh/an pour une personne isolée et à 2382,3 kWh/an pour un couple avec deux enfants (8 et 15 ans), ceci compte tenu de la quantité annuelle d'électricité gratuite pour les ménages flamands (200 kWh/an pour une personne isolée et 500 kWh/an pour un couple avec deux enfants) (Deschutter et Storms, 2014, à paraître⁽³²⁾). Le tarif social maximal est accordé sur une base catégoriale : les bénéficiaires d'un revenu d'intégration peuvent ainsi y prétendre, mais pas les bénéficiaires d'une allocation de chômage. Depuis 2010, ces tarifs maximaux sont accordés automatiquement.

(31) Toutes les informations sur le tarif social maximal sont disponibles en ligne sur www.energiesparen.be, <http://www.creg.be/fr/index.html>, <http://www.energiebad.be/tarieven/de-energieprijs/de-sociale-maximumprijs>.

(32) De Schutter, J., Storms, B. (2014). Hoeveel kost energie minimaal? VLAS-studies, Antwerpen : Vlaams Armoedesteunpunt, à paraître.

Cependant, tous les ménages n'utilisent pas le gaz naturel. Différents ménages dépendent d'une autre source de chaleur telle que le mazout. L'asbl Fonds social Chauffage s'efforce de réduire les coûts des groupes de population à faibles revenus en intervenant partiellement dans le paiement de la facture de chauffage. Il s'agit d'une initiative exécutive des pouvoirs publics, des CPAS et du secteur pétrolier. Le Fonds social Chauffage est alimenté via une cotisation de solidarité sur tous les produits pétroliers destinés au chauffage (fioul domestique, propane en vrac et pétrole lampant)³³. Ici, le plafond applicable est le même que celui utilisé pour déterminer quels sont les ménages ayant droit à une intervention majorée en matière de soins de santé. Par conséquent, les ménages dont le revenu brut annuel imposable est inférieur ou égal à 16.965,47 EUR, majoré de 3.140,77 EUR par personne à charge, ont droit à l'allocation de chauffage. Certains ménages types repris au tableau 9 ont droit à une allocation du Fonds social Mazout, alors qu'ils ne peuvent bénéficier du tarif social maximal pour l'électricité et le gaz naturel. Avec cette allocation, le gaz naturel reste néanmoins la forme d'énergie la moins chère.

Pour le calcul de cette allocation, nous partons du principe que les ménages remplissent en une fois leur citerne à concurrence de la quantité maximale (1500 litres de mazout), parce que c'est moins cher. Le prix total par litre mentionné sur la facture sera donc inférieur à 1,14 EUR. Dans ce cas, les ménages recevront une allocation maximale de 210 EUR. Si, en raison de restrictions budgétaires, les ménages achètent de faibles quantités de mazout, l'allocation sera cependant plus élevée. Pour entrer en ligne de compte pour l'obtention de cette allocation, les ménages doivent eux-mêmes introduire une demande auprès du CPAS de leur commune dans les 60 jours qui suivent la livraison de leur combustible. Contrairement au tarif social maximal pour le gaz naturel et l'électricité, ce tarif social n'est donc pas accordé automatiquement.

c) Exonération de la cotisation communale et supracommunale d'assainissement

Dans le cadre des budgets de référence, un budget normatif pour la consommation d'eau a été conçu en vue de permettre aux ménages d'utiliser toutes les fonctions de l'eau nécessaires à la participation sociale. Lors du calcul de la facture d'eau, il a été tenu compte du prix de l'eau moyen pratiqué par différentes compagnies de distribution des eaux, en ce compris les prix des différents abonnements, de la livraison gratuite des 15 premiers mètres cubes d'eau courante à laquelle chaque membre du ménage a droit et de la cotisation communale et supracommunale d'assainissement⁽³⁴⁾. Pour des raisons sociales ou écologiques, les sociétés de distribution d'eau potable peuvent cependant octroyer une exonération de la cotisation communale

(33) Informations disponibles en ligne sur <http://www.fondschauffage.be/default.asp>.

(34) Toutes les informations relatives à la facture d'eau sont disponibles sur le site de la Vlaamse milieumaatschappij via <http://www.vmm.be/water/drinkwaterfactuur>.

et supracommunale d'assainissement³⁵. Pour les bénéficiaires, cette exonération est automatiquement déduite du montant de la facture d'eau potable. Les bénéficiaires d'un revenu d'intégration peuvent se voir accorder cette exonération, mais pas les personnes qui touchent une allocation de chômage. Lorsque les ménages habitent dans un immeuble à appartements, ce coût est souvent facturé en tant que charge commune, et aucune exonération ne peut alors être obtenue. Ces ménages peuvent néanmoins obtenir une compensation.

d) Intervention majorée en matière de soins de santé

Les budgets de référence ont été établis en partant de l'hypothèse que les membres du ménage sont en bonne santé. Autrement dit, pour la plupart des ménages, la palette de soins est une sous-estimation des frais médicaux réels qu'ils doivent engager. De nombreux ménages – surtout ceux qui vivent dans la pauvreté – doivent faire face à des problèmes de santé. Pour cette raison, ce sont les frais de santé réels qui devraient être pris en compte.

Certaines catégories telles que les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ont droit automatiquement à une intervention majorée (ceci implique la présence de tickets modérateurs moins élevés). Pour d'autres, un plafond de revenus est applicable. Dans le cas des bénéficiaires d'une allocation de chômage ou des travailleurs à bas salaires repris au tableau 9, ce plafond s'élève à 16.306,86 EUR de revenu annuel brut, majoré de 3.018,84 EUR par personne à charge³⁶.

e) Tarifs sociaux en matière de mobilité

De Lijn et la SNCB proposent des tarifs sociaux aux personnes à faibles revenus ou ayant des problèmes de santé. Les personnes qui touchent un revenu d'intégration ou un revenu équivalent ou les bénéficiaires d'une intervention majorée pour les soins de santé peuvent acquérir auprès de De Lijn un abonnement annuel au prix de 36 EUR, soit une différence considérable par rapport au prix standard de 237 EUR par an³⁷.

A la SNCB, les personnes ayant droit à une intervention majorée peuvent acheter un billet standard à 50 % du prix. Les chercheurs d'emploi bénéficient également d'une réduction auprès du VDAB lorsqu'ils doivent effectuer un déplacement en vue d'un entretien d'embauche. Ils ne doivent alors payer que 2 EUR pour un trajet aller-retour³⁸. Les réductions de la SNCB n'ont pas été comptabilisées dans le tableau 9.

(35) Plus d'infos sur www.vmm.be et www.pidpa.be.

(36) Source : http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/SANTH_4_4_1.htm.

(37) Informations disponibles en ligne sur www.delijn.be.

(38) Informations disponibles en ligne sur www.vdab.be.

Les réductions octroyées par De Lijn et par la SNCB ne sont pas accordées automatiquement. Les personnes qui souhaitent en bénéficier doivent introduire une demande auprès de De Lijn ou de la SNCB au moyen d'une carte de réduction d'intervention majorée, qu'elles peuvent obtenir auprès de leur mutualité.

TABLE DES MATIERES

LE PLAFOND DE VERRE DE L'ETAT ACTIF BELGE : POURQUOI LA PAUVRETE NE DIMINUE PAS

1.	INTRODUCTION	145
2.	BIEN-ETRE ET INEGALITE EN BELGIQUE DE 1995 A 2012	148
3.	STAGNATION DES SALAIRES MINIMUMS : L' « ECROULEMENT DU PLAFOND DE VERRE »	151
4.	LA POLITIQUE RESISTE : DE BRUT A NET, DU REVENU DISPONIBLE AU REVENU UTILISABLE	154
4.1.	LE REVENU DES FAMILLES QUI TRAVAILLENT DUR DE 1995 A AUJOURD'HUI	156
4.2.	LES REVENUS DES MENAGES DE TRAVAILLEURS (PLUS) PAUVRES AU TRAVAIL : EQUILIBRE ENTRE LES REVENUS (IN)ADEQUATS ET LA LUTTE CONTRE LES PIEGES DU CHOMAGE	158
4.3.	LES COMPENSATIONS DES COUTS EN GUISE DE CONTOURNEMENT : DU REVENU DISPONIBLE AU REVENU UTILISABLE	163
5.	CONCLUSION	167
	BIBLIOGRAPHIE	173
	ANNEXES	177
	ANNEXE 1: TABLEAU A.1.	177
	ANNEXE 2: METHODOLOGIE ET HYPOTHESES	178