



Salaire + allocations sociales = l'impossible équation ?

par Philippe DEFEYT - août 2012

Introduction

On appelle « pièges financiers » ou « pièges à l'emploi » toute situation où le fait de passer du statut d'allocataire social à celui de travailleur débouche, compte tenu des dépenses encourues (surtout les frais de déplacement et, le cas échéant, les frais de garde d'enfant(s)), sur une très faible augmentation du revenu disponible net (= revenu disponible déduction faite des charges), voire une baisse de celui-ci.

Deux catégories de personnes/ménages sont surtout concernées : les chômeurs et les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

Cette réalité est bien documentée, même s'il s'agit d'études qui portent sur l'évolution du revenu disponible net et, peu souvent, sur les implications d'une faible ou négative évolution de celui-ci sur l'incitation au travail. Sur cette question politiquement sensible ce sont surtout des opinions et des ressentis qui sont exprimés, rarement accompagnés d'une observation objective des comportements – dans la réalité – des personnes/ménages concernés.

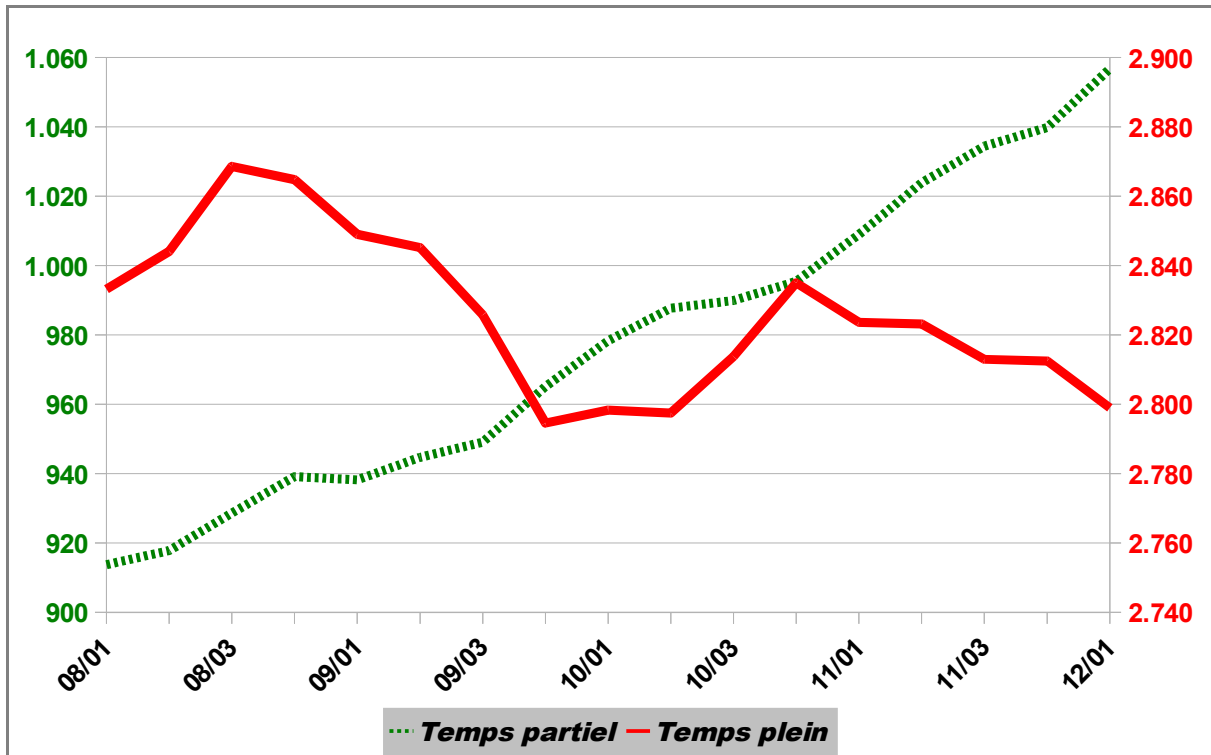
Cette problématique est revenue à l'avant-plan politique dans le cadre des 40 mesures de relance décidées par le gouvernement fédéral en juillet 2012. Une des mesures proposées, à savoir l'augmentation du bonus à l'emploi et du crédit d'impôt pour les bas salaires, vise explicitement à diminuer l'ampleur du piège financier.¹

Dans ce contexte, la présente note vise trois objectifs :

1. Affiner le calcul des pièges financiers en tenant compte que de plus en plus d'emplois proposés sont des emplois à temps partiel (voir graphique en haut de la page suivante).
2. Comparer les situations respectives des chômeurs et des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.
3. Proposer quelques orientations et mesures pour rencontrer (un peu) mieux cette problématique.

¹ Voir, pour une analyse critique de ces mesures, la note : « Bonus à l'emploi : un éclairage des décisions gouvernementales fédérales du 18.07.12 » (Philippe DEFEYT, Institut pour un Développement Durable, juillet 2012).

Evolution tendancielle de l'emploi salarié – en milliers – 1er trim. 2008/1er trim. 2012
Temps partiel (échelle de gauche – pointillé) et Temps plein (échelle de droite – trait plein)



Sources : EFT (Eurostat) - Calculs : IDD

Mesure des pièges financiers : situations-type et hypothèses

La première partie de cette note vise à mesurer l'ampleur des pièges financiers observés dans certaines situations-types, en fonction du temps de travail.

Deux situations-types ont été étudiées :

- la situation de mamans seules avec enfant(s)
- la situation de personnes isolées.

L'encadré ci-après détaille les hypothèses de travail choisies. Elles l'ont été sans volonté aucune, que du contraire, de noircir la situation. **Attention : en absence de plus de détails sur les mesures décidées en juillet 2012, les calculs ont été effectués sur base des règles en vigueur jusqu'au 1er octobre 2012. En tout état de cause, aucune conclusion ou aucun montant ne seront significativement modifiés par les quelques euros mensuels supplémentaires dont disposeront les personnes concernées, dans certains cas !**

Mesure des pièges financiers : hypothèses de travail

Hypothèses communes :

2 enfants à charge dont un fréquente la crèche

les frais professionnels = 5 € par jour de travail, soit environ 2/3 du forfait fiscal

le temps de travail est mesuré par sauts de 10%, passant de 0% à 100% d'un temps plein

le temps de travail de référence est de 38 heures/semaine

Hypothèses spécifiques :

CHÔMEURS

- revenu antérieur : 1.600 €/mois
- revenu brut retrouvé : 1.600 €/mois pour un temps plein

- la personne concernée à droit à une allocation de garantie de revenus
- BENEFICIAIRES DU RI (revenu d'intégration – anciennement minimex)**
- le calcul des exonérations professionnelles est annualisé
 - j'ai examiné les deux situations : avec ou sans exonération
 - le salaire brut (re)trouvé est de 1.500 €/mois, soit quelques euros en plus que le salaire minimum.

Mesure des pièges financiers : les chômeurs

Dans les calculs qui suivent, j'ai fait l'hypothèse que les chômeurs étaient dans les conditions pour obtenir, en acceptant un travail à temps partiel, une allocation de garantie de revenus (AGR), autrement dit une allocation de chômage moindre mais supposée amortir financièrement le passage du non-travail vers le travail.

L'allocation de garantie de revenus

Les principales conditions d'accès sont rappelées dans l'encadré ci-après.

L'allocation de garantie de revenus

De quoi s'agit-il ?

Si, en tant que chômeur, vous reprenez un emploi à temps partiel, vous pouvez, sous certaines conditions, percevoir une allocation à charge de l'ONEM en plus de votre rémunération. Cette allocation, appelée allocation de garantie de revenu (AGR), vise à vous garantir un revenu global (rémunération + allocation) qui :

- *est au moins égal à votre allocation de chômage si votre emploi à temps partiel ne dépasse pas 1/3 temps;*
- *est supérieur à votre allocation de chômage si votre emploi à temps partiel dépasse 1/3 temps. Plus l'horaire de travail est élevé, plus la différence est importante.*

Quelles sont les conditions pour bénéficier de l'allocation de garantie de revenus « nouveau régime » ?

(Principales) conditions générales

- *remplir les conditions pour être travailleur à temps partiel avec maintien des droits ;*
- *avoir droit à une rémunération mensuelle brute inférieure à 1.528,84 euros si vous avez 21 ans au moins et à 1.207,37 euros si vous avez moins de 21 ans;*
- *être occupé dans un régime de travail dont la durée hebdomadaire moyenne ne dépasse pas 4/5 d'une occupation à temps plein;*
- *avoir introduit auprès de votre employeur une demande afin d'obtenir un emploi à temps plein qui deviendrait vacant dans l'entreprise;*
- *rester inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein et être disponible sur le marché de l'emploi à temps plein.*

Source : ONEM (http://www.rva.fgov.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_PT/&Items=3&Language=FR)

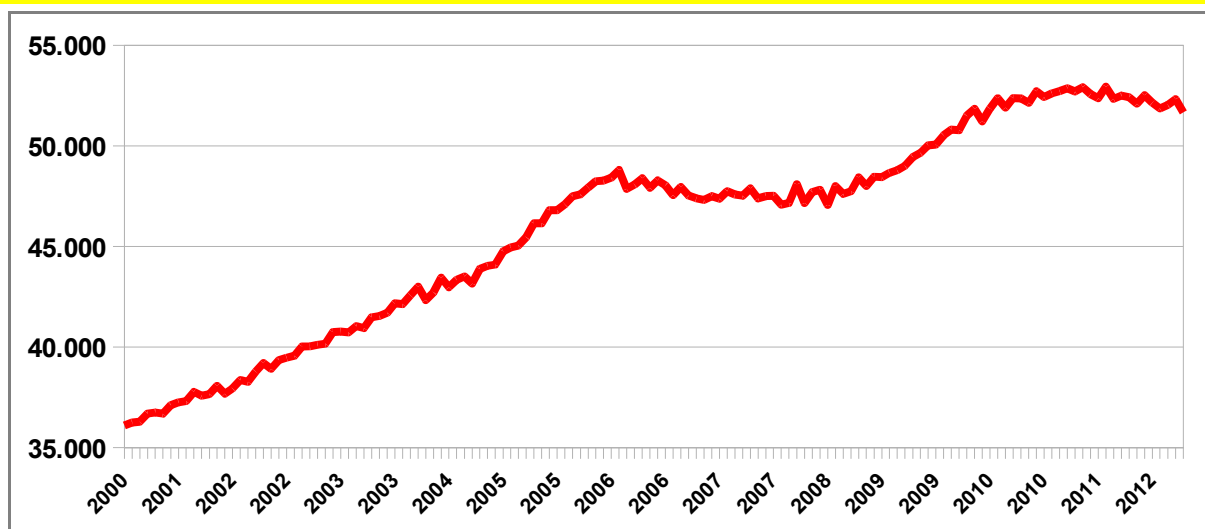
On rappellera aussi que la législation a été considérablement modifiée en 2005, dans un sens plus restrictif.

Les restrictions apportées se traduisent, voir premier graphique en haut de la page suivante, par une stagnation du nombre de chômeurs bénéficiant d'une AGR au milieu de la décennie précédente. La baisse (à prix constants) de l'allocation moyenne s'explique probablement à la fois par les restrictions apportées au dispositif et par l'augmentation tendancielle du temps de travail moyen des salariés à temps partiel.

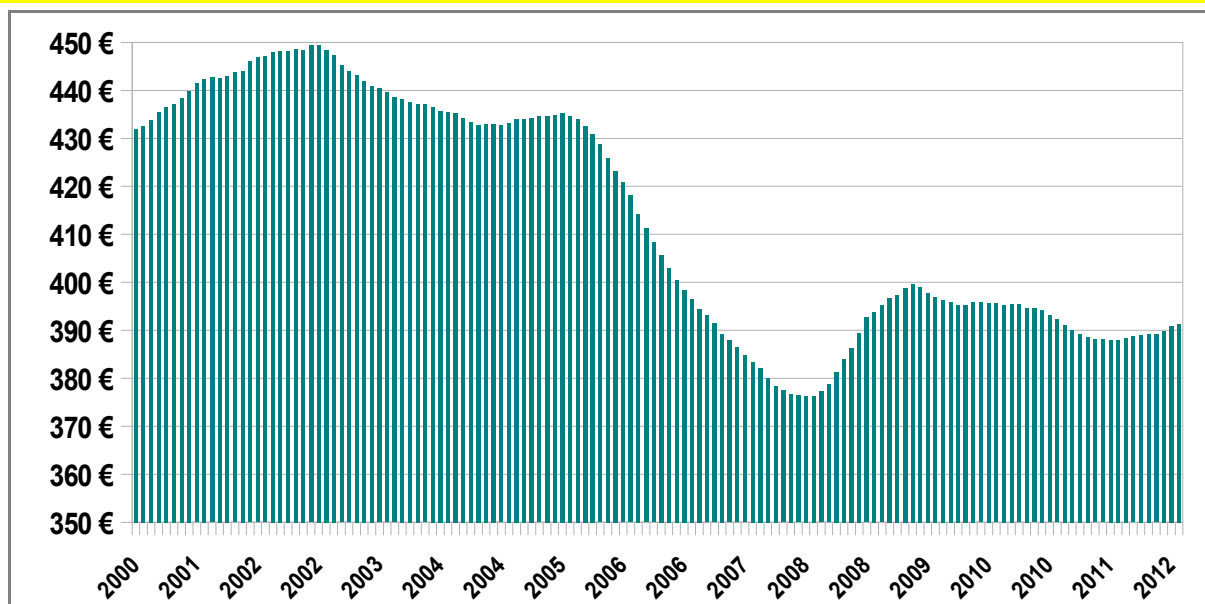
On observera aussi que le nombre de bénéficiaires d'une AGR a, au cours de la période 2000-2012, augmenté moins vite que le nombre de salariés à temps partiel (+43% contre +54%) et représente une petite fraction – moins de 5% - de ceux-ci.

Allocation de garantie de revenus (moyennes mobiles sur 12 mois)

Nombre de chômeurs bénéficiaires



Allocation mensuelle moyenne (aux prix de 2012)



Sources : ONEM - Calculs : IDD

L'évolution du revenu disponible net d'un chômeur qui (re)trouve un emploi

Les graphiques ci-après mesurent l'évolution du revenu disponible net, tenant compte des hypothèses détaillées ci-dessus et des différentes catégories de chômeurs.

Constats :

- quand il y a une augmentation du revenu disponible net celle-ci est en général très modeste (quelques dizaines d'euros en plus par mois)
- à cause de la règle qui veut qu'il n'y jamais d'AGR pour un temps de travail supérieur à un 4/5ème, dépasser ce temps de travail réduit le revenu disponible net où l'augmente de manière insignifiante
- tout(e) cohabitant(e) avec charge de famille voit son revenu disponible net inférieur à son

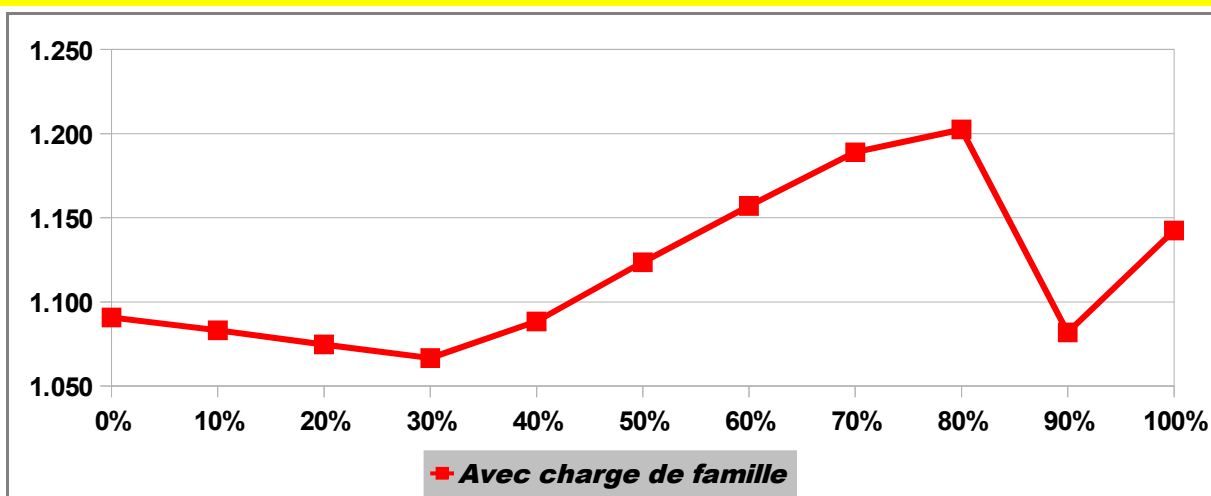
allocation de chômage si il/elle travaille moins d'un mi-temps et si il/elle travaille à 90% d'un temps plein

- tout(e) cohabitant(e) sans charge de famille voit son revenu disponible net augmenter à partir d'un tiers-temps ou d'un peu plus
- les isolé(e)s voient leur revenu disponible net augmenter à tous les coups par rapport à leur allocation de chômage mais d'un montant très faible si ils/elles travaillent moins d'un 4/10ème.

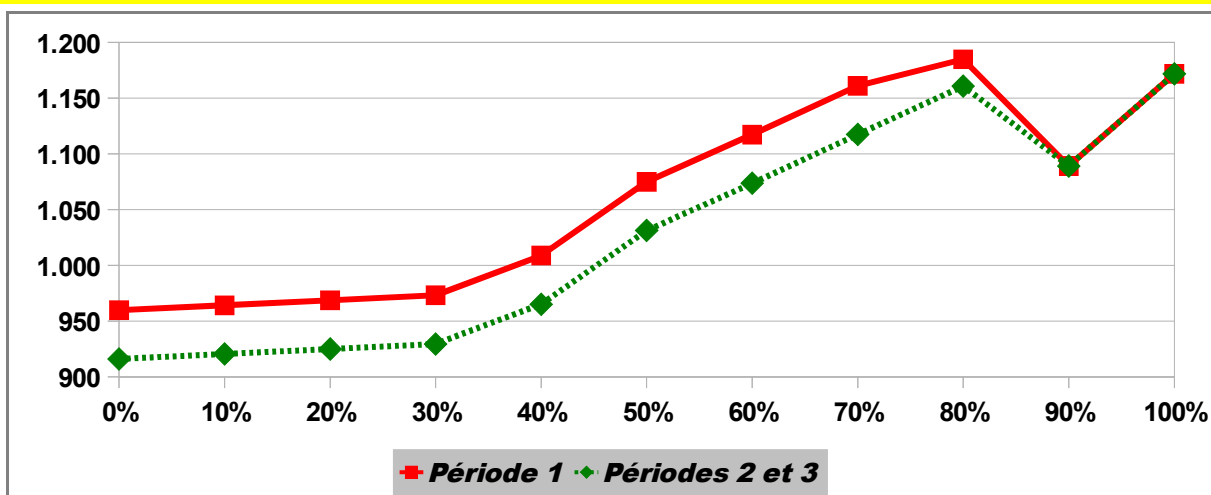
Chômeurs

Evolution du revenu disponible net en fonction du temps de travail (de 0 à 100%) Revenu disponible moins frais professionnels et frais de crèche - en €/mois

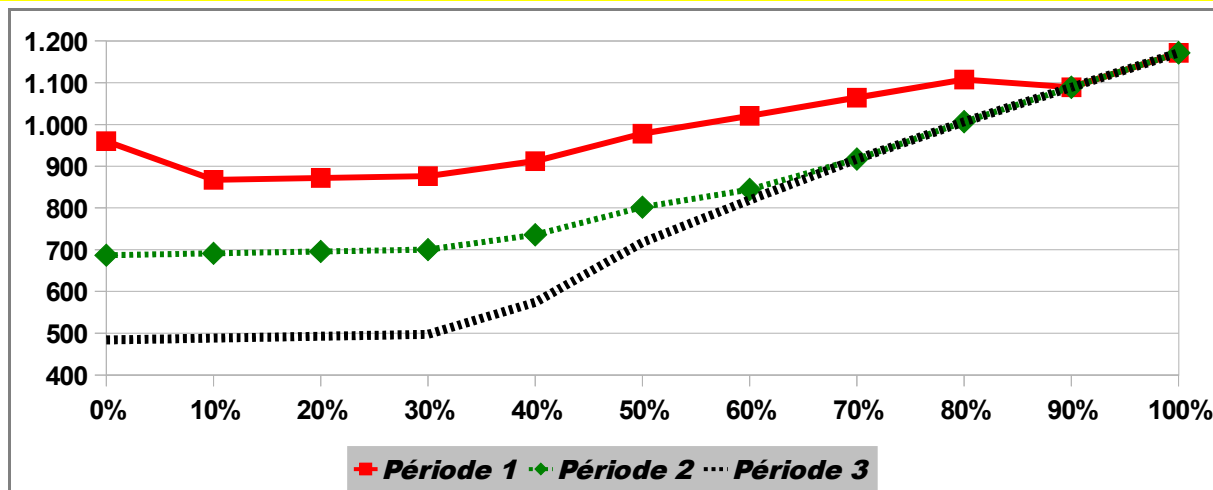
Cohabitant avec charge de famille (2 enfants)



Isolé



Cohabitant sans charge de famille



Sources : ONEM et CWB - Calculs : IDD

Mesure des pièges financiers : les bénéficiaires du revenu d'intégration (RI)

L'exonération professionnelle « article 35 »

Un bénéficiaire du revenu d'intégration qui bénéficie d'un salaire peut, à certaines conditions, voir tout ou partie de son salaire immunisée, à savoir qu'il ne perdra pas (tout de suite) l'entièreté de son revenu d'intégration.²

Dans les faits on constate cependant que beaucoup de travailleurs concernés ne bénéficient pas de cette exonération, soit qu'ils sont arrivés au CPAS avec un travail à temps partiel, soit qu'ils ont perdu ce droit.

L'évolution du revenu disponible net d'un bénéficiaire du RI qui (re)trouve ou dispose déjà d'un emploi

Les graphiques ci-après mesurent l'évolution du revenu disponible net, tenant compte des hypothèses détaillées ci-dessus.

Constats :

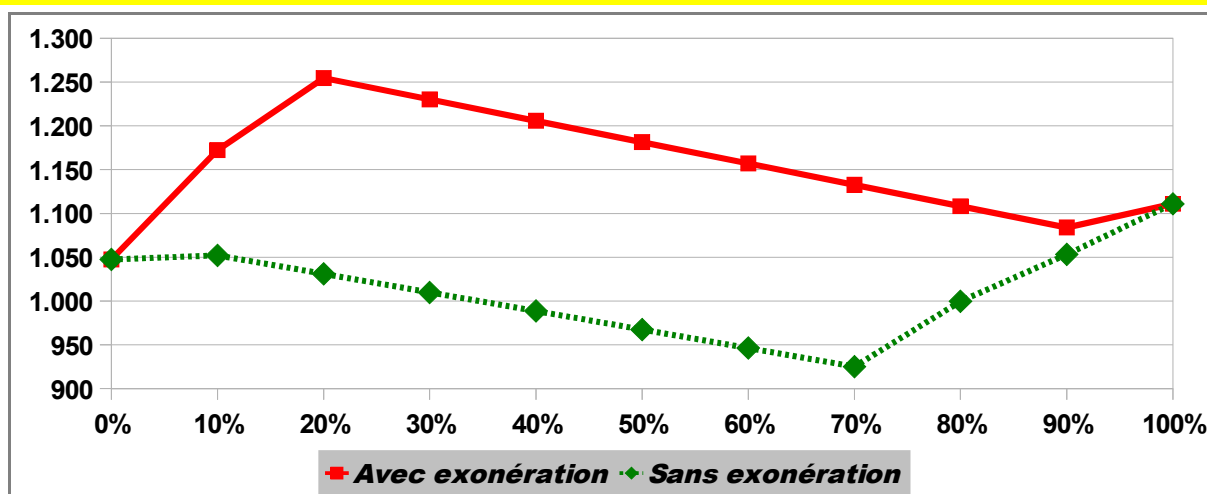
- sans exonération professionnelle, le revenu disponible net baisse par rapport à la situation sans travail jusqu'à environ un 2/3 temps
- pour les personnes qui bénéficient d'une exonération « article 35 »,
 - le temps de travail optimal est de 20% pour une personne seule avec deux enfants à charge
 - le temps de travail optimal pour une personne isolée est de 100% mais tenant compte de la faible probabilité d'obtenir un emploi à temps plein, un temps de travail de 20% apparaît ici aussi comme l'optimum économique.

² Pour une présentation et une discussion approfondies de ce dispositif voir : Fondation Roi Baudouin, Bureau fédéral du Plan et Centrum voor Sociaal Beleid (UA) : « L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale : limites et pistes de réflexion pour une réforme », Bruxelles, mai 2012 (étude téléchargeable : <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=295166&back=1031&langtype=2060>)

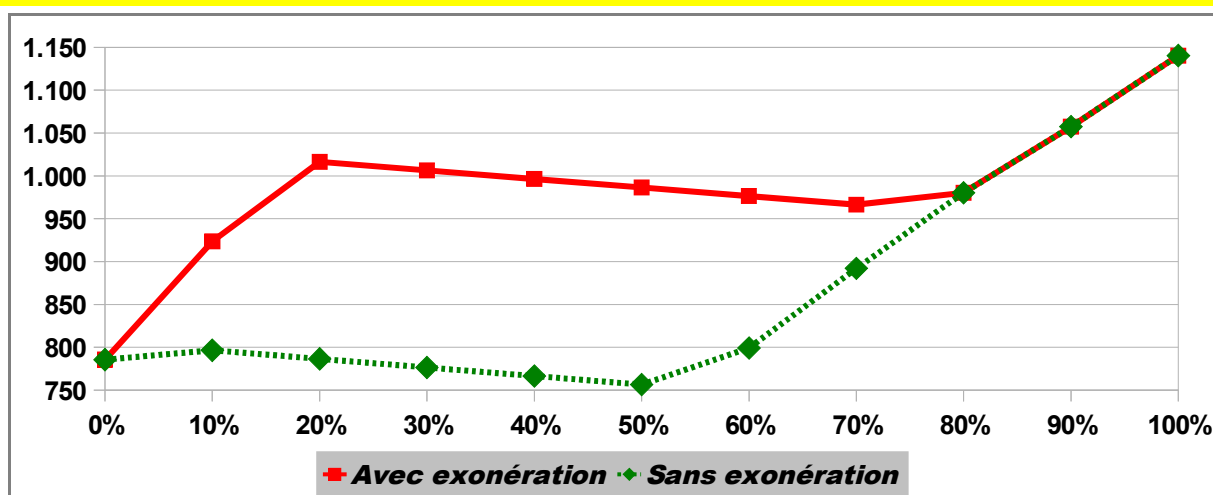
Bénéficiaires du revenu d'intégration

Evolution du revenu disponible net en fonction du temps de travail (de 0 à 100%)
Revenu net moins frais professionnels et frais de crèche – en €/mois

Personne seule avec deux enfants à charge



Personne isolée



Sources : SPP IS et CWB - Calculs : IDD

Compléments d'analyse

Pour l'essentiel, ces résultats confirment les calculs et les conclusions d'autres travaux de même nature. Je souhaite néanmoins compléter l'analyse avec cinq considérations :

1. On ne dira jamais assez que ce n'est pas parce qu'il y a perte de revenu disponible net que les personnes concernées ne (re)prendront pas un job. Soit que les politiques d'activation rendent tout autre "choix" impossible, soit que d'autres considérations (retrouver du lien social, sortir de l'ennui, miser sur un emploi à temps plein...) motivent la personne à accepter un emploi financièrement peu/pas intéressant, soit encore que la personne concernée n'a pas pris, au préalable en tout cas, toute la mesure de ces coûts. Mais il reste politiquement, socialement et humainement inacceptable que des personnes doivent en quelque sorte "payer" pour aller travailler.
2. Ces calculs confirment que ce sont souvent les parents seuls pour qui la (re)mise au travail est financièrement la moins intéressante.

3. Les hypothèses retenues sont globalement "conservatoires". Dans beaucoup de cas en effet, le coût total de la (re)mise à l'emploi est plus important que celui pris en compte ici :
 - les coûts directement liés au travail (frais de déplacement et autres) sont souvent plus importants, surtout quand une voiture s'avère indispensable
 - les coûts liés aux enfants ne concernent pas que la crèche ; il faut aussi tenir compte du coût des garderies à l'école et du coût des stages pendant les vacances
 - la personne concerné et/ou son ménage peuvent perdre des avantages (exemples : des allocations familiales majorées, le tarif social électrique, des réductions de taxes communales)
 - toute personne d'un ménage peut également voir son propre revenu diminué par la (re)mise au travail d'un autre de ses membres
 - il y a aussi les coûts administratifs et les interruption ou allongement de la durée de versement d'allocations ou aides liées au manque de fluidité de notre système de (re)distribution des revenus
 - enfin, notons encore que certains effets peuvent se produire plus tard.D'où toute l'importance de prendre en compte l'ensemble de ces dimensions, ce qui n'est pas toujours fait.
4. Les mesures décidées en juillet 2012 (au mieux 15 €/mois en plus de revenu disponible) apparaissent d'autant plus insuffisantes. Les présenter comme des mesures de soutien au pouvoir d'achat passe encore, mais il est évident qu'elles ne changent pas fondamentalement la donne pour les arbitrages travail/non travail et pour les conséquences financières d'une (re)mise à l'emploi.
5. On ne comprend pas pourquoi les "logiques" à l'œuvre sont différentes pour les chômeurs et les bénéficiaires du revenu d'intégration.

Que faire alors ?

A première vue la solution est (techniquement) simple : il suffit de diminuer les allocations d'une fraction seulement du salaire net, ce qui garantit que tout emploi augmentera le revenu disponible.

Mais cette approche présente quatre limites fondamentales :

1. Si on veut tenir compte ne serait-ce que d'une partie des coûts liés à la (re)mise à l'emploi, cette fraction doit être relativement faible et donc la mesure globalement lourde pour les finances publiques.
2. C'est la raison pour laquelle beaucoup de propositions d'amélioration du système envisagent un incitant qui, en termes relatifs en tout cas, diminue en fonction du temps de travail. Mais une telle approche risque dès lors de de facto "enfermer" les personnes concernées dans un emploi à temps partiel.
3. Un système amélioré d'incitant au travail peut avoir des effets pervers sur la formation des salaires. A cet égard, le journal français Libération cite un cas intéressant dans une entreprise du nord de la France.³ Notons au passage que cette crainte vaut aussi pour les bonus à l'emploi et les crédits d'impôts.
4. Mais, surtout, tout système d'incitant(s) à la (re)mise au travail de bénéficiaires d'allocations de chômage ou du revenu d'intégration risque de créer des iniquités entre travailleurs, a fortiori s'il est vraiment financièrement intéressant. En effet, deux travailleurs dans des situations semblables auront un revenu global différent suivant qu'ils

³ Voir : « Les salariés dégradés de Camaïeu », Libération du 15 juin 2012 (http://www.liberation.fr/economie/2012/06/14/les-salaries-degrades-de-camaieu_826373)

seront passés par la case ONEM ou CPAS ou pas.

Seul un système d'allocation universelle permet de dépasser ces limites. Une telle réforme n'étant pas – c'est à regretter – à l'ordre du jour, est-on pour autant totalement désarmé ? Non, certaines réformes peuvent améliorer la situation actuelle. Voici les orientations et mesures que je propose :

1. Quel que soit le dispositif mis en place il doit traiter de manière semblable et équitable les chômeurs et les bénéficiaires du revenu d'intégration, que ce soit pour le calcul du montant de l'incitant ou pour la durée d'application du dispositif.
2. Si on s'inspire du système de l'allocation de garanti de revenus, on peut y apporter les améliorations suivantes :
 - il doit tenir compte au minimum des frais professionnels ; à défaut de pouvoir tenir compte de toutes les situations individuelles, on pourrait se baser sur le forfait fiscal ou tout autre montant de référence ; les frais de garde d'enfants devraient être pris en compte de la même manière
 - il doit être conçu de manière à ce que le revenu global ne baisse jamais (il est particulièrement choquant de perdre 100% de l'AGR quand on passe d'un 4/5ème temps à un temps plein).
3. Il est possible de limiter ou de supprimer la perte d'avantages sociaux sur base de trois principes :
 - pas de « tout ou rien » ; la "disparition" d'avantages sociaux doit se faire progressivement, pas passer de 100% à 0% une fois un seuil franchi
 - l'octroi de tous les avantages sociaux devrait se faire sur base des revenus, non du statut ; ce principe permettrait par exemple de maintenir des allocations familiales majorées pour toutes les personnes à petits revenus, quel que soit leur statut et qu'elles travaillent ou pas
 - mettre en place des dispositions sociales neutres par rapport aux revenus et au statut ; par exemple, une tarification progressive pour l'électricité est plus facile à gérer qu'un système de tarif social tout en restant neutre par rapport à l'augmentation des revenus d'un allocataire qui (re)trouve un emploi.
4. Enfin, l'individualisation des allocations sociales devrait éviter de pénaliser d'autres personnes du ménage en cas de (re)mise au travail.

Une dernière hypothèse doit ici être examinée : augmenter les bas salaires, en tout cas en net. Certes, mais cette solution :

- risque de coûter plus cher encore que les autres pistes évoquées ci-dessus (en termes budgétaires certainement, en termes d'emplois peut-être)
- elle ne changerait pas fondamentalement la situation – en tout cas en l'état actuel de la législation – pour les emplois à temps partiels pour les "chefs de ménage" au chômage et pour les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale.

Cette piste peut évidemment être suivie mais pour d'autres raisons, en particulier une meilleure distribution primaire des revenus.

Dans le cadre de la logique actuelle des transferts et avantages sociaux, il n'est pas possible d'apporter une solution idéale et globale au problème des pièges financiers. Mais on peut déjà apporter de notables améliorations qui, de plus, pour certaines, profiteraient à tout le monde. Je pense notamment aux réformes qui visent à lier les avantages et allocations au revenu plutôt qu'au statut (par exemple pour les allocations familiales majorées) et à la mise en place de dispositifs généraux neutres par rapport aux revenus et aux statuts (par exemple : une tarification progressive du gaz et de l'électricité).