



L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale : limites et pistes de réflexion pour une réforme



L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale : limites et pistes de réflexion pour une réforme

Une co-édition de la Fondation Roi Baudouin, rue Brederode 21, 1000 Bruxelles,
du Bureau fédéral du Plan, Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles
du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – Universiteit Antwerpen,
Sint-Jacobstraat 2, 2000 Antwerpen et
du Réseau MAG, boulevard du Jardin Botanique 43, 1000 Bruxelles

Auteurs Kristel Bogaerts, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen
Raphaël Darquenne, Réseau MAG
Greet De Vil, Bureau fédéral du Plan
Guy Van Camp, SPF Sécurité sociale, DG Appui stratégique
Natascha Van Mechelen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

Avec la contribution de Jean-Luc Bienfet, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Samira Castermans, Vlaams Netwerk van Vereniging waar armen aan het woord nemen – Muriel Dejemepepe, Département économie de l'UCL – Ricardo Cherenti, Union des Villes et Communes de Wallonie – Daphné Estoret, SPP Intégration sociale – Eric Meyermans, DG Emploi et Affaires sociales – Yannick Vanderborght, Facultés Universitaires Saint-Louis

Coordination pour la Fondation Roi Baudouin Françoise Pissart, directrice – Pascale Taminioux, responsable de projet – Nathalie Troupée, assistante

Conception graphique et impression Kaligram

Cette publication peut être téléchargée gratuitement sur notre site www.kbs-frb.be

Une version imprimée de cette publication peut être commandée (gratuitement) sur notre site www.kbs-frb.be, par e-mail à l'adresse publi@kbs-frb.be ou auprès de notre centre de contact, tél. + 32-70-233 728, fax + 32-70-233-727

Dépôt légal : D/2848/2012/17

ISBN-13 : 978-2-87212-682-8

EAN : 9782872126828

N° DE COMMANDE : 3094

Mai 2012

Avec le soutien de la Loterie Nationale

Table des matières

Avant-propos	4
› Fondation Roi Baudouin	
› Bureau fédéral du Plan	
› Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck	
› Réseau MAG	
Résumé et pistes de réflexion	9
Contexte : le revenu d'intégration	19
Partie 1 L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale – Chiffres	21
Partie 2 L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale – Piège ou tremplin ? Analyse collective par les acteurs de terrain	47
Partie 3 L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale – Recherche d'alternatives et leurs coûts	93

Avant-Propos de la Fondation Roi Baudouin

Pour rendre financièrement attractif le passage d'un revenu d'intégration vers un emploi (à temps partiel), la législation actuelle prévoit que, dans le calcul du revenu d'intégration basé sur les ressources, les revenus du travail ou de la formation professionnelle soient exonérés jusqu'à un certain montant. C'est ce qu'on appelle l'exonération ISP, ou exonération des ressources en vue de favoriser l'intégration socioprofessionnelle. En raison notamment de son caractère forfaitaire, le système de l'exonération ISP présente plusieurs limites.

En 2010, le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et le Bureau fédéral du Plan ont réalisé, à la demande de la Fondation Roi Baudouin, une première analyse des pièges à l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et étudié des modes de calcul alternatifs. Le rapport de ces travaux¹ a servi de base à une table-ronde organisée par la Fondation Roi Baudouin le 28 mai 2010 avec les parties prenantes en Belgique.

L'intérêt suscité par les débats ainsi que la réforme envisagée du système d'exonération ISP, nous ont motivé à approfondir les recherches. La Fondation Roi Baudouin a demandé au Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, au Bureau fédéral du Plan, et au Réseau MAG :

- › d'examiner l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration en général et de la mesure ISP en particulier,
- › de compléter les recherches quantitatives par une analyse collective et qualitative par des acteurs de terrain pour comprendre les usages de la mesure par les acteurs de l'aide sociale,
- › de proposer des modes de calculs alternatifs et d'en chiffrer les coûts.

Le présent document présente les résultats des divers volets de la recherche, et des recommandations pour éclairer les décideurs et les travailleurs de terrain qui œuvrent à l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale en Belgique.

Nous remercions le Bureau fédéral du Plan, le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, le SPF Sécurité sociale, et le Réseau MAG pour leur collaboration et la qualité de leurs travaux. Nous remercions également tous les membres du Comité d'Accompagnement pour leur guidance constructive lors de la réalisation de cette recherche.

¹ Le revenu d'intégration sociale et des alternatives pour l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul des revenus, 2010

Avant-propos du Bureau fédéral du Plan

Le gouvernement s'est engagé, dans son Accord de gouvernement, à faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale une priorité. Il entend, notamment par le biais d'une politique d'intégration sociale active, protéger les citoyens contre l'exclusion sociale. En conformité avec la stratégie UE 2020, il déclare vouloir prendre les mesures adéquates pour atteindre l'objectif formulé en matière de lutte contre la pauvreté, soit réduire le nombre de personnes confrontées à la pauvreté de 380.000 d'ici 2020. Si les divers dispositifs de sécurité sociale offrent aujourd'hui un filet encore bien nécessaire, force est de constater que l'emploi demeure le meilleur rempart contre la pauvreté. Dans ce domaine, le gouvernement mettra tout en œuvre pour le préserver et renforcer son attractivité.

Les CPAS ont la mission de garantir le droit à l'intégration sociale aux personnes qui disposent de revenus insuffisants et qui remplissent les conditions légales. Au final, l'intégration sociale vise une activation des bénéficiaires de l'aide sociale. Diverses mesures tant sur le plan financier que de l'emploi ont été prises en vue d'activer les personnes éloignées de l'emploi. L'exonération des ressources en vue de favoriser l'intégration socioprofessionnelle, appelée exonération ISP, en est un exemple. Cette exonération d'une partie des revenus du travail lors de l'examen des ressources vise justement à accroître l'attractivité d'un retour à l'emploi pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration. Dans une étude précédente, réalisée pour le compte de la Fondation Roi Baudouin, nous avons montré que le système actuel d'exonération ISP, incite surtout les bénéficiaires d'un revenu d'intégration à décrocher un emploi à temps partiel peu rémunéré et non à se lancer pleinement dans la vie active. Partant de ce constat, le deuxième volet de l'étude propose des modes de calcul alternatifs pour l'exonération visant plus particulièrement à réduire les pièges à l'emploi auxquels sont confrontés les bénéficiaires du revenu d'intégration qui souhaitent travailler (davantage). Nous espérons ainsi contribuer au débat sur la réforme de l'exonération ISP pour qu'elle devienne un dispositif adéquat permettant de rapprocher les bénéficiaires du revenu d'intégration de l'emploi.

Le Bureau fédéral du Plan remercie la Fondation Roi Baudouin de lui avoir donné l'opportunité de participer à cette étude. Nos remerciements vont également au Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck ainsi qu'au SPF Sécurité sociale pour leur collaboration agréable et constructive.

Henri Bogaert,
Commissaire au Plan,
Bureau fédéral du Plan

Avant-propos du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Il y a près de deux ans, la Fondation Roi Baudouin a une nouvelle fois attiré l'attention sur la problématique des pièges à l'emploi² en recherchant des alternatives à l'exonération socioprofessionnelle (ou exonération ISP) dans le calcul du revenu d'intégration sociale. Cette recherche a permis d'établir un diagnostic détaillé des pièges à l'emploi qui existent actuellement. Plusieurs éléments dans l'architecture du revenu d'intégration lui-même (comme l'individualisation de ce revenu pour les couples sans enfants) et dans l'exonération socioprofessionnelle (dont le caractère forfaitaire encourage surtout les petits emplois à temps partiel) créent un système dans lequel travailler plus n'est pas toujours financièrement attractif. Cette vision est confirmée par une première estimation de l'utilisation de l'exonération ISP pour l'emploi ou la formation : celle-ci n'est appliquée qu'à 3,6 % des bénéficiaires du revenu d'intégration.

La présente étude fait suite à cette recherche et examine des alternatives opérationnelles à l'actuelle exonération ISP dans le revenu d'intégration sociale. Elle s'est inspirée pour cela de systèmes correspondants dans des pays voisins et de l'Allocation de Garantie de Revenu (AGR) dans notre propre régime d'assurance-chômage. Ce qui fait la particularité de ce travail, c'est qu'il ne s'agit pas d'un exercice purement académique. L'étude tient compte, d'une part, du profil des personnes qui travaillent ou qui suivent une formation en bénéficiant de l'actuelle exonération ISP ainsi que des caractéristiques des emplois pour lesquels cette exonération est appliquée. Mais elle prend également en considération la réalité du terrain. Des focus groups ont permis de sonder la manière dont l'exonération ISP était opérationnalisée par les CPAS, les forces et les faiblesses du système et l'impact de cette mesure en termes d'intégration.

Les propositions de réforme de l'exonération ISP sont ainsi devenues un exercice d'équilibre complexe entre plusieurs éléments : rémunérer équitablement le travail presté (ou la formation suivie), éviter les pièges à l'emploi, activer les bénéficiaires du revenu d'intégration compte tenu de leurs compétences, de leurs préférences et d'une combinaison entre la famille et le travail, simplifier autant que possible la mise en œuvre de la mesure et produire un impact budgétaire équilibré.

Nous tenons encore une fois à remercier la Fondation Roi Baudouin pour avoir pris cette initiative et pour avoir soutenu ce travail de recherche. Notre gratitude va aussi au Bureau fédéral du Plan et au Réseau MAG, qui ont apporté leur collaboration constructive. Enfin, les chercheurs remercient les membres du comité d'accompagnement pour l'engagement dont ils ont fait preuve.

prof.dr.Bea Cantillon

² "Le revenu d'intégration sociale et des alternatives pour l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul des revenus", Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Bureau fédéral du Plan, et Fondation Roi Baudouin, janvier 2011.

Avant-propos du Réseau MAG

A partir d'un micro-dispositif de recherche qualitative basé sur la méthode d'analyse en groupe, ce rapport met en évidence les modalités d'appropriation et d'usage de l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale au sein d'un échantillon de CPAS. Au-delà de l'hypothèse selon laquelle cette exonération constitue un piège à l'emploi, l'enquête participative montre les enjeux, les tensions, les avantages et les limites de la mesure. A partir de l'analyse de situations concrètes vécues par les acteurs de terrain, la mesure s'envisage dans des dimensions multiples (son calcul, sa durée, son caractère forfaitaire, son utilisation, son appropriation par les CPAS et par les bénéficiaires,...) qui sont l'objet de représentations, de jugements et d'enjeux liés à son application. Ce rapport part des analyses des acteurs pour mettre plus particulièrement en évidence les points forts et les points faibles de la mesure – spécifiquement en termes de justice sociale – telle qu'elle est utilisée. A partir des analyses produites, des recommandations sont proposées en vue d'améliorer son fonctionnement et sa mise en œuvre.

Raphaël Darquenne

Résumé et pistes de réflexion pour une réforme

La déclaration de politique générale précise que le système d'exonération ISP sera réformé dans certains cas pour favoriser l'augmentation de la durée du travail et en faciliter l'accès. Depuis 2010, la Fondation Roi Baudouin, avec l'aide du Bureau fédéral du Plan, du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck et du Réseau MAG, analyse les limites et les pièges du système actuel et étudie des méthodes alternatives. Cette note présente les résultats de ces travaux et développe des pistes de réflexion pour éclairer les décideurs et les travailleurs de terrain qui œuvrent à l'intégration des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale.

Contexte

La loi sur le Droit à l'Intégration Sociale³ a pour but de garantir le droit à l'intégration sociale via l'emploi, ou, si ce n'est pas possible, via l'octroi d'un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Pour stimuler la participation à l'emploi des demandeurs d'aide, les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) disposent d'une série de mesures de mise au travail, telles que les articles 60§7 et 61 de la loi sur les CPAS, les plans Activa, les programmes de transition professionnelle, les emplois d'économie sociale d'insertion (SINE), les intérim d'insertion, etc. Le passage à l'emploi est en outre rendu financièrement attrayant pour les allocataires sociaux par différentes mesures, dont l'exonération des revenus en vue de l'Intégration Socioprofessionnelle (ISP).

Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, le bénéficiaire doit remplir plusieurs conditions :

- › Age : minimum 18 ans (ou plus jeune si marié ou en cas de grossesse ou d'enfants à charge) ;
- › Résidence effective : en Belgique ;
- › Nationalité : belge (ou appartenir à une catégorie spécifique, comme être ressortissant de l'UE et posséder un permis de séjour de plus de 3 mois, être inscrit comme étranger au registre de la population, être apatride ou réfugié) ;
- › Ressources : ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ;
- › Etre disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ;
- › Faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge ou étrangère.

Le revenu d'intégration est financé par le pouvoir fédéral et les communes. Selon le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de la commune⁴, l'allocation versée par le gouvernement représente entre 50 et 65 % du revenu d'intégration.

Dans les grandes lignes, le revenu d'intégration se calcule comme suit :

Revenu d'intégration = montant forfaitaire du revenu d'intégration + exonérations – ressources

³ Loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale.

⁴ À l'exception de groupes spécifiques, comme les sans-abri et les personnes ayant droit au revenu d'intégration équivalent.

Il existe trois montants (catégories) revenu d'intégration, établies en fonction de la composition du ménage du demandeur : catégorie 1 : cohabitant avec une ou plusieurs personnes ; catégorie 2 : personne isolée ; catégorie 3 : avec charge de famille (enfants). Chaque catégorie bénéficie d'un montant forfaitaire différent qui, en date du 1er février 2012, s'élève sur base mensuelle à 523,74 € pour la catégorie 1 ; 785,61 € pour la catégorie 2 ; et 1074,48 € pour la catégorie 3.

Le chapitre 5 de l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale traite du calcul des ressources. En principe, toutes les ressources nettes sont prises en considération dans le calcul des ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine (le revenu professionnel, les prestations sociales, les ressources mobilières et immobilières, les avantages en nature,...), tant du demandeur que des membres de sa famille (dans certaines limites). Certains revenus, comme les biens immobiliers, les capitaux mobiliers, les revenus professionnels du partenaire,... font l'objet d'un mode de calcul particulier (une exonération partielle par exemple, voir articles 23-34 de l'AR).

L'arrêté royal susmentionné stipule que certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul, que ce soit totalement (art. 22) ou partiellement (art. 35) :

› **Ressources exonérées (article 22, paragraphe 1) :**

Pour le calcul des ressources, il n'est pas tenu compte de certains revenus (comme les allocations familiales, les allocations d'études, etc.) ;

› **Exonération spéciale des revenus (article 22, paragraphe 2) :**

Lorsque le montant des ressources à prendre en considération est inférieur au montant forfaitaire du revenu d'intégration, l'intéressé a droit à une exonération supplémentaire de respectivement 155 euros, 250 euros, ou 310 euros sur base annuelle (12,92 euros, 20,83 euros ou 25,83 euros sur base mensuelle) selon qu'il appartient à la catégorie 1, 2 ou 3. Ces montants sont restés inchangés depuis la mise en œuvre de la loi en 2002. L'exonération spéciale peut donc être considérée comme une mesure d'incitation à l'emploi ayant plutôt une valeur symbolique, étant donné les montants relativement peu élevés.

› **“Exonération des revenus professionnels en vue de l'intégration socioprofessionnelle (ISP)” (article 35) :**

En vue de favoriser l'intégration socioprofessionnelle du bénéficiaire du revenu d'intégration qui commence à travailler ou qui entame ou poursuit une formation professionnelle, les revenus nets qui en résultent sont pris en considération sous déduction d'un montant forfaitaire par mois⁵. Le bénéficiaire a droit à cette exonération pendant une période maximale de trois ans, à compter du premier jour où il en a bénéficié. La note de politique générale “Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale” de janvier 2012⁶ prévoit une adaptation, à savoir de prolonger de trois ans la période pour laquelle le demandeur peut bénéficier de l'exonération ISP. Cela signifierait que l'exonération ISP continuerait à être octroyée pour une durée maximale de trois ans au total, mais à l'intérieur d'une période étendue à six ans (prenant cours le premier jour où l'exonération est octroyée).

Le montant de l'exonération est adapté à l'évolution des prix et s'élève depuis le 1^{er} février 2012 à 229,95 euros par mois. Il est le même pour les 3 catégories de bénéficiaires de l'aide sociale (cohabi-

⁵ Lorsque les revenus sont tirés d'une activité artistique dont les prestations sont irrégulières, le montant immunisé est calculé sur base annuelle.

⁶ La Chambre, note de politique générale “Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale”, DOC 53 1964, 12 janvier 2012.

tant, isolé, personne avec famille à charge). Cette exonération ISP intervient dans le calcul du revenu d'intégration au même titre que les autres exonérations et est également exempte d'impôts.

Les étudiants font l'objet d'une réglementation spéciale de l'exonération ISP. Le montant de l'exonération de leurs revenus professionnels nets est égal à celui prévu dans la réglementation "ordinaire", sauf pour les étudiants qui bénéficient d'une bourse d'études. Ces derniers bénéficient en effet d'une exonération (liée à l'index également) de 64,14 euros depuis le 1^{er} février 2012. Cette exonération ISP est applicable pendant la période pour laquelle un projet individualisé d'intégration sociale est conclu.

En mai 2009, la Défense des Allocataires Sociaux (DAS) a rendu un avis à la Commission consultative fédérale de l'aide sociale. Cet avis a été acté par le Service public de Programmation 'Intégration sociale' (SPP-IS) et certaines décisions ont été prises, notamment concernant l'exonération complète des primes de formation via l'article 22 et non plus via l'article 35, et l'usage de l'exonération ISP sur base d'un calcul mensuel (et non annuel) des ressources. Concernant les primes de formation, celles-ci ne devaient plus être considérées comme un revenu professionnel et de cette manière, elles ne devaient plus relever de l'article 35, mais bien de l'article 22. L'objectif était que ces ressources soient complètement exonérées et qu'elles ne soient pas prises en compte pour le calcul du revenu d'intégration, tout comme c'est le cas dans le système d'assurance chômage. En effet, alors que ces primes ne sont nullement prises en compte pour les chômeurs et sont donc, pour eux, un réel apport financier supplémentaire, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, elles sont exonérées sous le couvert de l'article 35. Par conséquent, les revenus tirés de ces formations se limitant parfois à un euro de l'heure, il arrive que les bénéficiaires de la mesure ne tirent presque aucun avantage financier de ce type de revenu.

Quant à la mensualisation du calcul, des règles d'applications communes entre les CPAS devaient voir le jour l'objectif visé étant d'homogénéiser les pratiques des CPAS⁷. Cependant, en raison de la crise politique qu'a connue notre pays, ces projets d'évolution de l'article 35 ont été gelés et n'ont pas encore été appliqués.

Les difficultés relevées lors de la mise en œuvre de l'exonération ISP

- 1. L'exonération ISP ne joue qu'un rôle restreint comme canal vers l'emploi.** Sur une population de bénéficiaires du revenu d'intégration (observée en décembre 2008), 85 % dépendent encore entièrement du revenu d'intégration trois mois plus tard alors que 15 % ont vu leur situation changer: un peu moins de 5 % ont trouvé un emploi, 3 % touchent une allocation de chômage et 7 % ne sont pas ou plus professionnellement actifs. Un petit nombre de ces allocataires travaille (0,2 %) ou suit une formation (0,4 %) dans le cadre d'une insertion socioprofessionnelle. En décembre 2008, 1133 personnes au total faisaient usage de l'exonération ISP pour exercer un emploi et 1144 pour suivre une formation.
- 2. La mesure d'exonération ISP est relativement peu utilisée par les CPAS.** La sous-utilisation de l'exonération peut s'expliquer par le fait que l'insertion professionnelle des bénéficiaires est d'abord envisagée par les CPAS sous l'angle de l'obtention d'un emploi à temps plein – souvent dans le cadre de l'application de l'art 60§7 – dont la rémunération supérieure au revenu d'intégration exclut le recours à la mesure. Celle-ci est par ailleurs complexe dans son calcul, entraîne une charge administrative importante, est peu adaptée aux situations où les bénéficiaires multiplient les contrats temporaires et est souvent méconnue des CPAS ou des travailleurs sociaux.

⁷ DAS, *texte remis à la Commission Consultative Fédérale de l'aide sociale*, Réunion du 18 mai 2009. http://das.babelleir.be/article-44-Notre_position-fr.html consulté le 18/11/2011

3. L'architecture du système, et en particulier le caractère forfaitaire de la mesure, limitent les types d'emplois permettant d'obtenir l'exonération ISP.

Le passage du revenu d'intégration à un *emploi à temps plein* au salaire minimum interprofessionnel (RMMM) se traduit par une augmentation substantielle du revenu par rapport à la situation avec revenu d'intégration. Notons que les travailleurs à temps plein n'ont pas droit au revenu d'intégration ou à l'exonération ISP. En effet, celle-ci est appliquée pour autant que le revenu du travail soit inférieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et du montant forfaitaire de l'exonération ISP. Cette condition n'est pas remplie en cas d'emploi à temps plein au RMMM. En revanche, l'exonération ISP est significative en cas de passage d'un revenu d'intégration à un *emploi à temps partiel*. Compte tenu du caractère forfaitaire de l'exonération ISP et du montant maximal relativement faible, ce système encourage surtout de très petits emplois à temps partiel. Le forfait ISP est déjà atteint pour un emploi au taux d'occupation de 20 %, donc à 1/5 temps, au salaire minimum. Selon la catégorie du revenu d'intégration, la personne perd le droit à l'exonération ISP à partir d'un emploi à environ 40 % (catégorie 1), 60 % (catégorie 2) et 70 % (catégorie 3) au salaire minimum, si bien qu'il n'y a plus d'incitant financier à accepter un emploi à ces taux d'occupation plutôt qu'un emploi de 20 % au salaire minimum. Le caractère forfaitaire de la mesure ISP crée donc des pièges financiers, sous la forme de l'absence d'une amélioration financière pour celui qui décide de travailler (plus). Le bénéficiaire de l'exonération peut ainsi être dissuadé de rechercher un emploi à temps partiel avec davantage d'heures de travail étant donné que cela serait moins rémunérateur qu'un plus petit emploi à temps partiel dont le revenu est complété par la mesure ISP et par d'autres aides du CPAS.

4. Les couples enfants (catégorie 1) qui perçoivent le revenu d'intégration sont confrontés à un piège financier supplémentaire.

C'est dû au fait que le droit au revenu d'intégration est individualisé pour cette catégorie de personnes, mais qu'il n'y a pas d'individualisation complète dans le calcul de leurs ressources. Prenons un couple dans lequel l'un travaille et l'autre pas. Le revenu du travail du premier entre dans le calcul du revenu d'intégration de son partenaire si ce revenu du travail est supérieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération ISP. Ou encore, tant que le partenaire qui travaille perçoit un revenu d'intégration, son revenu du travail n'est pas comptabilisé dans le revenu d'intégration (du partenaire). Mais dès que le revenu du partenaire qui travaille excède le total du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération, la partie du revenu du travail qui est supérieure au forfait du revenu d'intégration est déduite du revenu d'intégration du partenaire. Comme cette partie du revenu du travail qui est portée en réduction du revenu d'intégration ne tient pas compte de l'exonération ISP, cela crée un piège financier supplémentaire.

Nous allons illustrer cela au moyen d'un exemple simplifié. Le partenaire 1 travaille, touche un salaire net de 750 euros par mois et a droit à l'exonération ISP. Le partenaire 2 ne travaille pas. Abstraction faite d'éventuelles exonérations supplémentaires dans le calcul du revenu d'intégration, celui-ci peut être calculé comme suit :

- Revenu d'intégration partenaire 1 = montant forfaitaire du revenu d'intégration + exonération ISP – revenus du travail
= 523,74 + 229,95 – 750 = 3,69 euros

Comme le partenaire 1 touche encore un revenu d'intégration, son revenu du travail n'est pas pris en compte dans le revenu d'intégration du partenaire 2. Dans cet exemple simplifié, cela donne :

- Revenu d'intégration partenaire 2 = montant forfaitaire du revenu d'intégration = 523,74 euros
- Le revenu total du ménage s'élève donc à 1277,43 euros (750 euros + 3,69 euros + 523,74 euros)

Supposons à présent que le partenaire 1 gagne 5 euros de plus par mois. Son revenu net du travail s'élève alors à 755 euros et est supérieur à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération (523,74 + 229,95), ce qui le prive du droit au revenu d'intégration sociale. La partie du salaire qui est supérieure au montant forfaitaire du revenu d'intégration est alors déduite du revenu d'intégration du partenaire, sans que l'on tienne compte de l'exonération ISP, ce qui donne :

- Revenu d'intégration partenaire 2 = montant forfaitaire du revenu d'intégration – (partie du revenu du travail supérieure au montant forfaitaire) = 523,74 – 231,26 = 292,48 euros
- Le revenu total du ménage s'élève alors à 1047,48 euros (755 euros + 292,48 euros), ce qui crée un piège financier de 229,95 euros.

5. Le dispositif actuel d'exonération ISP **est limité à trois ans**, à compter de l'ouverture du droit, et on ne peut en bénéficier qu'une seule fois dans la vie. **Cette limitation à trois ans peut elle-même agir comme un piège à l'emploi en décourageant certaines personnes de continuer à travailler lorsqu'elles perdent le bénéfice de la mesure.** Une personne travaillant à temps partiel et qui a bénéficié de la mesure pendant trois ans perd une bonne partie de son revenu si elle continue à travailler. Elle peut dès lors être tentée de préférer l'aide du CPAS à la poursuite de son emploi à temps partiel.
6. Il peut y avoir d'autres pièges financiers en raison des **différences de la réglementation fiscale relative aux revenus de l'aide sociale, qui ne sont pas imposés, et aux revenus du travail.** Lorsque des bénéficiaires du revenu d'intégration accèdent à un emploi, les pièges financiers peuvent aussi dépendre de la perte éventuelle de certaines allocations supplémentaires, de tarifs sociaux ou d'aides financières complémentaires.
7. **Les bénéficiaires du revenu d'intégration à qui l'application de l'exonération ISP permet d'accéder à un emploi ou à une formation ne conservent pas forcément ce statut très longtemps.** Après douze mois, ils sont encore environ un tiers (34 %) à combiner l'exonération ISP avec un emploi. Un groupe non négligeable (28 %) travaille sans autre intervention du CPAS. Autrement dit, plus de la moitié d'entre eux (62 %) sont encore au travail un an après le début de l'ISP alors qu'un allocataire sur trois (38 %) perd le lien avec l'emploi et retombe généralement sur le revenu d'intégration. Au bout de douze mois, 26 % suivent encore une formation avec le soutien de l'exonération ISP. Un plus grand pourcentage de personnes (37 %) retombe sur le revenu d'intégration tandis qu'environ un quart a trouvé un emploi à l'issue de la formation (23 %).
8. **Les emplois qui sont exercés grâce à l'exonération ISP ne sont pas des emplois classiques à temps plein.** Dans la logique de la structure de la mesure ISP, il s'agit en grande partie d'emplois dont la durée est limitée à 60 % d'un équivalent temps plein au salaire minimum, souvent en combinaison avec des statuts spéciaux (contrats courts/irréguliers comme travailleur intérimaire, saisonnier ou occasionnel dans le secteur agricole et horticole ou dans le secteur horeca) et avec des emplois tertiaires. Il ne nous est pas permis de conclure que les salaires des emplois rendus possibles par l'exonération ISP sont systématiquement inférieurs à ceux des autres emplois exercés par d'anciens bénéficiaires du revenu d'intégration.

9. Des publics spécifiques bénéficient de l'exonération ISP. Elle est utilisée à des fins de formation de manière relativement plus fréquente par des hommes, isolés, âgés de 25 à 44 ans, qui perçoivent le revenu d'intégration depuis moins d'un an et qui ne sont pas des ressortissants de l'UE. L'ISP destinée à faciliter l'accès à l'emploi est plutôt utilisée par des femmes, âgées de 25 à 44 ans, non ressortissantes de l'UE, qui perçoivent le revenu d'intégration depuis moins d'un an et qui vivent comme isolées ou dans un couple avec enfants à charge. Il s'agit assez souvent de familles monoparentales avec de jeunes enfants (<6 ans).

10. Il y a une fracture entre les régions. C'est vrai aussi bien pour le revenu d'intégration en général que pour les interventions avec exonération ISP. Ainsi, la Wallonie réalise 77 % du total des formations ISP contre 14 % pour la Flandre. Mais celle-ci prend à son compte 53 % de l'emploi ISP alors qu'à peine un quart des bénéficiaires du revenu d'intégration habitent en Flandre. Bruxelles réalise de faibles scores tant en matière d'emploi que de formation ISP. Il est difficile de dire à quoi cela est dû. Cela pourrait s'expliquer par des différences régionales dans le public des allocataires sociaux, mais peut-être aussi dans la structure du marché de l'emploi et/ou dans la politique des CPAS eux-mêmes.

11. Le manque de clarté dans les informations concernant le calcul de la mesure entraîne une pluralité d'usages selon les CPAS. Le calcul peut être effectué en tenant compte des ressources annuelles, mensuelles ou journalières ou en prenant plus ou moins en compte les changements dans la situation des bénéficiaires. Les modalités de calcul sont donc loin d'être homogènes entre les CPAS et les conséquences pour les revenus des bénéficiaires peuvent être importantes. La nécessité de faire de nouveaux calculs à chaque changement de situation du bénéficiaire dissuade l'utilisation de la mesure et entraîne des erreurs administratives dans le chef de nombreux CPAS.

12. La mesure est peu envisagée par les CPAS comme un incitant à l'emploi. Elle est surtout perçue comme un droit à une aide sociale complémentaire que le bénéficiaire peut choisir d'activer s'il le juge opportun. Compte tenu du caractère temporaire de la mesure, on estime parfois qu'il n'est pas opportun de l'activer en cas d'obtention d'un contrat de travail très court. Mais les travailleurs sociaux peuvent décider de l'activer, en concertation avec le bénéficiaire, pour augmenter ses revenus dans une situation de précarité et d'urgence financière.

Les personnes sont rarement informées de l'existence de la mesure avant son activation qui se fait le plus souvent après coup, lorsque la personne occupe un emploi qui lui permet d'en bénéficier. L'exonération ISP est ainsi utilisée comme une aubaine ou un appui financier, une aide sociale supplémentaire ou un complément de revenu.

13. La mesure intègre dans le même article 35 l'emploi et la formation, qui sont deux réalités différentes. Sa limitation dans le temps ne rend pas intéressante son utilisation dans le cadre d'une formation souvent peu rémunératrice. Si elle a par exemple été utilisée dans le cadre d'une formation de trois ans, il n'est plus possible d'en bénéficier pour une insertion professionnelle ultérieure: le délai d'utilisation de la mesure est écoulé avant même que la personne commence à rechercher un emploi. Les statuts particuliers d'artiste ou d'étudiant posent aussi des difficultés pour les CPAS dans l'application et le calcul de la mesure.

Pistes de réflexion

Pour rendre le système plus efficace, il faudrait le simplifier, l'utiliser comme un véritable incitant de remise à l'emploi et mieux informer les CPAS et les bénéficiaires de la mesure et de sa mise en œuvre. Nous développons ci-dessous une série de pistes de réflexion pour rendre le système plus efficace. Ces pistes ont été formulées lors de différentes réunions du comité d'accompagnement du projet et explorées par les chercheurs..

1. Allonger la période pendant laquelle le demandeur peut bénéficier de la mesure. Deux pistes sont envisageables :

(1) Porter à six ans la période pendant laquelle le demandeur peut bénéficier de la mesure (à dater de l'ouverture du droit à l'ISP). C'est ce qui a été proposé lors du Conseil consultatif de l'action sociale en 2009. La période durant laquelle l'exonération ISP peut effectivement être octroyée serait, elle, maintenue à trois ans.

(2) Considérer l'exonération comme un crédit limité dans le temps plutôt que comme une période déterminée pendant laquelle on peut faire valoir un droit. En effet, ceci dissuade de faire usage d'une exonération ISP pour des emplois temporaires (p. ex. intérimaires) ou des formations de courte durée. C'est peut-être la raison pour laquelle certains publics ne bénéficient pas de cet avantage. Si l'exonération est considérée comme un crédit limité dans le temps, cela accroît les possibilités de formation ou de travail et les possibilités de mieux les concilier avec la vie de famille.

2. Etudier des modes de calcul alternatifs à l'exonération ISP.

Trois alternatives à l'exonération ISP ont été examinées de plus près au moyen de simulations de revenus. Ces simulations jouent uniquement sur la méthode de calcul de l'exonération ISP. Toutes les autres caractéristiques du calcul du revenu d'intégration sociale ont été conservées, de même que l'environnement fiscal et parafiscal.

Ces systèmes alternatifs sont basés sur :

(1) un pourcentage d'exonération sur le revenu net du travail. Ce pourcentage diffère selon la catégorie du revenu d'intégration (isolé, cohabitant, personne avec une famille à charge) et repose sur le principe qu'un revenu de l'aide sociale, éventuellement combiné avec un revenu du travail, ne peut pas être supérieur à un emploi à temps plein rémunéré au RMMM ;

(2) une allocation horaire sur le revenu net du travail. Cette allocation diffère selon la catégorie du revenu d'intégration et repose sur le même principe que le pourcentage d'exonération ;

(3) une allocation horaire sur le revenu net du travail correspondant à l'Allocation de Garantie de Revenu (AGR) du régime de l'assurance-chômage. Cette allocation est identique pour les différentes catégories de revenu d'intégration et est octroyée à partir de la première heure de travail prestée, conformément à l'actuelle mesure ISP.

La grande différence entre ces systèmes et le forfait ISP actuel est que le montant de l'exonération varie en fonction du montant du revenu ou de la fraction d'occupation. Le montant total du revenu d'intégration diminue cependant à mesure que l'emploi augmente, sous l'effet de la hausse du salaire net.

Les résultats de ces simulations de pistes alternatives montrent que les systèmes basés sur un pourcentage d'exonération ou une allocation réduisent fortement les pièges financiers. Cela signifie que travailler plus se traduit généralement par un revenu net plus élevé, ce qui n'est pas toujours le cas dans le système de l'exonération ISP forfaitaire. Ces systèmes alternatifs procurent un revenu net moins avantageux que l'actuelle exonération ISP pour les petits emplois à temps partiel. Mais, contrairement au forfait ISP, ils créent une plus-value relative pour des emplois qui se situent entre 20 % et 60 % d'un temps plein au salaire minimum. De plus, ils permettent aussi de bénéficier d'un revenu d'intégration sociale en cas d'emploi à temps partiel plus important.

Quand on élabore une alternative à la mesure ISP, il faut veiller à conserver une tension suffisante avec d'autres dispositifs tels que le régime de l'assurance-chômage. C'est pourquoi nous comparons les simulations de l'allocation de garantie de revenu (AGR) du régime de l'assurance-chômage avec le revenu d'intégration sociale sur la base de la mesure ISP actuelle et sur la base d'alternatives⁸. Il en résulte que :

- en cas d'**inactivité complète**, les revenus simulés sont relativement proches les uns des autres. L'allocation pour les chômeurs de longue durée est un rien plus élevée que celle perçue par les bénéficiaires du revenu d'intégration, mais les écarts sont minimes.
- c'est généralement pour un **emploi allant jusqu'à 1/3 d'un emploi à temps plein** que le revenu disponible est le plus élevé pour le bénéficiaire du revenu d'intégration complété par la mesure ISP. En effet, il n'y a pas encore d'allocation horaire dans l'AGR de l'assurance-chômage et les allocations ainsi que les pourcentages d'exonération dans les alternatives à la mesure ISP sont encore limités compte tenu de taux d'occupation ou de revenus du travail relativement faibles.
- en cas d'**emploi à temps partiel compris entre un 1/3 temps et un 4/5 temps**, l'AGR comporte une allocation horaire qui fait en sorte que, pour ces chômeurs, travailler plus se traduit effectivement par un revenu disponible plus élevé et supérieur au revenu d'intégration sociale avec l'exonération ISP. Les alternatives génèrent également un revenu disponible plus élevé que l'actuelle mesure ISP. Les différences de revenu disponible entre l'AGR de l'assurance-chômage et les alternatives à l'exonération ISP dans le calcul du revenu d'intégration sont imputables, d'une part, à des différences dans le mode de calcul (comme le niveau de l'allocation horaire, la définition du salaire net à prendre en considération pour déterminer l'AGR et le revenu d'intégration (respectivement avec ou sans bonus à l'emploi)) et, d'autre part, à un traitement fiscal différent des revenus de l'aide sociale et des revenus de la sécurité sociale. En effet, le revenu d'intégration est exempté d'impôt, ce qui n'est pas le cas des allocations de chômage. Le chômeur peut ainsi avoir un revenu imposable plus élevé, ce qui l'empêche de bénéficier par exemple de l'exonération fiscale pour les enfants à charge
- à partir d'un **emploi supérieur à un 4/5 temps**, le droit à l'AGR disparaît dans le système de l'assurance-chômage. Ce plafond crée un piège financier : le revenu pour un emploi à 90 % est inférieur à celui pour un emploi à 80 %. Il convient également de limiter l'application de l'exonération dans les alternatives à la mesure ISP. Si cela se fait comme pour l'AGR dans l'assurance-chômage, cela entraînerait également un piège financier en cas d'emploi à 90 % par rapport à un emploi à 80 %.

⁸ Une condition essentielle pour pouvoir bénéficier de l'AGR est qu'il doit s'agir d'un chômage involontaire. Notons qu'un chômeur qui accède à l'emploi sans répondre aux conditions du travail à temps partiel involontaire ne perçoit en principe que ses revenus nets du travail. Il est clair que cela peut entraîner des pièges à l'emploi. Si cela a pour effet de lui procurer des ressources inférieures au revenu d'intégration sociale, il a droit au revenu d'intégration, mais pas à l'exonération ISP. En effet, celle-ci est destinée aux bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler et pas à ceux qui travaillaient déjà et qui retombent ensuite sur le revenu d'intégration.

Le coût de ces différentes alternatives a été calculé pour les bénéficiaires de la mesure ISP qui ont un travail.

Cet exercice nous apprend que, si aucune mesure restrictive n'est imposée :

- le budget de base, c'est-à-dire le versement du revenu d'intégration à des bénéficiaires de la mesure ISP qui ont un travail, est très limité compte tenu du faible nombre de personnes concernées,
- si les alternatives n'induisent pas de changement de comportement, le budget de base augmenterait de plus de 50 % avec les alternatives 1 et 2 et diminuerait de 13 % avec l'alternative 3,
- si au contraire les alternatives provoquent des réactions qui donnent uniquement lieu à davantage d'emploi par rapport à la situation de référence, il y aurait une diminution du surcoût dans les alternatives 1 et 2 et une augmentation des économies avec l'alternative 3 par rapport à la situation sans ces réactions, et ce dans tous les scénarios avec modifications de comportement que nous avons étudiés,
- si tous les bénéficiaires du revenu d'intégration qui ont droit à l'exonération ISP exerçaient au moins un emploi à $\frac{3}{4}$ temps, toutes les alternatives étudiées se traduiraient par une diminution du budget par rapport à la situation de référence sans changements de comportement.

Si par contre des mesures restrictives sont imposées, cet exercice nous apprend que :

- des restrictions calquées sur le modèle de l'AGR entraînent des économies relativement constantes pour chaque alternative simulée et dans tous les scénarios de comportement, principalement parce que la restriction imposée est conditionnée à la durée totale du travail (en l'occurrence, plus ou moins qu'un emploi à 4/5 temps)
 - en cas de réduction des paramètres de l'exonération ISP, les économies sont généralement proportionnelles au temps de travail effectué puisque la restriction porte directement sur l'exonération elle-même et que le montant de celle-ci est lié à la durée du travail presté. Dans ce scénario, toutes les alternatives font apparaître une réduction des coûts, par rapport au scénario sans modification de comportement et avec les paramètres de base de la mesure ISP, pour un emploi au moins à mi-temps. En cas d'emploi à temps plein, les dépenses de revenu d'intégration seraient certes très limitées dans toutes les alternatives étudiées, mais ne seraient pas nulles pour autant
 - des mesures restrictives calquées sur les règles de l'AGR et combinées à des interventions spécifiquement destinées aux couples de la catégorie 1 supprimeraient certes le piège à l'emploi pour ces couples, mais entraîneraient aussi, en moyenne, une baisse du budget du revenu d'intégration pour ce type de bénéficiaires
3. Pour les couples sans enfants à charge qui prétendent à un revenu d'intégration (catégorie 1), le piège financier peut être évité par un **octroi complet de l'exonération ISP aux deux conjoints**. Le revenu du travail du partenaire continuerait à être pris en compte dans le calcul du revenu d'intégration dès qu'il est supérieur à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération ISP. Mais seule la partie de ce revenu du travail qui est supérieure à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération ISP serait déduite du revenu d'intégration (et non pas uniquement la partie qui excède le montant forfaitaire, comme c'est le cas pour l'instant).

4. Il conviendrait par ailleurs de **clarifier, d'harmoniser et de simplifier les règles de calcul de la mesure de l'exonération**, en exploitant toutes les possibilités des systèmes informatiques, de façon à ce que chaque bénéficiaire potentiel puisse jouir des mêmes avantages. Les modalités de calcul pourraient être établies sur une base mensuelle, dans l'intérêt des bénéficiaires, et devraient être clarifiées pour les artistes et les étudiants. Cette simplification allègera sensiblement le travail administratif des travailleurs sociaux et permettra donc une application plus large de la mesure, dans un contexte de multiplication des contrats temporaires.
5. Il faut **informer plus largement les travailleurs des CPAS et les bénéficiaires potentiels** de l'existence, des avantages et des modalités d'application de la mesure. Une circulaire destinée aux CPAS et aux travailleurs sociaux et précisant les modalités de calcul de l'exonération ISP les aiderait à mieux informer les bénéficiaires. Mais d'autres initiatives peuvent aussi être envisagées vis-à-vis du grand public.
6. **Exonérer totalement la formation dans l'article 22.**

Plutôt que de proposer une exonération partielle des revenus issus de la formation dans l'article 35 (exonération ISP), une réflexion peut être menée sur la possibilité d'exonérer totalement (à concurrence d'un certain plafond) la formation via l'article 22. Ceci permettrait d'encourager davantage l'entrée en formation, d'éviter l'activation peu utile de l'exonération ISP dans le cadre de la formation et de permettre un alignement sur l'assurance chômage où les rémunérations liées à la formation ne sont pas prises en compte dans le calcul des allocations.
7. **Mener une réflexion globale sur le coût de la vie, les pièges à l'emploi, les allocations et les bas salaires dans un cadre plus large intégrant à la fois les aspects économiques, d'emploi, de sécurité sociale et d'aide sociale de manière à construire des politiques plus intégrées.** Au-delà de l'exonération ISP se pose la question plus globale de l'insuffisance des bas salaires et des allocations sociales pour faire face au coût de plus en plus important de la vie et mener une vie conforme à la dignité humaine. Par ailleurs, les politiques d'activation et de redistribution liées à l'assurance chômage, d'une part, et à l'aide sociale, d'autre part, ne sont pas pensées de façon intégrées. Ainsi, de nombreuses personnes bénéficiaires de l'assurance chômage et percevant un montant inférieur au revenu d'intégration sociale dans leur catégorie doivent s'adresser au CPAS pour compléter leur revenus ; de nombreuses personnes exclues du chômage se retrouvent au CPAS... Bref, l'absence d'une réflexion globale et d'une politique intégrée en matière d'articulation entre la sécurité sociale et l'aide sociale entraîne un certain nombre de coûts, d'injustices et un manque d'efficacité. Il importe donc de mener des politiques sociales et fiscales permettant une valorisation des bas salaires et de construire de meilleures articulations entre les politiques d'emploi, d'activation et de redistribution.

Contexte : Le revenu d'intégration

La loi sur le Droit à l'Intégration Sociale⁹ a pour but de garantir le droit à l'intégration sociale via l'emploi, ou, si ce n'est pas possible, via l'octroi d'un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Pour stimuler la participation à l'emploi des demandeurs d'aide, les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) disposent d'une série de mesures de mise au travail, telles que les articles 60§7 et 61 de la loi sur les CPAS, les plans Activa, les programmes de transition professionnelle, les emplois d'économie sociale d'insertion (SINE), les intérim d'insertion, etc. Le passage à l'emploi est en outre rendu financièrement attrayant pour les allocataires sociaux par différentes mesures, dont l'immunisation des revenus en vue de l'Intégration Socioprofessionnelle (ISP).

Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, le bénéficiaire doit remplir plusieurs conditions :

- › Age : minimum 18 ans (ou plus jeune si marié ou en cas de grossesse ou d'enfants à charge) ;
- › Résidence effective : en Belgique ;
- › Nationalité : belge (ou appartenir à une catégorie spécifique, comme être ressortissant de l'UE et posséder un permis de séjour de plus de 3 mois, être inscrit comme étranger au registre de la population, être apatride ou réfugié) ;
- › Ressources : ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ;
- › Etre disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ;
- › Faire valoir ses droits aux prestations dont il peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge ou étrangère.

Le maintien et l'octroi du revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale portant soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale (le "projet individualisé d'intégration sociale").

Le revenu d'intégration est financé par le pouvoir fédéral et les communes. Selon le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de la commune¹⁰, l'allocation versée par le gouvernement représentera entre 50 et 65 % du revenu d'intégration.

Dans les grandes lignes, le revenu d'intégration se calcule comme suit :

Revenu d'intégration = montant forfaitaire du revenu d'intégration + exonérations – ressources

Le chapitre 5 de l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale traite du calcul des ressources. En principe, toutes les ressources nettes sont prises en considération dans le calcul des ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine (le revenu professionnel, les prestations sociales, les ressources mobilières et immobilières, les avantages en nature,...), tant du demandeur que des membres de sa famille (dans certaines limites). Certains revenus, comme les biens immobiliers, les capitaux mobiliers, les revenus professionnels du partenaire,... font l'objet d'un mode de calcul particulier (une exonération partielle par exemple, voir articles 23-34 de l'AR).

⁹ Loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale.

¹⁰ A l'exception des groupes spécifiques, comme les sans-abris et les personnes ayant droit au revenu d'intégration équivalent.

L'arrêté royal susmentionné stipule que certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul, que ce soit totalement (art. 22) ou partiellement (art. 35):

› **Ressources exonérées (article 22, paragraphe 1):**

Pour le calcul des ressources, il n'est pas tenu compte de certains revenus (comme les allocations familiales, les allocations d'études, etc.);

› **Exonération spéciale (article 22, paragraphe 2):**

Lorsque le montant des ressources à prendre en considération est inférieur au montant forfaitaire du revenu d'intégration, l'intéressé a droit à une exonération supplémentaire de respectivement 155 euros, 250 euros ou 310 euros sur une base annuelle, selon qu'il appartient à la catégorie 1, 2 ou 3. Depuis l'introduction de la loi en 2002, ces montants sont restés inchangés. L'exonération spéciale peut donc être considérée comme une mesure d'incitation à l'emploi ayant plutôt une valeur symbolique, étant donné les montants relativement peu élevés.

› **«Exonération de l'intégration socioprofessionnelle (ISP)» (article 35):**

En vue de favoriser l'intégration socioprofessionnelle du bénéficiaire du revenu d'intégration qui commence à travailler ou qui entame ou poursuit une formation professionnelle, les revenus nets qui en résultent sont pris en considération sous déduction d'un montant forfaitaire par mois¹¹. Le bénéficiaire a droit à cette exonération pendant une période maximale de trois ans, à compter du premier jour où il en a bénéficié. La note de politique générale « Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale » de janvier 2012¹² prévoit une adaptation, à savoir de prolonger de trois ans la période pour laquelle le demandeur peut bénéficier de l'exonération ISP. Cela signifierait que l'exonération ISP continuerait à être octroyée pour une durée maximale de trois ans au total, mais à l'intérieur d'une période étendue à six ans (prenant cours le premier jour où l'immunisation est octroyée).

Le montant de l'exonération a été fixé dans la loi à 177,76 euros par mois (montant lié à l'indice pivot 109,45 (base 1996 = 100)). Ce montant est adapté à l'évolution des prix et s'élève depuis février 2012 à 229,95 euros par mois. Cette exonération ISP constitue donc en fait une partie du revenu d'intégration et est également exempte d'impôts.

Les étudiants font l'objet d'une réglementation spéciale de l'exonération ISP. Le montant de l'exonération de leurs revenus professionnels nets est semblable à celui prévu dans la réglementation "ordinaire", sauf pour les étudiants qui bénéficient d'une bourse d'études. Ces derniers bénéficient en effet d'une exonération de 49,58 euros par mois (montant lié à l'indice pivot 109,45, base 1996), ce qui correspond à partir de février 2012 à 64,14 euros. Cette exonération ISP est applicable pendant la période pour laquelle un projet individualisé d'intégration sociale est conclu.

¹¹ Lorsque les revenus sont tirés d'une activité artistique dont les prestations sont irrégulières, le montant immunisé est calculé sur base annuelle.

¹² La Chambre, note de politique générale " Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale ", DOC 53 1964, 12 janvier 2012.



L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale

Chiffres

Kristel Bogaerts, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Natascha Van Mechelen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Table des matières

Partie 1 › Chiffres

1. Introduction	24
2. Données et méthodologie	25
3. Mouvements des bénéficiaires du revenu d'intégration sur et autour du marché de l'emploi	26
4. Caractéristiques personnelles et familiales	31
5. Un statut conservé plus ou moins longtemps	34
6. Caractéristiques des emplois	37
6.1. Caractéristiques générales	37
6.2. Durée du travail	39
6.3. Salaires	41
7. Conclusion	43
Bibliographie	45

Liste des tableaux

Tableau 1	Répartition, en pourcentage et par région, des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) sans emploi ou formation au 31 décembre 2008, et répartition, en pourcentage et selon leur situation socio-économique, au 31 mars 2009, Belgique.	26
Tableau 2	Répartition selon leur situation socio-économique au 31 mars 2009 des personnes qui bénéficiaient du droit à l'intégration sociale et qui étaient sans emploi ou formation au 31 décembre 2008, réparties selon la durée de la période avec revenu d'intégration, Belgique.	28
Tableau 3	Répartition (en %) des caractéristiques personnelles des bénéficiaires du DIS sans travail ou formation au 31 décembre 2008 et répartition (en pour cent) selon divers statuts socio-économiques au 31 mars 2009, Belgique.	32
Tableau 4	Répartition (en %) des caractéristiques familiales des bénéficiaires du DIS sans travail ou formation au 31 décembre 2008 et répartition (en pour cent) selon divers statuts socio-économiques au 31 mars 2009, Belgique.	33
Tableau 5	Caractéristiques des emplois avec et sans exonération ISP, Belgique, 31 mars 2009.	38

Liste des graphiques

Graphique 1	Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 (N=72876)	28
Graphique 2	Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 et mesure ISP pour l'emploi le 31 mars 2009 (N=171).	29
Graphique 3	Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 et mesure ISP pour la formation au 31 mars 2009 (N=320).	30
Graphique 4	Caractéristiques des personnes qui accèdent à l'emploi avec l'exonération ISP (N=171, 1er Q 2009) et du réservoir des personnes qui travaillent avec l'exonération ISP (N=1133, 4e Q 2008)	35
Graphique 5	Caractéristiques des personnes qui accèdent à la formation avec l'exonération ISP (N=320, 1steQ 2009) et du réservoir des personnes qui suivent une formation avec l'exonération ISP (N=1144, 4deQ 2008)	36
Graphique 6	Durée du travail pour d'anciens bénéficiaires du revenu d'intégration, avec et sans le soutien de l'exonération ISP, en %, Belgique, 31 mars 2009.	40
Graphique 7	Salaires journaliers bruts (en €) pour les anciens bénéficiaires du revenu d'intégration, avec et sans le recours à l'exonération ISP, en %, Belgique, 31 mars 2009.	42
Graphique 8	Salaires journaliers bruts (en €) pour tous ceux qui travaillent après une période d'intégration, classés selon le régime de travail (temps plein – temps partiel – spécial), en %, Belgique, 31 mars 2009.	42

1. Introduction

Bien que l'exonération en vue de l'intégration socioprofessionnelle (ou mesure ISP) remonte déjà à l'instauration du minimum de moyens d'existence, en 1974, c'est, dans sa conception, un instrument qui est étroitement lié à la stratégie européenne d'inclusion active. Celle-ci associe des services de qualité, une protection minimale et adéquate des revenus et une politique active de l'emploi. La mesure ISP procure une aide financière complémentaire aux bénéficiaires du revenu d'intégration lorsqu'ils suivent une formation afin de renforcer leurs compétences ou lorsqu'ils trouvent du travail. Dans ce dernier cas, elle s'adresse en particulier à des publics qui ont un faible potentiel de rémunération (salaire et/ou horaire de travail limité).

Sous cet angle, l'exonération ISP possède un grand potentiel pour inciter les bénéficiaires du revenu d'intégration à rechercher un emploi ou à suivre une formation. L'application de cette exonération supplémentaire permet en effet à de petits emplois à temps partiel de rester financièrement attractifs parce que le revenu procuré par cet emploi ou par une formation (rémunérée) n'est pas entièrement déduit du revenu d'intégration sociale.

Pourtant, une précédente recherche¹³ a constaté que l'application de cette mesure ne profitait qu'à un nombre restreint de personnes : 5 739 personnes seulement en 2009 alors qu'il y avait 158 576 bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (revenu d'intégration et/ou mise à l'emploi par cette mesure). Il est clair que le système actuel restreint le nombre d'emplois susceptibles d'en bénéficier. Le système ne peut être utilisé que pour des emplois à faible potentiel de rémunération : emplois à temps partiel, bas salaires, contrats de courte durée (voir Partie 3, section 2.2.2). En outre, la pratique (voir Partie 2) démontre que la mesure ISP n'est pas toujours activée même quand il serait possible de le faire. La limitation dans le temps (période d'application de trois ans maximum) peut également exercer un effet dissuasif, entre autres pour des emplois incertains. Le flou qui entoure certaines modalités est aussi un élément qui freine l'application de l'exonération ISP.

Ce chapitre quantifie de manière plus précise le recours à l'exonération ISP et examine les caractéristiques des emplois et des formations qui donnent lieu à cette mesure : quelle est l'importance de l'exonération ISP dans l'ensemble de la population des bénéficiaires du revenu d'intégration et surtout dans la population qui accède à l'emploi à un moment donné ? Qui l'utilise et pour quels types d'emplois ? Combien de personnes trouvent un emploi sans recourir à la mesure ISP ? Est-il vrai que ceux qui en bénéficient se retrouvent systématiquement dans des emplois précaires et peu rémunérateurs ?

Le chapitre est structuré autour de trois questions. Après une brève introduction sur les données et la méthode que nous avons utilisées (section 2), nous analyserons les mouvements des bénéficiaires du revenu d'intégration. La section 3 apportera une réponse à la question de l'importance relative de l'exonération ISP comme canal vers l'emploi, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration en général et plus particulièrement pour ceux qui trouvent de l'emploi après une période avec revenu d'intégration. Les sections 4 et 5 étudient l'impact éventuel de la législation sur le recours à l'exonération ISP compte tenu des caractéristiques personnelles. Nous examinerons d'abord ces caractéristiques en fonction du statut socioéconomique avant de nous intéresser aux différences entre l'ensemble de ceux qui accèdent à l'emploi et les bénéficiaires de la mesure ISP. La section 6 aborde l'impact de la législation sur le recours à l'exonération ISP compte tenu des caractéristiques des emplois. Enfin, la dernière section résume les résultats et conclut l'étude.

¹³ "Le revenu d'intégration sociale et des alternatives pour l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul des revenus", Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Bureau fédéral du Plan et Fondation Roi Baudouin, janvier 2011.

2. Données et méthodologie

Les données que nous avons utilisées ont été extraites de la Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale (DwH ME&PS), gérée par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Cette source contient des données individuelles, anonymisées et interconnectées provenant du Registre national, des banques de données administratives des différentes institutions de la sécurité sociale ainsi que des banques de données du SPF Intégration sociale et des services régionaux de placement.

Le matériel statistique présenté ici concerne trois groupes :

- › **Toutes les personnes qui percevaient un revenu d'intégration sociale à la fin du quatrième trimestre 2008 (sans travailler ni bénéficier d'une exonération ISP pour l'emploi ou pour la formation) (N=72876).** Ce groupe constitue la base qui permet de mesurer les flux de personnes qui accèdent à l'emploi (N= 171) et à la formation (N=320) avec l'exonération ISP au cours du trimestre suivant (premier trimestre 2009). Il ne s'agit pas nécessairement d'un premier accès à l'emploi ou à la formation avec l'exonération ISP : il peut aussi y avoir des mouvements de retour à l'emploi ou à la formation.
- › **Toutes les personnes qui, à la fin du quatrième trimestre 2008, percevaient un revenu d'intégration avec application de l'exonération ISP pour la formation (N=1144).**
- › **Toutes les personnes qui, à la fin du quatrième trimestre 2008, percevaient un revenu d'intégration (partiel) avec application de l'exonération ISP pour l'emploi (N=1133).**

Ces groupes contiennent chaque fois le 'réservoir' de bénéficiaires (du revenu d'intégration sociale ou de l'exonération ISP). La sélection de ces groupes fait l'objet d'un biais : en effet, leur composition dépend en partie des possibilités d'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu d'intégration en général et de certains publics spécifiques en particulier. Il y a donc un effet cumulatif qui joue et qui fait qu'au bout d'un certain temps, des groupes qui ont très peu de chances de s'insérer finissent par être surreprésentés dans la catégorie des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, ce qui a un impact sur la probabilité moyenne d'insertion qui est observée (puisque les personnes qui ont un profil intéressant pour le marché de l'emploi sortent plus rapidement du système de l'aide sociale et sont donc moins représentées dans les 'réservoirs'). Des recherches méthodologiques et économétriques s'intéressent de plus près à cet aspect (voir par exemple Dejemeppe, 2005, Cockx, 1997 et Abbring e.a. 2002). Le biais peut être calculé et contrôlé au moyen d'un échantillonnage soigneusement constitué, avec des données de carrière longitudinales et des techniques de recherche spécifiques.

Compte tenu de la durée limitée de ce projet de recherche, qui vise essentiellement à déterminer **qui** recourt à l'exonération ISP et pour **quels emplois** celle-ci est utilisée, nous n'avons pas utilisé de données longitudinales détaillées. Il s'agit des caractéristiques 'moyennes' des personnes qui réussissent à s'insérer. En effet, le délai qui s'écoule entre le début du revenu d'intégration sociale et le début d'un emploi ou d'une formation avec l'exonération ISP ou l'impact qu'il exerce sur l'accès ultérieur au marché de l'emploi ne sont pas des éléments utiles pour les questions posées dans cette recherche.

Ces analyses sont basées sur des données agrégées (regroupées en fonction d'une série de critères) et se limitent donc à des analyses statiques croisées. Les éventuelles variations saisonnières ainsi que l'impact de la crise économique sur la composition de la population ou les mouvements sur le marché de l'emploi n'ont pas été pris en compte. L'utilisation de données agrégées évite de devoir constituer des échantillons aléatoires. C'est un avantage pour des groupes de taille réduite, comme c'est certainement le cas des personnes qui accèdent à l'emploi ou à la formation avec la mesure ISP.

3. Mouvements des bénéficiaires du revenu d'intégration sur et autour du marché de l'emploi

Le tableau 1 illustre l'importance relativement limitée de l'exonération ISP comme canal vers l'emploi. Il montre, pour les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) au 31 décembre 2008, quelle est leur situation socio-économique exactement un trimestre plus tard. Dans la 'réserve' des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (qui dépendent du RIS depuis plus ou moins longtemps), près de 15 % des personnes changent de situation sur le marché de l'emploi entre deux moments d'observation (31 décembre 2008 – 31 mars 2009) tandis que 85 % conservent le revenu d'intégration sociale (tableau 1). Un peu moins de 5 % ont trouvé un emploi, près de 3 % perçoivent une allocation de chômage et sont à la recherche de travail et à peu près 7 % ne sont pas ou plus actifs professionnellement, en percevant ou non une autre allocation (maladie ou invalidité, pension). Quelques-uns maintiennent le lien avec le CPAS parce qu'ils exercent un travail ou suivent une formation en bénéficiant de l'exonération socioprofessionnelle (respectivement 0,2 % et 0,4 %). La proportion de ce groupe reste limitée même par rapport au nombre de personnes qui ont accédé à un emploi ou à une formation pendant ce trimestre : ils sont respectivement 1,6 % et 3 % à avoir fait cette transition grâce à la mesure ISP.

Tableau 1 Répartition, en pourcentage et par région, des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS) sans emploi ou formation au 31 décembre 2008, et répartition, en pourcentage et selon leur situation socio-économique, au 31 mars 2009, Belgique.

	bénéficiaires DIS 4 ^e trim. 2008		Situation 1 ^{er} trimestre 2009				
	%	Emploi sans ISP	Emploi avec ISP	Demandeurs d'emploi	RIS avec formation ISP	RIS sans formation ISP	Non-actifs/ autres
BELGIQUE	100,0	4,7	0,2	2,6	0,4	85,4	6,6
Région flamande	26,0	6,6	0,5	2,8	0,2	81,6	8,2
Région Bxl Cap	27,7	4,3	0,1	1,5	0,1	88,7	5,3
Région wallonne	44,4	3,8	0,2	3,1	0,8	86,2	5,9
Autres- inconnus	1,9	6,3	0,1	4,7	0,2	69,4	19,3

Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Il est frappant de constater la fracture entre les régions en ce qui concerne les sorties du revenu d'intégration sociale en général et les interventions avec la mesure ISP en particulier (tableau 1). Entre 82 % (Flandre) et 89 % (Bruxelles) des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale restent dépendants de ce revenu trois mois après l'observation. Quelques-uns perçoivent une allocation de chômage et se sont inscrits auprès de leur service régional de placement : 1,5 % des bénéficiaires du revenu d'intégration à Bruxelles et 3 % en Flandre et en Wallonie. Une deuxième catégorie n'est plus active sur le marché de l'emploi (ne perçoit plus d'allocation ou une allocation qui n'exige plus d'être disponible sur le marché de l'emploi). Ce groupe est plus important en Flandre (8 %) qu'à Bruxelles (5 %) et en Wallonie (6 %). Un troisième groupe accède au marché de l'emploi. Les bénéficiaires flamands du revenu d'intégration sont plus nombreux durant cette période à trouver de l'emploi que ceux des deux autres régions : ils sont

7 % dans ce cas, dont 7 % ont pu le faire avec l'aide de la mesure ISP (ce qui correspond donc à 0,5 % du total du groupe des bénéficiaires du DIS). À Bruxelles et en Wallonie, 4 % des bénéficiaires ont pu trouver du travail. Parmi eux, le groupe de ceux qui ont pu bénéficier de la mesure ISP ne dépasse pas 5 % en Wallonie (0,2 % du groupe total des bénéficiaires du DIS) et 2 % à Bruxelles (0,1 % du total des bénéficiaires du DIS).

En Région flamande, les bénéficiaires du revenu d'intégration sont donc proportionnellement nettement plus nombreux à s'insérer sur le marché du travail avec l'aide de l'**exonération ISP pour l'emploi**. Plus de la moitié (53 %) des embauches qui recourent à l'exonération ISP sont faites en Flandre alors qu'à peine un quart des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale habite dans cette région. La Wallonie, qui compte 44 % de ces bénéficiaires, représente 38 % des embauches réalisées grâce à la mesure ISP et Bruxelles 8 % seulement pour 28 % de bénéficiaires du revenu d'intégration. En ce qui concerne l'application de l'**exonération ISP pour la formation**, plus de trois quarts (77 %) de ces formations sont réalisées en Wallonie et 14 % en Flandre. Dans ce domaine-là aussi, Bruxelles réalise le score le plus faible des trois Régions, avec seulement 9 % d'exonérations ISP. Les différences observées ne peuvent pas uniquement s'expliquer par des différences dans la composition de la population des bénéficiaires du revenu d'intégration entre les Régions. Les analyses probit avec données groupées et avec comme variable dépendante l'accès à l'emploi avec l'exonération ISP indiquent, compte tenu de caractéristiques individuelles différentes (sexe, âge, nationalité, durée de la période avec revenu d'intégration), que les coefficients pour la Flandre restent significativement différents de ceux pour Bruxelles-Capitale et la Wallonie. Les analyses probit avec données groupées et avec comme variable dépendante l'accès à la formation avec l'exonération ISP indiquent, compte tenu des mêmes caractéristiques individuelles, des écarts significatifs pour le coefficient relatif à la Wallonie par rapport à la Flandre et à Bruxelles-Capitale¹⁴. L'approche et la politique locales, les moyens des CPAS eux-mêmes ainsi qu'éventuellement la politique des unions régionales de villes et de communes peuvent également être des éléments d'explication. Dans un cadre plus large, l'approche des offices pour l'emploi ou les caractéristiques du marché régional de l'emploi peuvent également être des facteurs susceptibles d'influencer le recours à l'exonération ISP. Mais ceci sort du cadre de ces analyses.

La durée pendant laquelle la personne dépend du revenu d'intégration détermine dans une large mesure ses chances d'accéder à l'emploi ou à la formation. Ceci est illustré de manière simple au tableau 2. Parmi ceux qui ont commencé à percevoir le revenu d'intégration moins d'un an auparavant, 25 % ne dépendent plus exclusivement de ce revenu un trimestre après la première observation alors que ce n'est le cas que de 9 % de ceux qui perçoivent ce revenu depuis plus d'un an. 10 % des personnes appartenant au premier groupe se retirent du marché de l'emploi (avec ou sans allocation), 8 % trouvent du travail et 6 % perçoivent (à nouveau) une allocation de chômage (il s'agit sans doute souvent de sanctions temporaires

¹⁴ Comparativement aux deux autres Régions, les bénéficiaires **wallons** du revenu d'intégration sont plus jeunes (31 % dans la catégorie 18-24 ans contre 26 % en Flandre et 25 % à Bruxelles), plus souvent Belges (80 % contre 70 % en Flandre et 62 % à Bruxelles) et ils dépendent plus longtemps de ce revenu (65 % en bénéficient depuis plus d'un an contre 56 % en Flandre). À **Bruxelles**, les bénéficiaires du revenu d'intégration sont en moyenne un peu plus âgés (22 % dans la catégorie 25-34 ans et 18 % dans la catégorie 35-44 ans contre resp. 20 et 16 % en Flandre et 18 et 17 % en Wallonie), comme en Wallonie ils dépendent plus longtemps de ce revenu (68 % depuis plus d'un an) et il s'agit plus souvent de ressortissants hors UE (28 % contre 12 % en Wallonie et 21 % en Flandre). Quant aux bénéficiaires **flamands**, ils sont proportionnellement plus âgés (23 % ont 55 ans ou plus contre 17 % en Wallonie et 19 % Bruxelles) et plus nombreux à dépendre du revenu d'intégration pendant moins d'un an (44 % contre 35 % en Wallonie et 32 % à Bruxelles). Comme il s'agit de caractéristiques du réservoir des bénéficiaires du revenu d'intégration dans une région, ce tableau est bien entendu influencé par les possibilités d'insertion de ces allocataires sociaux en général et de certains publics en particulier. Un problème de distorsion de la sélection se pose donc.

Nous avons contrôlé les différences observées entre les régions dans les populations de bénéficiaires du revenu d'intégration au moyen d'une régression probit. Ces analyses ne contrôlent pas le biais qui intervient dans la sélection. Le détail de ces analyses peut être demandé auprès des auteurs.

et de suspensions infligées par l'ONEm ou du paiement anticipé d'une allocation qui est récupérée plus tard). Environ 1 % d'entre eux accèdent à l'emploi ou à la formation avec l'exonération ISP. Dans le second groupe, 5 % se retirent du marché de l'emploi (avec ou sans allocation) et 3 % trouvent du travail. Ils sont environ 0,6 % à accéder à l'emploi ou à la formation avec l'exonération ISP.

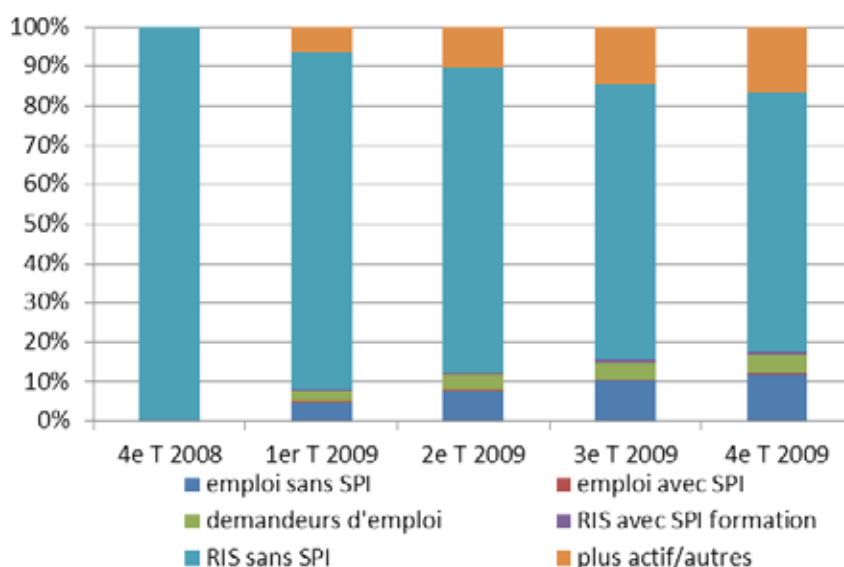
Tableau 2 Répartition selon leur situation socio-économique au 31 mars 2009 des personnes qui bénéficiaient du droit à l'intégration sociale et qui étaient sans emploi ou formation au 31 décembre 2008, réparties selon la durée de la période avec revenu d'intégration, Belgique.

	Emploi sans ISP	Emploi avec ISP	Demandeur d'emploi	RIS avec formation ISP	RIS sans formation ISP	Non-actifs/autres	Total
Moins d'un an	7,8	0,4	6,4	0,5	75,3	9,6	100,0
Plus d'un an	2,9	0,2	0,4	0,4	91,4	4,8	100,0
	4,7	0,2	2,6	0,4	85,4	6,6	100,0

Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Sur toute une année, les sorties du régime de l'aide sociale restent limitées pour le groupe observé : un an après la première observation, deux tiers des personnes continuent à dépendre du revenu d'intégration sociale (voir graphique 1), une observation qui est bien sûr étroitement liée à la durée de la période avec revenu d'intégration¹⁵. Environ 17 % ont quitté le marché de l'emploi (pension, maladie, plus d'allocations...). 12 % des bénéficiaires du revenu d'intégration ont remplacé celui-ci par un revenu du travail et 5 % recherchent de l'emploi tout en percevant une allocation de chômage. Malgré un effet cumulatif partiel, le passage à l'emploi ou à la formation avec la mesure ISP reste marginal, avec respectivement 0,5 et 0,6 %.

Graphique 1 Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 (N=72876)

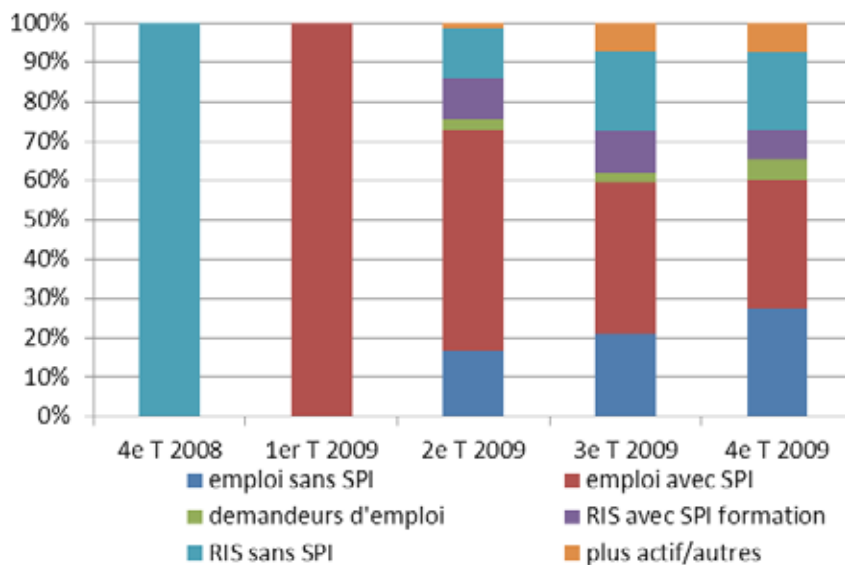


Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

¹⁵ Une subdivision selon la durée de perception du revenu d'intégration n'a pas été possible pour cette analyse.

En effet, l'application de la mesure ISP est parfois de courte durée. Pour ceux qui **accèdent à l'emploi** (graphique 2), la catégorie de ceux qui bénéficient de la combinaison emploi et ISP diminue d'un trimestre à l'autre : après six mois, ils ne sont plus que 56 % à travailler en bénéficiant de la mesure ISP et 33 % au bout de 12 mois. Un groupe non négligeable (28 %) exerce un emploi, mais entre-temps sans le soutien de l'exonération socioprofessionnelle. Autrement dit, plus de la moitié des personnes (62 %) est encore au travail un an environ après avoir accédé à l'emploi grâce à la mesure ISP. Mais d'autres perdent rapidement le lien avec l'emploi. Au quatrième trimestre 2009, près de 20 % sont retombés sur le revenu d'intégration sociale et 8 % ont quitté le marché de l'emploi (avec ou sans allocation). Un autre petit groupe de 8 % a troqué un emploi contre une formation avec la mesure ISP. Enfin, 5 % sont inscrits comme demandeur d'emploi auprès de leur service régional de placement et perçoivent une allocation de chômage.

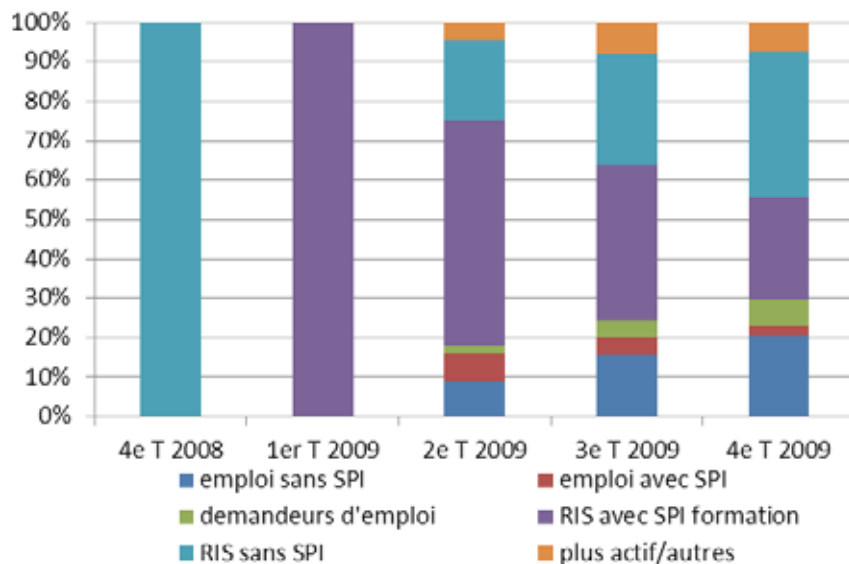
Graphique 2 Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 et mesure ISP pour l'emploi le 31 mars 2009 (N=171).



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

On observe aussi de rapides changements de statut pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui accèdent à une formation grâce à la mesure ISP (graphique 3) : 42 % d'entre eux ont quitté la formation pour un autre statut après six mois et 63 % l'ont fait après douze mois. Parmi ces 63 %, la majorité (37 %) perçoit à nouveau le revenu d'intégration sociale, mais un groupe non négligeable (23 %) a trouvé de l'emploi, dans 3 % des cas avec le soutien de l'exonération ISP. 7 % sont des demandeurs d'emploi qui touchent une allocation de chômage et 8 % ont quitté le marché de l'emploi.

Graphique 3 Evolution de la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale au 31 décembre 2008 et mesure ISP pour la formation au 31 mars 2009 (N=320).



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

4. Caractéristiques personnelles et familiales

Les chiffres de la section précédente confirment le faible rôle joué par l'exonération ISP comme canal vers l'emploi. Au moment de l'observation, seuls 1,5 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale y recourent pour accéder à l'emploi et 1,5 % pour suivre une formation. Et à peine 7 % de ceux qui trouvent un emploi utilisent cette mesure. La question centrale que nous allons nous poser est de savoir qui sont les personnes qui l'utilisent. Constituent-ils un échantillon représentatif des bénéficiaires de l'aide sociale ou bien certains groupes sont-ils surreprésentés ?

Les tableaux 3 et 4 résument quelques caractéristiques des personnes qui, au 31 décembre 2008, bénéficiaient du droit à l'intégration sociale (DIS), ne travaillaient pas et ne percevaient pas d'exonération ISP pour l'emploi ou la formation. Le profil des personnes qui ont pu bénéficier de l'exonération ISP pour accéder à l'emploi diffère sur quelques points importants de celui de l'ensemble des autres bénéficiaires du DIS : on observe dans cette sous-catégorie un plus grand nombre de femmes, de personnes âgées de 25 à 44 ans, de ressortissants hors UE, de personnes qui dépendent depuis moins d'un an du revenu d'intégration sociale, de personnes isolées ou de couples avec enfants. La faible proportion de couples sans enfants n'est pas étonnante étant donné que l'actuel régime d'exonération ISP n'est financièrement intéressant pour ce type de ménage qu'en cas de très petits emplois à temps partiel (voir Partie 3). Il est aussi frappant de constater un nombre assez grand de parents isolés et la présence dans la famille d'enfants en bas âge (< 6 ans). Les personnes qui recourent à l'exonération ISP sont plus souvent inscrites à l'agence régionale de placement (61 % contre 30 % pour les autres bénéficiaires du revenu d'intégration). Ce groupe compte aussi proportionnellement un plus grand nombre de personnes ayant un degré de qualification moyen ou élevé, même si 72 % de ces personnes ne possèdent au maximum qu'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur (contre 80 % pour l'ensemble des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale).

Mais il y a aussi des différences avec le public des travailleurs ordinaires, qui ne bénéficient pas de l'exonération ISP. Ce public est davantage composé d'hommes (52 % contre 37 % dans le groupe avec exonération ISP), de travailleurs de moins de 25 ans (31 % contre 23 % dans le groupe avec exonération ISP), de Belges (69 % contre 63 % dans le groupe avec exonération ISP) et de couples sans enfants (28 % contre 15 % dans le groupe avec exonération ISP). En ce qui concerne la catégorie d'allocations, la répartition pour les travailleurs ordinaires se rapproche donc davantage du profil de l'ensemble des bénéficiaires du DIS. Les bénéficiaires du revenu d'intégration qui trouvent du travail sans exonération ISP sont moins souvent des parents isolés et ont en moyenne des enfants plus âgés.

Le taux d'inscription auprès de l'agence régionale de placement est similaire pour le groupe avec ou sans mesure ISP et on n'observe pas non plus de grandes différences en ce qui concerne le niveau de qualification.

Le profil des bénéficiaires de l'exonération ISP pour la formation présente lui aussi quelques différences notables, à la fois avec l'ensemble des bénéficiaires du DIS et avec les personnes qui bénéficient d'une exonération ISP pour l'emploi. On observe dans ce groupe une surreprésentation d'hommes, de personnes âgées de 25 à 44 ans, d'isolés, de personnes qui dépendent depuis moins d'un an du revenu d'intégration sociale et de ressortissants hors UE. 65 % de ces personnes sont inscrites à l'agence régionale de placement (contre 30 % pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale), mais 84 % d'entre elles ont un très faible niveau de qualification.

Tableau 3 Répartition (en %) des caractéristiques personnelles des bénéficiaires du DIS sans travail ou formation au 31 décembre 2008 et répartition (en pour cent) selon divers statuts socio-économiques au 31 mars 2009, Belgique.

	Tous les bénéficiaires du DIS 4 ^e trimestre 2008		Statut 1 ^{er} trimestre 2009				
	Emploi sans ISP	Emploi avec ISP	Chômage	Revenu d'inté- gration sociale avec ISP formation	Revenu d'inté- gration sociale sans ISP	Non-actif/ autres	
N	72876	3449	171	1906	320	62225	4805
%	100,0	4,7	0,2	2,6	0,4	85,4	6,6
Sexe							
Homme	42,3	51,7	36,8	50,6	45,6	41,0	49,1
Femme	57,6	48,3	63,2	49,4	54,4	59,0	50,2
Non connu	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Age							
15-17	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
18-24	27,6	30,6	23,4	28,3	33,4	27,4	27,2
25-34	19,4	29,4	37,4	33,8	32,2	18,1	22,3
35-44	16,9	21,3	21,6	22,2	20,3	16,5	16,4
45-49	7,9	7,5	8,2	7,8	5,3	7,9	8,1
50-54	7,4	5,0	1,8	3,9	4,7	7,8	6,0
55-64	15,5	4,2	6,4	1,3	3,1	17,2	9,1
>=65	3,8	0,1	0,0	0,0	0,0	3,8	7,1
autre	1,4	1,8	1,2	2,7	0,9	1,2	3,6
Catégorie revenu d'intégration sociale							
cohabitant	30,0	27,8	15,2	20,9	17,2	30,1	35,0
isolé	44,8	46,0	45,6	43,4	51,6	44,8	43,9
avec charge de famille / enfant	25,2	26,2	39,2	35,6	31,3	25,1	21,2
Nationalité							
Belgique	71,4	68,7	63,2	86,6	60,0	71,0	72,5
UE	7,0	7,9	8,2	5,5	7,2	7,0	7,6
Hors UE	18,6	19,8	26,3	5,0	29,4	19,3	13,2
autre-indéterminée	3,0	3,6	2,3	2,9	3,4	2,7	6,7
Période avec revenu d'intégration sociale							
moins d'un an	37,3	61,1	59,1	91,6	45,0	32,9	54,5
plus d'un an	62,7	38,9	40,9	8,4	55,0	67,1	45,5
Inscription au service de placement							
% oui		61,6	60,8	78,3	64,7	30,4	31,2
Niveau de formation (uniquement pour ceux qui sont/ont été inscrits à l'office pour l'emploi)							
apprentissage, classes moyennes et autres		2,9	1,7	2,6	0,0	1,6	2,8
peu qualifiés		69,7	72,4	74,6	83,7	79,5	76,3
moyennement qua- lifiés		16,7	11,2	19,3	8,6	11,0	15,0
très qualifiés		10,7	14,7	3,5	7,8	7,9	6,0
		100	100	100	100	100	100

Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Tableau 4 Répartition (en %) des caractéristiques familiales des bénéficiaires du DIS sans travail ou formation au 31 décembre 2008 et répartition (en pour cent) selon divers statuts socio-économiques au 31 mars 2009, Belgique.

	Tous les bénéficiaires du DIS 4 ^e trimestre 2008		Statut 1 ^{er} trimestre 2009				
	Emploi sans ISP	Emploi avec ISP	Chômage	Revenu d'inté- gration sociale avec ISP formation	Revenu d'inté- gration sociale sans ISP	Non-actif/ autres	
Statut familial							
Isolé	39,6	41,1	40,9	39,2	47,2	40,0	34,0
Parent isolé	18,9	18,2	34,5	24,1	17,5	19,3	11,9
Marié avec enfants	6,0	6,0	2,9	6,0	7,8	5,9	7,3
Marié sans enfants	4,6	3,0	2,9	1,7	1,6	4,8	5,6
Non marié avec enfants	2,4	2,9	2,3	5,6	3,1	2,1	3,9
Non marié sans enfants	1,9	2,4	1,8	2,7	0,6	1,7	3,6
Enfant de parent isolé	9,3	8,6	4,7	5,7	10,3	9,5	9,6
Enfant de couple marié	6,0	6,4	4,1	4,2	3,1	6,1	5,4
Enfant de couple non marié	0,9	1,0	0,0	1,2	0,9	0,8	0,9
Ménage collectif	1,5	1,2	0,0	1,3	1,3	1,4	3,1
Aucun lien de famille	3,1	2,8	2,3	1,4	3,8	3,2	3,5
Autres	5,6	6,6	3,5	7,0	2,8	5,2	10,2
(Vide)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Âge de l'enfant le plus jeune							
< 3 ans	9,7	10,1	15,2	17,4	14,7	9,4	9,7
3-5 ans	5,6	6,7	11,7	6,3	7,5	5,6	4,7
6-11 ans	9,0	8,7	8,8	8,8	8,8	9,2	7,3
12-17 ans	9,1	8,0	7,6	6,7	5,9	9,4	7,7
>17 ans	12,6	11,8	7,6	8,7	8,8	12,8	12,4
Inconnu – sans objet	53,9	54,7	49,1	52,2	54,4	53,6	57,3
(Vide)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Nombre d'enfants							
0	53,9	54,7	49,1	52,2	54,4	53,6	57,3
1	17,2	17,6	24,0	22,1	20,3	17,0	16,4
2	12,8	13,1	14,6	13,4	10,9	12,9	11,5
3 ou plus	16,0	14,5	12,3	12,4	14,4	16,4	13,9
Inconnu	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9

Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

5. Un statut conservé plus ou moins longtemps

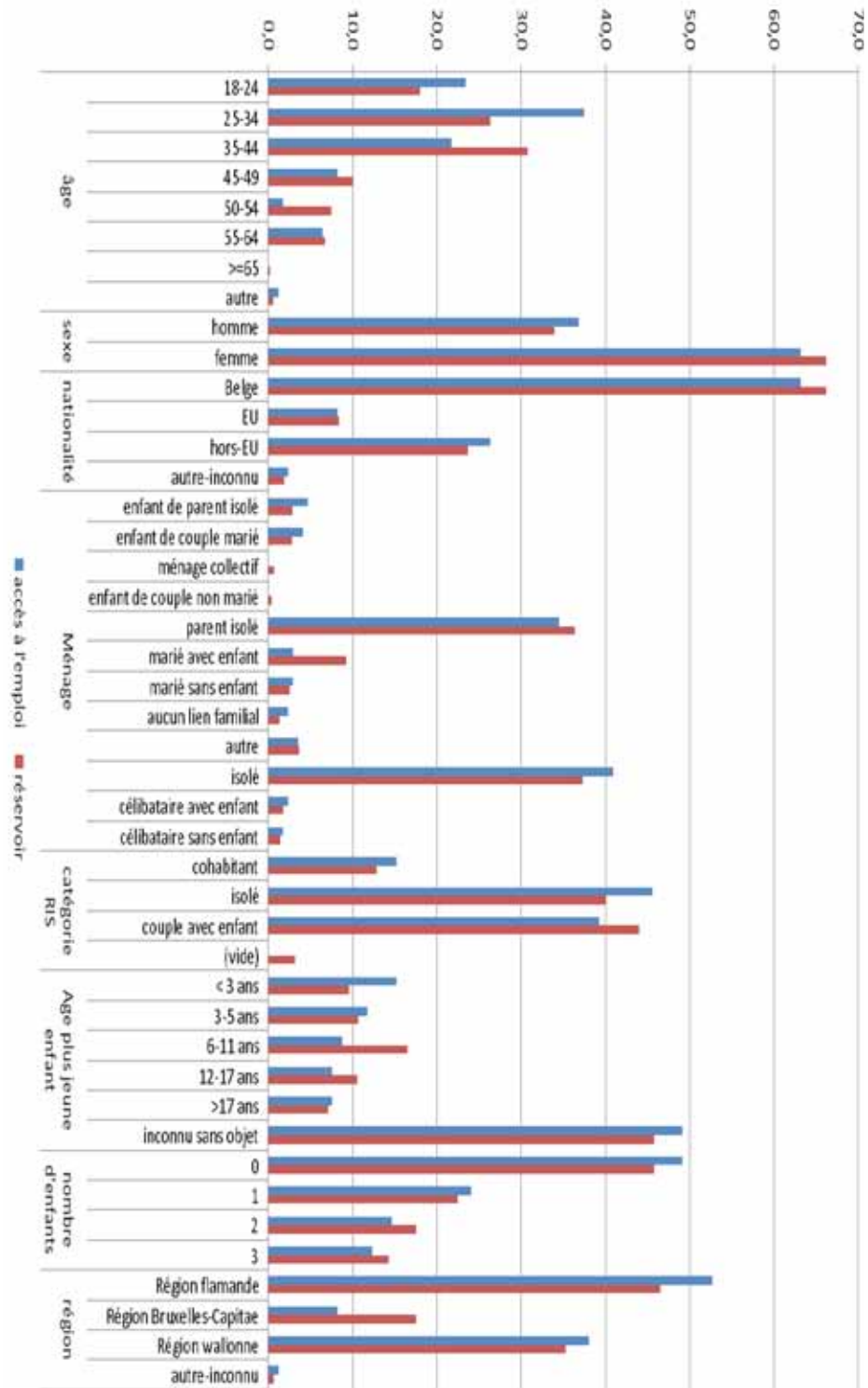
Nous avons constaté à la section 3 qu'après l'accès à un emploi ou à une formation avec l'exonération ISP, les personnes changeaient rapidement de statut. Trois mois plus tard, 44 % d'entre elles n'exerçaient déjà plus un emploi avec l'exonération ISP (mais avaient peut-être trouvé un autre emploi) et 42 % ne bénéficiaient plus de la mesure ISP pour la formation. La question qui se pose est de savoir si nous pouvons distinguer certains groupes qui utilisent brièvement l'exonération et d'autres qui en profitent plus longuement.

Les données agrégées dont nous disposons sur les bénéficiaires du DIS et de l'exonération ISP ne permettent pas de faire une analyse détaillée ou longitudinale du parcours d'emploi et de formation. Ceci sort d'ailleurs du cadre de notre mission. Cependant, un exercice intéressant consiste à comparer les caractéristiques de ceux qui accèdent à l'emploi ou à la formation avec l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009) avec le réservoir des personnes qui travaillent et étudient avec l'exonération ISP à un moment donné (4^e trimestre 2008). Pour autant que l'on puisse supposer que ceux qui accèdent à l'emploi ou à la formation présentent des caractéristiques similaires d'un trimestre à l'autre, ces chiffres donnent une indication sur les groupes qui conservent plus longtemps leur statut avec l'exonération ISP ou qui passent plus vite à un autre statut, qu'il s'agisse d'un emploi sans la mesure ISP, d'une autre allocation ou d'une inactivité. Il n'a toutefois pas été possible, sur la base de ces données, de différencier plus finement les caractéristiques de ces publics selon les différentes orientations suivies.

Le graphique 4 compare les caractéristiques des personnes qui accèdent à l'emploi avec l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009) et celles du réservoir des personnes qui travaillent avec l'exonération ISP à un moment donné (4^e trimestre 2008). Les moins de 35 ans, les hommes, les ressortissants hors UE, les Flamands et les Wallons, les enfants vivant encore sous le même toit, les isolés ainsi que les personnes sans enfants ou avec des enfants de moins de six ans sont davantage représentés parmi ceux qui accèdent à l'emploi avec l'exonération ISP. En supposant toujours que le profil de ceux qui accèdent à l'emploi reste comparable d'un trimestre à l'autre, nous pouvons émettre l'hypothèse qu'il s'agit des caractéristiques qui semblent pousser à terminer plus vite un emploi avec l'exonération ISP.

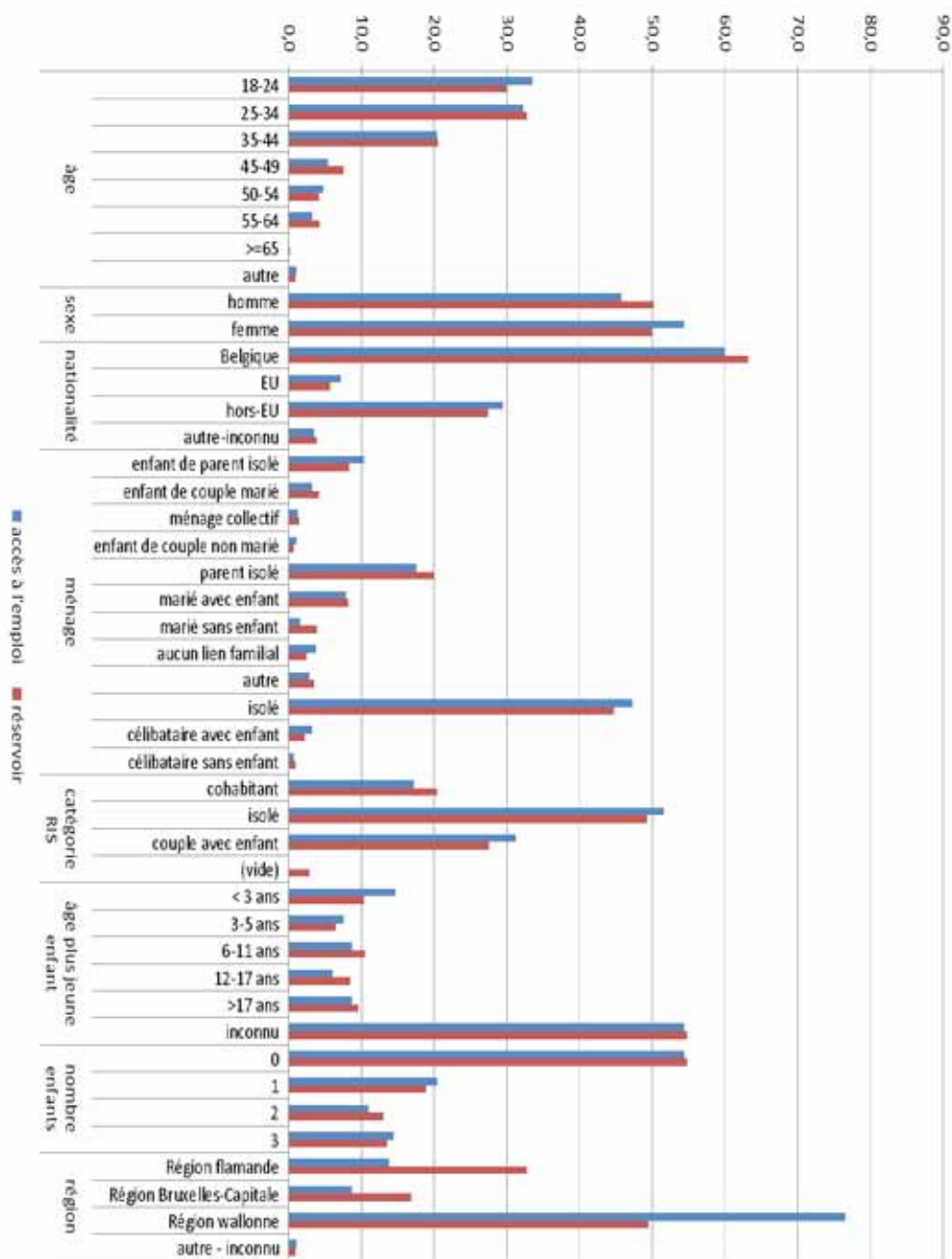
Le graphique 5 fait le même exercice pour l'accès à la formation avec l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009) et le réservoir des personnes en formation avec l'exonération ISP à un moment donné (4^e trimestre 2008). Toujours dans l'hypothèse de caractéristiques similaires d'un trimestre à l'autre, nous pouvons supposer que les jeunes (< 25 ans), les femmes, les ressortissants hors UE, les Wallons, les isolés, les enfants vivant encore sous le même toit et les personnes ayant de jeunes enfants (< 6 ans) suivent des formations plus courtes ou en tout cas achèvent plus rapidement leur formation.

Graphique 4 Caractéristiques des personnes qui accèdent à l'emploi avec l'exonération ISP (N=171, 1er Q 2009) et du réservoir des personnes qui travaillent avec l'exonération ISP (N=1133, 4e Q 2008)



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Graphique 5 Caractéristiques des personnes qui accèdent à la formation avec l'exonération ISP (N=320, 1steQ 2009) et du réservoir des personnes qui suivent une formation avec l'exonération ISP (N=1144, 4deQ 2008)



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

6. Caractéristiques des emplois

L'exonération ISP est principalement appliquée ou utilisée pour une catégorie spécifique d'actifs dans laquelle les femmes, les parents isolés avec de jeunes enfants et les ressortissants hors UE sont nettement surreprésentés par rapport au public moyen des bénéficiaires du revenu d'intégration. Même si on ne peut certainement pas définir de profil type, il existe plusieurs groupes pour lesquels l'exonération ISP s'avère être plus attractive. Les uns recourent plus souvent à cette possibilité parce qu'ils préfèrent un certain type d'emploi (par exemple un emploi à temps partiel qui permet de concilier travail et vie de famille). D'autres se voient plus fréquemment proposer des emplois et des formations qui donnent lieu à une exonération ISP parce ceux-ci correspondent à leurs compétences. Parfois aussi, c'est une combinaison de ces deux facteurs qui est en jeu.

Cette dernière partie se penche donc sur les caractéristiques des emplois exercés par des personnes qui, après avoir bénéficié pendant un certain temps d'un revenu d'intégration, ont (re)trouvé du travail, et en particulier de celles qui ont eu recours pour cela à l'exonération ISP. Les tableaux et les graphiques comparent chaque fois les caractéristiques des emplois au moment où les bénéficiaires de l'exonération ISP accèdent à l'emploi (1^{er} trimestre 2009, N=171), d'emplois exercés par d'anciens bénéficiaires du revenu d'intégration qui ont trouvé du travail sans l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009, N=3377) et d'emplois exercés par le réservoir des travailleurs qui utilisent déjà la mesure ISP (4^e trimestre 2008, N=1133).

6.1. Caractéristiques générales

Les emplois exercés par des personnes qui bénéficient de l'exonération ISP diffèrent sur un certain nombre de points essentiels de ceux qui sont exercés par d'autres anciens bénéficiaires du revenu d'intégration. En se basant sur le nombre d'emplois qui relèvent de l'ONSSAPL, on peut dire que la première catégorie de travailleurs semble beaucoup moins se retrouver chez des employeurs qui sont liés aux autorités locales et provinciales. 26 % des nouveaux emplois qui sont rendus possibles grâce à l'exonération ISP relèvent de l'ONSSAPL et 74 % de l'ONSS. Dans les emplois sans mesure ISP, l'ONSSAPL est beaucoup plus présent (44 %) comme institution source, ce qui est sans doute imputable à des mesures de promotion de l'emploi telles que l'article 60§7. La plupart des personnes travaillent comme ouvriers : 77 % de ceux qui accèdent à l'emploi avec la mesure ISP et 72 % des autres emplois. Le statut de fonctionnaire est très exceptionnel.

Sous certaines conditions, les emplois et les travailleurs peuvent donner droit à – ou faire usage de – différentes formes de réduction des charges. Ces réductions de charges de tout genre sont plus courantes pour les embauches réalisées dans le cadre de la mesure ISP que pour les autres emplois exercés après une période de revenu d'intégration. Les travailleurs qui relèvent de l'ONSSAPL peuvent presque tous bénéficier du bonus à l'emploi (renforcement du pouvoir d'achat). Ceux qui relèvent de l'ONSS et qui utilisent la mesure ISP font tous usage du bonus à l'emploi (48 % pour les autres emplois après revenu d'intégration), 75 % peuvent aussi faire appel à la réduction structurelle des charges (42 % pour les autres emplois, avantage pour l'employeur) et 19 % peuvent tirer parti des réductions ciblées pour jeunes travailleurs (13 % pour les autres emplois, avantage pour l'employeur).

On trouve une indication de la précarité de ces emplois dans le constat que 21 % des personnes qui bénéficient de l'exonération ISP accèdent à l'emploi avec un statut spécial (17 % pour les emplois sans forme de soutien). Ce statut spécial désigne des contrats courts ou irréguliers (intérim, travail saisonnier ou occasionnel dans le secteur agricole et horticole ou dans le secteur horeca). Il s'agit dans la plupart

des cas d'un travail intérimaire. Celui-ci représente une proportion équivalente (14 %) des emplois pour les deux catégories de travailleurs (avec ou sans mesure ISP). 9 % des personnes qui bénéficient de l'exonération ISP travaillent dans le secteur des titres-service (5 % pour les autres emplois). Ces constats correspondent aux dispositions de l'exonération ISP, qui est conçue de manière à procurer le maximum d'avantages pour les emplois partiels et très temporaires (par exemple un emploi à temps plein pendant un mois incomplet) (voir aussi les résultats des simulations dans la partie 3).

Tableau 5 Caractéristiques des emplois avec et sans exonération ISP, Belgique, 31 mars 2009.

	Emploi avec ISP	Emploi avec ISP (réservoir)	Emploi sans ISP	Emploi (tous les actifs)
Circuit des titres-service	9,4	14,2	4,8	
Travail intérimaire	13,5	7,1	14,2	2,2
Type de prestations				
Spéciale	20,5	8,7	16,8	
Source emploi				
APL	25,7	23,5	43,6	
INASTI	0,6	0,8	4,1	
ONSS	73,7	75,7	52,3	
Statut				
Ouvrier	76,6	81,1	72,0	
Employé	22,8	18,1	23,8	
Fonctionnaire	0,0	0,0	0,1	
Autre	0,0	0,0	0,0	
Inconnu	0,6	0,8	4,1	
Réductions de charges ONSS (% avec la réduction)				
Type 1 : réduction structurelle	75,0	76,2	41,8	
Type 2 : travailleurs âgés	2,4	3,8	1,4	
Type 3 : jeunes travailleurs	18,5	11,8	12,7	
Type 4 : chômeurs de longue durée	4,0	11,1	3,3	
Type 5 : premier engagement	5,6	3,7	2,0	
Type 6 : réduction collective de la durée du travail et redistribution du travail	0,0	0,0	0,0	
Type 7 : renforcement du pouvoir d'achat	100,0	96,1	48,0	
Type 8 : secteurs spécifiques	0,0	0,0	0,1	
Réductions de charges ONSSAPL (% avec la réduction)				
Type 3 : jeunes travailleurs	0,0	0,0	0,1	
Type 4 : chômeurs de longue durée	0,0	2,7	0,1	
Type 7 : renforcement du pouvoir d'achat	95,5	98,1	98,9	
Type 8 : secteurs spécifiques	0,0	0	0,1	

Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

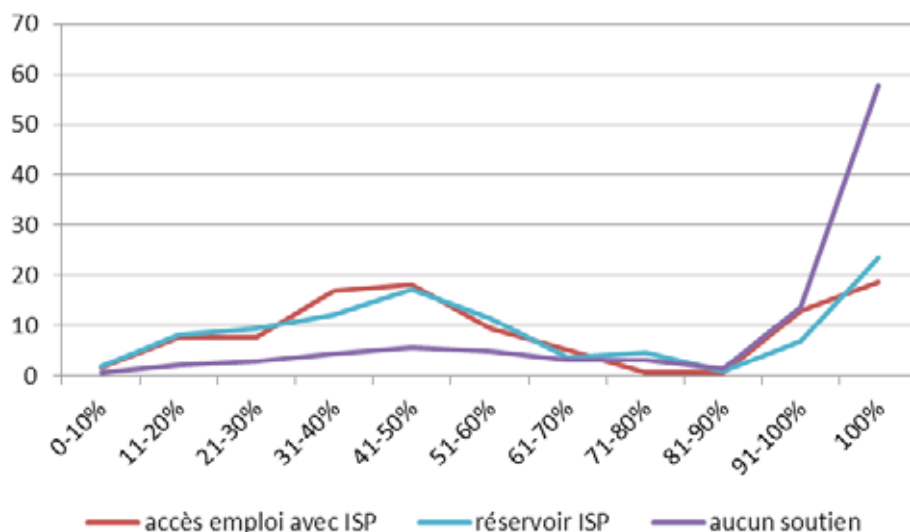
Nous avons comparé, d'une part, les emplois auxquels les personnes accèdent grâce à l'exonération ISP (ce que nous appellerons les 'nouveaux emplois ISP') et, d'autre part, ceux qui étaient déjà exercés par des bénéficiaires de la mesure (ce que nous appellerons le 'réservoir d'emplois ISP'). Pour autant que l'on puisse penser que les nouveaux emplois ISP sont comparables d'un trimestre à l'autre, ces chiffres indiquent quelles sont les caractéristiques qui vont plutôt de pair avec un emploi de plus longue ou de plus courte durée, selon que ces caractéristiques se retrouvent plus fréquemment dans les nouveaux emplois ISP (ce qui est le signe d'une durée plus courte) ou dans le réservoir d'emplois ISP (indice d'une durée plus longue). Toutefois, ces données administratives ne nous permettent pas de connaître la raison de la fin de l'activité : il peut s'agir d'un arrêt définitif ou provisoire, à l'initiative de l'employeur ou du travailleur, pour cause de maladie ou de fin d'un contrat temporaire, suite à une autre offre d'emploi, à cause d'un allongement de la durée du travail ou d'une rémunération plus élevée qui fait que la personne ne répond plus aux conditions de l'exonération ISP, pour suivre une formation, pour concilier le travail et la vie de famille, parce que la période maximale d'application de trois ans est arrivée à son terme,... Cette analyse ne vérifie pas non plus quel est le statut socio-économique de la personne après la fin de l'emploi avec exonération ISP. Les résultats restent donc purement descriptifs et ne disent rien des liens de causalité.

Quatre différences frappent l'esprit lorsque l'on compare ces deux types d'emplois. Il y a tout d'abord le plus petit nombre d'**emplois intérimaires** dans le réservoir d'emplois ISP (7 %) que dans les nouveaux emplois ISP (13,5 %) et dans tous les nouveaux emplois après une période avec revenu d'intégration (14 %). Les contrats temporaires et de courte durée qui sont utilisés dans le secteur intérimaire semblent souvent être une étape vers le marché de l'emploi. Mais les données ne permettent pas de savoir ce qui se passe à l'issue de ces contrats (par exemple, retour au revenu d'intégration ou passage à un autre emploi). Le constat est inverse pour les emplois dans le **secteur des titres-service**, où la proportion est plus faible pour les nouveaux emplois ISP (9 %) que pour le réservoir (14 %). En effet, les personnes qui travaillent dans le circuit des titres-service ont souvent un contrat fixe, contrairement à celles qui travaillent dans le secteur intérimaire. Une troisième différence a trait aux **mesures (type ACTIVA et WEP-Plus) ciblées sur les chômeurs de longue durée**. Elles comportent surtout un avantage financier direct pour l'employeur, sous la forme d'une réduction des charges sociales. On les retrouve très peu souvent dans les nouveaux emplois ISP ainsi que dans les nouveaux emplois sans ISP après une période de revenu d'intégration (respectivement 4 et 3 % des nouvelles embauches qui relèvent de l'ONSS et 0 et 0,1 % de celles qui relèvent de l'ONSSAPL). En revanche, dans le réservoir d'emplois ISP, environ 11 % des employeurs qui relèvent de l'ONSS et près de 3 % de ceux qui relèvent de l'ONSSAPL bénéficient de ce type de mesure. Cet avantage financier direct pour les employeurs semble donc procurer aussi un avantage indirect pour le travailleur sous la forme d'un emploi plus durable. La quatrième différence concerne les **mesures ciblées sur les jeunes travailleurs**. Pour 18,5 % des nouveaux emplois ISP qui relèvent de l'ONSS, l'employeur peut bénéficier de ces mesures de réduction de charges alors que c'est le cas de moins de 12 % dans le réservoir des emplois ISP. Pour cette catégorie de jeunes travailleurs, l'accès à un emploi durable semble se faire plus difficilement que pour les chômeurs de longue durée.

6.2. Durée du travail

Le graphique 6 donne un aperçu de la durée contractuelle du travail pour trois groupes de travailleurs après une période avec revenu d'intégration : ceux qui accèdent à l'emploi avec l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009), l'ensemble des personnes qui travaillent avec l'exonération ISP (4^e trimestre 2008) et toutes les personnes qui accèdent à l'emploi sans bénéficier de l'exonération ISP (1^{er} trimestre 2009).

Graphique 6 Durée du travail pour d'anciens bénéficiaires du revenu d'intégration, avec et sans le soutien de l'exonération ISP, en %, Belgique, 31 mars 2009.



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Compte tenu des dispositions de l'exonération ISP, le travailleur perd le droit à bénéficier de celle-ci pour un emploi au salaire minimum à 40 % d'un horaire plein pour les couples sans enfants, à 60 % pour les isolés et à 70 % pour les couples avec enfants (cf. 2.2.2.). Il n'est dès lors pas étonnant que les personnes qui travaillent en bénéficiant de l'exonération ISP exercent plus souvent un emploi à temps partiel que les autres bénéficiaires du revenu d'intégration : 45 % ont un horaire de travail qui varie entre 30 et 60 % d'un emploi à temps plein et 17 % ont un horaire de travail inférieur à 30 %. Parmi ceux qui accèdent à l'emploi sans l'exonération ISP, il n'y a que 29 % de personnes qui travaillent à temps partiel. Il s'agit principalement d'emplois compris entre 1/3 et 4/5 d'un horaire à temps plein.

71 % des anciens bénéficiaires du revenu d'intégration qui accèdent à l'emploi sans exonération ISP exercent un travail (quasiment) à temps plein (entre 90 et 100 %). Mais c'est aussi le cas d'une personne sur trois qui travaille avec l'exonération ISP (32 % pour ceux qui accèdent à l'emploi et 30 % pour le réservoir). C'est un constat très surprenant parce que, selon les simulations faites dans la partie 3, un emploi à temps plein au salaire minimum ne donne pas droit à l'exonération ISP. Nous voyons deux explications possibles :

- › pour des emplois à temps plein qui ne sont pas exercés pendant un mois complet (p. ex. avec début de l'activité au milieu du mois ou avec des contrats de courte durée), il n'est pas exclu qu'une exonération ISP soit accordée en fonction du salaire net mensuel. Cette explication paraît relativement plausible étant donné le grand nombre de statuts spéciaux (entre autres le travail intérimaire) exercés par ceux qui travaillent en bénéficiant d'une exonération ISP ;
- › en outre, le revenu des personnes qui travaillent avec le statut d'artiste est annualisé pour l'application de l'exonération ISP. Cela signifie que ces travailleurs peuvent bénéficier de cette exonération sur base annuelle alors qu'à certains moments ils travaillent bel et bien à temps plein.

Toutefois, les données disponibles pour cette recherche ne permettent pas de donner d'explication plus approfondie.

6.3. Salaires

Un dernier indicateur important qui peut expliquer le recours ou non à l'exonération ISP est le montant du salaire. Les banques de données administratives nous permettent de disposer des salaires journaliers bruts, une notion qui est utilisée par l'ONSS et l'ONSSAPL. Il s'agit du salaire brut pour une journée de travail à temps plein sur la base d'une semaine de 38 heures. Pour les travailleurs à temps partiel, une correction est dès lors apportée en fonction du nombre d'heures prestées. Le salaire brut englobe toutes les composantes du salaire qui donnent lieu au paiement de cotisations sociales (masse salariale soumise à contribution).

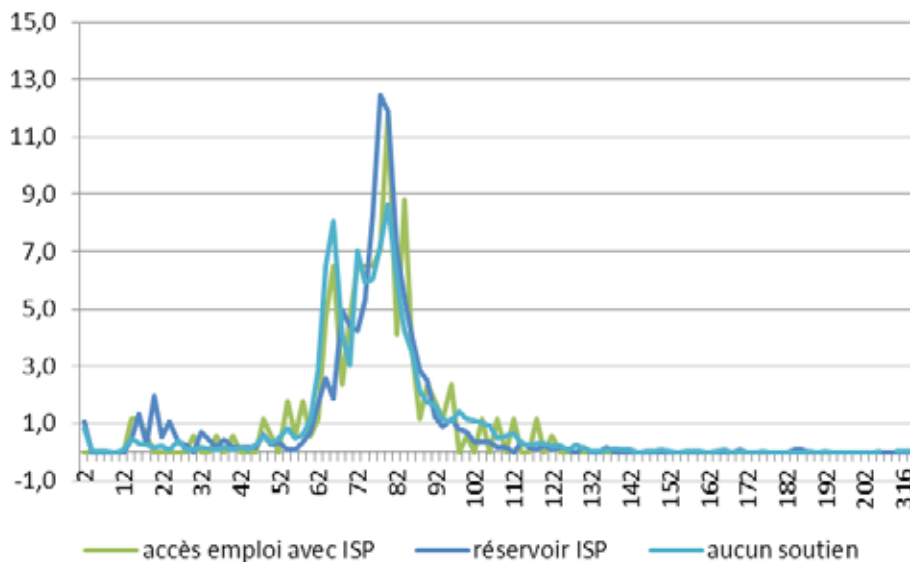
Le graphique 7 montre la répartition des salaires journaliers pour les anciens bénéficiaires du revenu d'intégration qui travaillent avec et sans l'application de la mesure ISP. De manière générale, beaucoup d'entre eux ont un salaire journalier brut supérieur au revenu (intersectoriel) mensuel minimum garanti (le RMMMGM tel qu'il est fixé par la CCT 43¹⁶), qui avoisine les € 60 bruts/jour.

Ce graphique ne nous permet donc pas de conclure que les emplois qui bénéficient de l'exonération ISP sont systématiquement moins bien payés que les autres, ni que les emplois qui sont exercés après une période de revenu d'intégration sont toujours rémunérés au RMMMGM. En effet, le RMMMGM est le plancher que doivent respecter les salaires dans tous les secteurs. Mais en pratique, le salaire minimum sectoriel est souvent supérieur au salaire minimum interprofessionnel¹⁷. De plus, les salaires bruts journaliers tiennent également compte d'autres avantages salariaux soumis à contribution (comme les primes de fin d'année, le pécule de vacances, les titres-repas dans certaines situations,...). Or, toutes les composantes du salaire ne sont pas incluses pour tout le monde dans la masse salariale soumise à contribution. Cela complique toute comparaison, aussi bien entre les salaires journaliers bruts qu'avec le RMMMGM. Un autre facteur susceptible de perturber le concept de salaire brut journalier est le temps de travail. Pour les travailleurs à temps partiel, le revenu est corrigé en fonction du 'travailleur de référence' qui sert de norme dans l'entreprise ou dans la catégorie professionnelle. Quant aux travailleurs à temps plein, il est aussi fréquent que leurs heures supplémentaires ne soient pas comptabilisées. Une ventilation selon le régime de travail (graphique 8) montre que le calcul et la comparaison des salaires journaliers à temps plein ne sont certainement pas un exercice facile. Il convient donc de tirer des conclusions prudentes à ce sujet.

¹⁶ Convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988 portant modification et coordination des conventions collectives de travail n° 21 du 15 mai 1975 et n° 23 du 25 juillet 1975 relatives à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen, telle que modifiée et complétée par les conventions collectives de travail n° 43 bis du 16 mai 1989, n° 43 ter du 19 décembre 1989, n° 43 quater du 26 mars 1991, n° 43 quinquies du 13 juillet 1993, n° 43 sexies du 5 octobre 1993, n° 43 septies du 2 juillet 1996, n° 43 octies du 23 novembre 1998, n° 43 nonies du 30 mars 2007 et n° 43 decies du 20 décembre 2007.

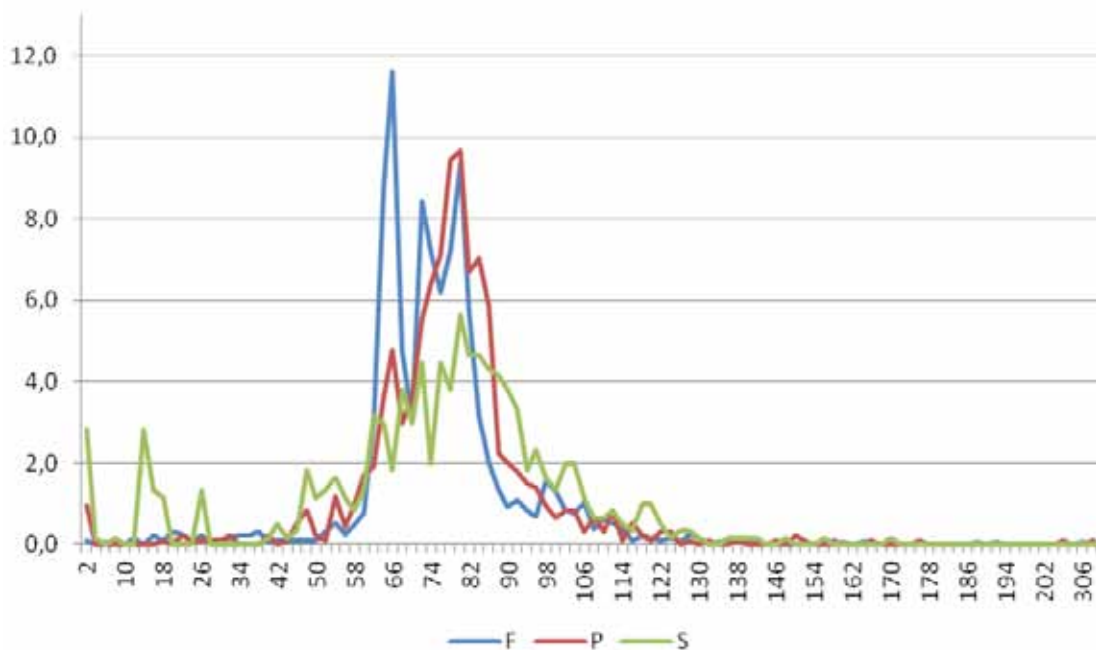
¹⁷ Les derniers chiffres officiels publiés à ce sujet figurent dans le rapport d'évaluation 'La politique fédérale de l'emploi', en 1998, du Ministère fédéral du Travail et de l'Emploi. Le SPF Travail, Emploi et Concertation sociale les a actualisés en 2005 à des fins internes.

Graphique 7 Salaire journalier brut (en €) pour les anciens bénéficiaires du revenu d'intégration, avec et sans le recours à l'exonération ISP, en %, Belgique, 31 mars 2009.



Source : Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale, calculs personnels.

Graphique 8 Salaire journalier brut (en €) pour tous ceux qui travaillent après une période d'intégration, classés selon le régime de travail (temps plein – temps partiel – spécial), en %, Belgique, 31 mars 2009.



7. Conclusions

Ce chapitre a cherché à répondre à trois questions :

- › Quelle est l'importance relative de l'exonération ISP comme canal vers l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration ?
- › Observe-t-on un impact de la législation sur le recours à l'exonération ISP en fonction des caractéristiques individuelles des travailleurs ?
- › Observe-t-on un impact de la législation sur le recours à l'exonération ISP en fonction des caractéristiques des emplois exercés ?

1. Nous constatons que, globalement, l'exonération ISP ne sert d'outil d'inclusion active que pour un groupe restreint de bénéficiaires de l'aide sociale.

- La comparaison d'un trimestre à l'autre montre que de petits groupes de 0,2 et 0,4 % du total des bénéficiaires de l'aide sociale accèdent à un emploi ou à une formation avec l'aide de l'exonération ISP. De même, à peine 5 % du total des personnes qui accèdent à l'emploi utilisent cette mesure. Une observation faite à un moment donné (4^e trimestre 2008) montre que 3 % des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale recourent à l'exonération ISP comme canal d'activation, avec une répartition égale entre l'emploi et la formation.
- Les écarts régionaux par rapport à l'utilisation de la mesure ISP pour l'emploi et la formation ne peuvent certainement pas être uniquement imputés aux différences entre régions dans le profil des allocataires sociaux. Le marché régional de l'emploi lui-même, avec sa demande et son offre de main-d'œuvre, joue également un rôle important. On peut avancer des hypothèses de travail à explorer plus en profondeur: (1) en Wallonie et à Bruxelles, le chômage élevé et la plus faible demande de main-d'œuvre, en général et/ou de travailleurs peu qualifiés, incitent les CPAS à utiliser la mesure ISP pour la formation comme outil pour renforcer les compétences des bénéficiaires du revenu d'intégration et/ou comme moyen d'activation ; (2) en Flandre, la relative pénurie de main-d'œuvre et le développement du secteur tertiaire permettent de proposer davantage de lieux de travail et de stages pour les travailleurs peu qualifiés.

2. Les caractéristiques individuelles et familiales de la DwH ME&PS aident à mieux comprendre l'application de l'exonération ISP.

- En comparaison avec l'ensemble des cohabitants qui bénéficient du revenu d'intégration, on trouve peu de personnes qui utilisent l'exonération ISP pour l'emploi ou la formation dans la **catégorie des cohabitants**. En ce qui concerne la mesure ISP pour l'emploi, c'est sans doute une résultante de la législation : les montants individuels du revenu d'intégration ne permettent guère de travailler en appliquant cette exonération. Pour ce qui est de la mesure ISP pour la formation, l'explication réside sans doute à la fois dans la réglementation (selon la rémunération perçue pour la formation) et dans le profil des personnes qui vont suivre une formation. Les jeunes isolés, les enfants vivant sous le même toit et les parents isolés sont fortement représentés dans cette catégorie.
- Toutefois, l'exonération ISP semble, malgré son application limitée, être un instrument pertinent de soutien au revenu en cas d'emploi à temps partiel ou de formation pour certains **publics spécifiques**.

- Nous voyons un lien possible avec la **combinaison entre la famille et l'emploi**. Dans le groupe qui exerce un emploi avec le soutien de l'exonération ISP, les femmes, les parents isolés et les ménages avec des enfants de moins de six ans sont plus fortement représentés que dans le réservoir des bénéficiaires du revenu d'intégration. L'exonération ISP semble aussi ouvrir des possibilités pour **développer les compétences et les aptitudes** d'un groupe de travailleurs peu qualifiés. 84 % des personnes dont on connaît le niveau de formation ne possèdent pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et doivent chercher à s'insérer sur le marché de l'emploi avec une formation initiale limitée. En comparaison avec les autres bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, ce sont plus souvent des jeunes (<35 ans), des ressortissants hors UE et des isolés qui suivent une formation avec le soutien de l'exonération ISP.

Celle-ci apparaît aussi comme une possibilité, assez souvent utilisée, d'activation de **ressortissants hors UE**. Les raisons qui jouent en faveur de la formation sont le manque de qualification des bénéficiaires du revenu d'intégration, la non-reconnaissance de qualifications obtenues à l'étranger ou le recours à l'exonération ISP pour suivre une formation de français ou de néerlandais langue étrangère. Les motivations en faveur de l'emploi sont la constitution de droits sociaux et l'utilisation de projets spécifiques d'emploi ou d'économie sociale.

3. Les emplois qui sont exercés avec l'exonération ISP

- Les emplois qui sont exercés avec l'aide de l'exonération ISP sont principalement des emplois à temps partiel, avec une **durée de travail** allant jusqu'à 60 % d'un horaire à temps plein. Cela correspond aux simulations de la partie 3, qui montre que le droit à l'exonération ISP s'éteint normalement à partir de plus grands emplois à temps partiel et pour des emplois à temps plein. Nous constatons néanmoins qu'une partie non négligeable (environ 30 %) des emplois avec exonération ISP se font dans le cadre d'un contrat de travail (pratiquement) à temps plein. Il s'agit sans doute de situations où un travail à temps plein n'est pas exercé pendant un mois complet (par exemple des jobs intérimaires qui débutent dans le courant du mois) et d'emplois qui ont le statut d'activités artistiques (ce qui permet une annualisation des revenus).
- Les emplois temporaires sont surreprésentés parmi les emplois qui donnent lieu à l'application de l'exonération ISP. En particulier, les jobs intérimaires et, plus largement, les autres statuts spéciaux permettent à près d'un ancien bénéficiaire sur cinq du revenu d'intégration d'**accéder au marché de l'emploi** (21 % avec exonération ISP, 17 % sans exonération ISP). Le secteur des services réussit à attirer 9 % des travailleurs avec ISP et 5 % des travailleurs sans ISP quand ils retrouvent de l'emploi.

Les emplois qui sont exercés par le réservoir des travailleurs avec exonération ISP présentent des caractéristiques différentes. Certains types d'emplois (comme les intérim) peuvent donc être considérés comme une étape intermédiaire avant d'accéder à un autre statut ou de revenir au revenu d'intégration alors que d'autres ont tendance à être conservés plus longtemps. Les emplois dans le secteur des titres-service et ceux qui donnent lieu à une réduction de charges pour chômeurs de longue durée semblent constituer un excellent exemple de cette seconde catégorie.

- Tous ceux qui travaillent en bénéficiant d'une exonération ISP font usage de la mesure qui permet de renforcer leur pouvoir d'achat (bonus à l'emploi) alors que celle-ci n'est appliquée que dans la moitié des emplois sans ISP. Nous ne pouvons néanmoins pas en conclure, abstraction faite des observations relatives au concept de ' **salaire journalier brut** ' (risque de biais à cause du mode de calcul), que les emplois qui font l'objet de l'exonération ISP sont systématiquement beaucoup

moins bien payés que ceux qui sont exercés par d'autres anciens bénéficiaires du revenu d'intégration. La grande majorité des personnes qui travaillent, avec ou sans l'exonération ISP, sont rémunérées à un salaire supérieur au salaire minimum. La différence constatée entre les deux groupes par rapport au bonus à l'emploi s'explique sans doute davantage par de petites différences de revenus qui font que l'on est tout juste – ou non – dans les conditions pour avoir droit à ce bonus. L'impact du bonus à l'emploi au niveau individuel est encore plus limité sur le revenu net en raison de la dégressivité du système.

- Nous constatons que les personnes ne **conservent pas toujours longtemps** un emploi ou une formation avec l'exonération ISP : beaucoup passent rapidement à un autre emploi ou statut ou retombent sur le revenu d'intégration sociale. Les banques de données administratives ne contiennent pas d'informations supplémentaires sur les formations elles-mêmes. On ne peut donc pas dire si ce rythme de rotation rapide est imputable à la durée de la formation ou au fait que celle-ci est abandonnée plus tôt que prévu. Certaines caractéristiques des emplois (comme le travail intérimaire et les statuts spéciaux) peuvent indiquer des contrats moins stables pour le groupe qui accède à l'emploi avec l'exonération ISP que pour les autres anciens bénéficiaires du revenu d'intégration sociale. En même temps, nous voyons aussi qu'une partie importante d'entre eux trouve assez vite un travail qui ne permet plus ou ne nécessite plus l'exonération ISP. Des recherches ultérieures pourraient tenter de déterminer si ces personnes conservent leur emploi mais avec un allongement de la durée du travail ou une meilleure rémunération (p. ex. après une période de stage) ou si elles trouvent un autre emploi offrant un meilleur revenu net ou un meilleur statut (p. ex. passage d'un travail intérimaire à un contrat à durée indéterminée).

Bibliographie

Dejemeppe M. 2005. A complete decomposition of unemployment dynamics using longitudinal grouped duration data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* **67**(1): 47-70.

Cockx B. 1997. Analysis of transition data by the minimum chi-square method : an application to welfare spells in Belgium. *The Review of Economics and Statistics* **79**(3): 392-405.

Abbring JH, van den Berg GJ, van Ours JC. 2002. *The anatomy of unemployment dynamics*. *European Economic Review* **46**: 1785-1824.

Ministère fédéral du Travail et de l'Emploi (1998), La politique fédérale de l'emploi. Rapport d'évaluation 1998. Bruxelles : Ministère fédéral du Travail et de l'Emploi



L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale

Piège ou tremplin ? Analyse collective par les acteurs de terrain

Emmanuelle Petit, Chercheuse Réseau MAG

Raphaël Darquenne, Coordinateur Réseau MAG

Abraham Franssen, Promoteur

Table des matières

Partie 2 › Piège ou tremplin ?

Analyse collective par les acteurs de terrain

8. Introduction	50
8.1. Les hypothèses de départ	50
8.2. Les questions posées par la recherche	50
9. Contextualisation et historicisation de la mesure	51
9.1. Les origines de la mesure	51
9.2. Description et objectifs de la mesure	52
9.3. Actualité de la mesure	53
9.3.1. Le marché de l'emploi d'aujourd'hui, différent de celui d'hier	53
9.3.2. Des perspectives d'évolution gelées	53
10. Une approche par le terrain	55
10.1. La compréhension par les acteurs	55
10.2. La méthode d'analyse en groupe comme outil pertinent de récolte des données	55
10.3. Un questionnaire en ligne pour préciser quelques hypothèses	56
11. Dix récits en rapport avec la mesure	57
11.1. Indemnité de stage	57
11.2. Dissonance	57
11.3. Article 60 à mi-temps, et après ?	57
11.4. Après trois ans/étudiant	58
11.5. Le mois de l'ex-prisonnier	58
11.6. L'Afghan dépendant	58
11.7. Piège à l'emploi	59
11.8. Travailler à temps partiel	59
11.9. L'ISP au noir	60
11.10. Étudiants étrangers	60

12. Les usages de la mesure	61
12.1. Comment se calcule l'exonération ISP?	61
12.1.1. Point de vue légal	61
12.1.2. En pratique	63
12.2. Le temps de la mesure	66
12.2.1. Trois ans et après?	66
12.2.2. Des propositions	67
12.3. Piège ou tremplin?	68
12.3.1. Le caractère piège à l'emploi	68
12.3.2. Le caractère incitant à emploi	69
12.4. L'information/la publicité sur la mesure	71
12.5. Statut particulier de certains bénéficiaires	72
12.5.1. Le cas des formations professionnelles	72
12.5.2. Le cas des étudiants	73
12.5.3. Le cas des artistes	74
12.6. L'appropriation de la mesure par les CPAS	75
12.6.1. Exemple 1 : l'article 35 en tant que prime de stage	75
12.6.2. Exemple 2 : l'article 35 appliqué pour quelques heures au noir	76
12.6.3. Mais encore...	76
12.7. L'appropriation de la mesure par les bénéficiaires : entre acquisition d'autonomie et urgence financière	77
13. En guise de conclusion	79
14. Rappel et Recommandations	80
14.1. Rappel des points problématiques sous forme de tableaux	80
14.2. Recommandations	82
Annexe: Synthèse des réponses au questionnaire en ligne	84

8. Introduction

8.1. Les hypothèses de départ

Avec l'article 35 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, il s'agit de rendre financièrement attractif le passage d'un revenu d'intégration (RI) à un emploi et donc de favoriser l'intégration socioprofessionnelle des bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler ou qui entament/poursuivent une formation professionnelle. À cette fin, l'article 35 précise les ressources spécifiquement exonérées dont une partie forfaitaire sera immunisée du calcul du montant du RI. Ces ressources spécifiquement exonérées, qui concernent essentiellement le fruit d'un travail, sont à distinguer des ressources totalement exonérées dont il est question à l'article 22 du même arrêté. Ces dernières concernent notamment les revenus issus d'une pension alimentaire, de l'aide accordée par les CPAS, des allocations familiales, etc., dont rien n'est pris en compte dans le calcul du RI de l'allocataire social.

L'étude publiée en 2010 par la Fondation Roi Baudouin, le Bureau Fédéral du Plan et le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck a pour principale hypothèse que l'article 35 présente certaines limites et certains pièges en raison, notamment, de son caractère forfaitaire. Ce qui est principalement pointé du doigt par cette étude, c'est le fait que l'article 35 semble s'inscrire dans une logique du « travailler moins pour gagner plus ». En effet, comme nous venons de le souligner, parce qu'elle est forfaitaire, la somme immunisée du revenu pour le calcul du RI est la même selon que les bénéficiaires travaillent à hauteur de 20 % de temps de travail ou à hauteur de 60 % de temps de travail. Cela n'implique quasiment pas de différence mensuelle en termes de revenu selon le temps de travail presté par le bénéficiaire. Parfois, cela implique même de gagner moins à mesure que le temps de travail augmente. On remarquera d'ailleurs que, pour un couple sans enfant, le revenu diminue nettement lorsque la personne passe de 40 % à 50 % de temps de travail. Cet effet pervers est dû au fait que le revenu de la personne devient trop élevé pour que celle-ci puisse encore bénéficier de l'article 35. Ainsi, sans le bénéfice de l'article 35, pour prétendre au même revenu que lorsqu'elle travaillait à 40 % de temps de travail avec un revenu exonéré, la personne en couple et sans enfant devra travailler à 80 % de temps de travail. Par ailleurs, pour l'ensemble des bénéficiaires, qu'ils soient isolés, en couple, avec ou sans enfant, la différence entre le RI et le revenu lié à la mise à l'emploi est faible. On peut donc se demander où se situe l'intérêt du bénéficiaire. En effet, compte tenu des obligations relatives à l'entrée dans le monde du travail, ne serait-il pas plus avantageux pour lui de rester allocataire social ?

8.2. Les questions posées par la recherche

Malgré un cadre général d'intervention fixé par l'arrêté royal de 2002, la mise en œuvre de la mesure semble différer d'un CPAS à l'autre, notamment en fonction des réalités locales. Suite à l'étude de 2010 destinée à mettre en lumière l'utilisation de la mesure sur base de données quantitatives, l'objectif de notre recherche n'est autre que de confronter la réalité du terrain aux hypothèses précédemment décrites. Il s'agit de mettre en lumière l'opérationnalisation et les usages de la mesure d'exonération de l'intégration socioprofessionnelle (ISP) sur le terrain, en impliquant les acteurs concernés dans une analyse collective des enjeux relatifs à la mesure.

À cette fin, il nous faudra répondre à toute une série de questions. Tout d’abord, doit-on parler de piège ou de tremplin lorsqu’on parle de l’exonération en vue de l’intégration socioprofessionnelle et pourquoi ? Ensuite, il s’agira principalement de comprendre comment les CPAS se représentent la mesure. Quelles en sont, à leur avis, les forces et les faiblesses ? Dans quelle proportion là connaissent-ils et l’utilisent-ils. Comment la mettent-ils en œuvre ? L’application de mesure d’exonération ISP varie-t-elle d’un CPAS à l’autre ? Par ailleurs, nous nous pencherons également sur l’appropriation faite de la mesure par les bénéficiaires. Favorise-t-elle réellement leur insertion dans le monde du travail ? Le piège à l’emploi lié au caractère forfaitaire de la mesure fait-il l’objet de jugements particuliers de la part des bénéficiaires ?

9. Contextualisation et historicisation de la mesure

9.1. Les origines de la mesure

Conformément à l’article 16 § 1 et 2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale, « toutes les ressources, quelle qu’en soit la nature ou l’origine, dont dispose le demandeur, sont prises en considération »¹⁸ dans le calcul du revenu d’intégration sociale. Dans une certaine mesure, les ressources de la ou des personnes avec la ou lesquelles le demandeur cohabite peuvent également être prises en compte. Cet article stipule qu’il appartient au Roi de définir par arrêté, délibéré en conseil des ministres, quelles sont les ressources qui peuvent être spécifiquement exonérées, et dont il ne sera pas tenu compte soit partiellement, soit entièrement dans le calcul du revenu d’intégration sociale de la personne.

C’est donc à l’article 35 de l’arrêté royal du 11 juillet 2002 que le Roi a décidé de préciser la question des ressources spécifiquement exonérées. Cette exonération spécifique vise essentiellement les ressources liées à l’intégration socioprofessionnelle du bénéficiaire du RI. En effet, l’objectif avéré de l’article 35 est de favoriser l’insertion socioprofessionnelle des personnes au RI, d’inciter ces dernières à s’insérer dans le monde du travail en leur procurant un avantage financier supplémentaire. À cette fin, l’exonération spécifique implique que sous certaines conditions précisées au sein de l’article lui-même, une partie des revenus, découlant du travail ou encore de la formation professionnelle de l’allocataire sociale, soit exonérée.¹⁹

Cela dit, cette mesure n’est pas nouvelle. En effet, elle avait déjà été introduite par l’article 23 bis de l’arrêté royal du 30 octobre 1974 (modifié par l’arrêté royal du 11 mars 1998). Cet arrêté royal était relatif à la loi du 7 août de la même année instituant le droit à un minimum de moyens d’existence, c’est-à-dire le droit au minimex qui n’est autre que l’ancêtre du revenu d’intégration actuel.

Par ailleurs, l’article 35 s’inscrit à part entière dans les logiques européennes d’activation portées par la stratégie Europe 2020. En effet, avec ce plan stratégique, l’objectif de l’Europe est d’aboutir d’ici 2020 à un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans.²⁰ Pour la Belgique, cela nécessite un effort considérable, puisqu’en 2010, selon les statistiques européennes, seulement 67,6 % de la population âgée de 20 à 64 ans occupait un emploi.²¹

¹⁸ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale, article 16, §1

¹⁹ Défense des allocataires sociaux, note de travail interne : premier éléments de réflexion. Exonération des ressources provenant de l’insertion socioprofessionnelle en application de l’article 35 de l’arrêté royal du 11.07.2002. Situation actuelle et pistes de modifications éventuelles., p.1 http://das.babelleir.be/article-44-Notre_position-fr.html consulté le 18/11/2011

²⁰ <http://www.touteurope.eu/fr/actions/economie/politique-economique/presentation/europe-2020-une-strategie-pour-une-croissance-intelligente-durable-et-inclusive.html> Consulté le 08/12/2011

²¹ http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_fr.htm Consulté le 02/12/2011

9.2. Description et objectifs de la mesure

Précisément, et selon l'article 35 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, l'objectif de la mesure d'exonération ISP est de «favoriser l'intégration socioprofessionnelle du bénéficiaire du revenu d'intégration qui commence à travailler ou qui entame ou poursuit une formation professionnelle».²² Il s'agit donc de rendre attractif, pour les bénéficiaires du RI, l'insertion dans le monde du travail. Dès lors, grâce à l'activation de l'article 35, les revenus nets d'une personne qui se met au travail ou qui entame ou poursuit une formation professionnelle sont pris en compte pour le calcul du RI sous déduction d'un montant forfaitaire. L'objectif de la mesure étant que la personne puisse bénéficier d'un complément de RI, à condition que, suite au calcul de ses revenus, ceux-ci ne dépassent pas le RI de sa catégorie. Cette mesure prend cours le jour de la mise au travail du bénéficiaire du RI pour se terminer trois ans plus tard, même si entre-temps le travailleur a vécu des interruptions de contrats ou a cessé de travailler.

En précisant que l'exonération est réservée aux personnes qui se mettent à travailler, l'article 35 veut insister sur le fait que l'exonération ne peut être accordée à une personne qui travaillerait déjà et qui se présenterait au CPAS dans un deuxième temps afin de pouvoir bénéficier de la mesure. Cette différence de traitement entre les uns et les autres se justifie notamment par la durée limitée de la mesure. En effet, l'objectif premier de celle-ci est la réinsertion progressive dans le monde du travail.²³ Par conséquent, il s'agit de faire sortir les bénéficiaires de l'aide sociale et non de les y faire entrer. Le fait que les formations professionnelles puissent quant à elles être déjà en cours se justifie par ce même objectif de réinsertion progressive dans le monde du travail qui est favorisé par l'acquisition d'expérience.

En 2002, le montant forfaitaire mensuel de l'exonération atteignait 177,76 euros. Ce montant s'est vu indexé en fonction de l'évolution des prix et il s'élève depuis mai 2011, date de sa dernière indexation, à 225,44 euros mensuels. Dès lors, l'exonération consiste à immuniser du calcul des revenus de la personne le montant forfaitaire de 225,44 euros par mois, de manière à créer un différentiel entre le montant du RI et celui du revenu du travail. La personne dont le revenu net exonéré ne dépasserait pas celui du RI de sa catégorie va se voir attribuer un complément de RI. De la sorte, elle pourra trouver réellement avantageuse sa situation en tant que personne active comparativement à sa situation d'allocataire social.

Le cas des étudiants et des artistes fait l'objet de formalités particulières dans l'arrêté royal de 2002. En effet, lorsque l'activité est de nature artistique elle comporte souvent des prestations irrégulières. C'est pourquoi l'immunisation est du même montant, mais se calcule sur une base annuelle.²⁴ Pour le cas des étudiants, il existe une différence de traitement selon que ceux-ci soient boursiers ou non. Pour un étudiant boursier qui effectuerait un job d'étudiant, l'immunisation s'élève depuis mai 2011 à 62,88 euros par mois. Pour un étudiant non boursier, le montant de l'immunisation est le même que pour les travailleurs ordinaires, c'est-à-dire 225,44 euros par mois.

En œuvrant à rendre attractif l'insertion socioprofessionnelle, cette mesure a pour objectif d'éviter le piège à l'emploi résidant dans une différence non significative entre le RI et le salaire lié au travail. La réflexion qui a vu naître cette mesure est simple. En effet, l'idée est que le passage à l'emploi doit réellement mener vers un changement positif de situation et des avantages financiers attractifs, sans quoi la personne pourrait se complaire dans sa situation d'allocataire social.

²² Arrêté royal du 11 juillet 2002, article 35, §1

²³ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p.211

²⁴ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p.211

9.3. Actualité de la mesure

9.3.1. Le marché de l'emploi d'aujourd'hui, différent de celui d'hier

Ainsi, l'article 35 a pour objectif principal de rendre attractif le passage à l'emploi pour les bénéficiaires du RI. Et ça, particulièrement quand il s'agit d'un travail à temps partiel pour lequel la différence avec le RI, en terme de revenu mensuel, n'est pas franchement significative. Il s'agit également de permettre aux allocataires sociaux de s'insérer pas à pas dans le monde du travail en commençant par un emploi à temps partiel pour ensuite se diriger progressivement vers un temps plein. Cependant, le marché de l'emploi évolue rapidement. Il n'est plus le même aujourd'hui qu'en 2002, date de parution de l'article, et la différence se creuse encore comparativement à la situation de 1974, date de parution de l'article 23 bis, ancêtre de l'article 35 d'aujourd'hui.

Pour commencer, si auparavant le travail à temps partiel était l'exception, on le rencontre fréquemment aujourd'hui, surtout dans les milieux moins qualifiés. Par ailleurs, on assiste de nos jours à une multiplication des petits boulots et notamment du travail intérimaire. Une foulée de contrats précaires et souvent fortement limités dans le temps est proposée sur le marché du travail. Face à ces contrats, le problème majeur, c'est principalement le caractère temporaire de la mesure. En raison de celui-ci les CPAS utilisent peu la mesure, car c'est lancer le boulier compteur de trois ans pour un contrat qui se limitera peut-être uniquement à un mois. Ainsi, même si l'activation est un droit pour toute personne au RI qui commence à travailler, les CPAS essaient de déclencher la mesure quand cela est réellement pertinent. Par exemple pour les contrats de plus longue durée, un peu moins précaires. De plus, face à ces défauts de l'article 35, les assistants sociaux ont tendance à lui préférer d'autres mesures d'activation. Ils cherchent notamment à amener l'allocataire social directement vers un emploi stable et à temps plein afin que celui-ci quitte une fois pour toutes le RI et s'assume complètement, sans quoi, les chances qu'il revienne à l'aide sociale et au RI par la suite sont grandes.

Néanmoins, si l'article 35 a besoin d'être renforcé par endroits, pour les professionnels que nous avons rencontrés, le problème majeur est bien celui des bas salaires et du marché de l'emploi en général. En effet, pour les agents de terrain, si la différence entre le fait de travailler et le fait de ne pas travailler est bien souvent infime, ce n'est pas en raison de l'allocation sociale qui serait trop élevée, mais bien à cause des salaires trop bas ne permettant pas de faire face au coût de la vie et de se prendre entièrement en charge.

De nos jours, le manque d'emploi est aussi à prendre en considération, d'autant plus que le taux d'emploi des 15 – 64 ans semble être plus faible en Belgique qu'ailleurs en Europe.²⁵ Dès lors, comme nous le dira une intervenante de la MAG francophone, « on peut inventer toutes les exonérations qu'on veut, si on ne crée pas d'emploi, on va tourner en rond ».

9.3.2. Des perspectives d'évolution gelées

Comme nous venons de le constater, dans le contexte actuel, l'article 35 semble présenter certains paradoxes. Tout d'abord, si une personne obtient un contrat d'un mois, la mesure prend cours une fois pour toutes, pour une durée de trois ans. Par conséquent, si elle cesse de travailler au terme de ce mois de contrat, le boulier compteur de trois ans est lancé et la personne n'aura bénéficié de la mesure que pendant cette courte période. Par ailleurs, si une personne décroche un emploi à mi-temps, elle va voir

²⁵ http://www.belgium.be/fr/emploi/recherche_d_emploi/marche_du_travail/ Consulté le 06/12/2011

son revenu-poche augmenter pendant trois ans. Cependant, dans la conjoncture actuelle, ses chances de réellement décrocher un temps plein par la suite sont faibles. Du jour au lendemain, au terme de l'article 35, elle devra donc faire face à un différentiel important dans ses revenus. Dans certains cas, ceux-ci se retrouveront égaux, voir inférieurs au RI de sa catégorie. Dès lors, si la personne ne voit pas dans l'autonomie et l'émancipation personnelle que lui apporte le travail des arguments suffisants pour justifier l'effort, elle pourrait décider de retourner à l'aide sociale.

Concernant ces différents effets pervers de l'article 35, la Défense des Allocataires Sociaux (DAS) a rendu un avis, en mai 2009, à la Commission consultative fédérale de l'aide sociale. Cet avis fût acté par le SPP-IS et certaines décisions furent prises, notamment concernant la temporalité de la mesure, l'exonération complète des primes de formations via l'article 22 et non plus via l'article 35 et la mensualisation pour le calcul de l'exonération.

Concrètement, concernant la temporalité de la mesure, la DAS avait émis le souhait que celle-ci ne soit plus limitée dans le temps. Finalement, la position du SPP-IS fut de répartir la durée de trois ans d'activité réelle sur une période de six ans.

Concernant les primes de formation, celles-ci ne devaient plus être considérées comme un revenu professionnel et de cette manière, elles ne devaient plus relever de l'article 35, mais bien de l'article 22. L'objectif étant que ces ressources soient complètement exonérées et qu'elles ne soient pas prises en compte pour le calcul du RI tout comme c'est le cas pour le calcul du chômage. En effet, alors que ces primes ne sont nullement prises en compte pour les chômeurs et sont donc, pour eux, un réel apport financier supplémentaire, pour les bénéficiaires du RI, elles sont exonérées sous le couvert de l'article 35. Par conséquent, les revenus tirés de ces formations se limitant parfois à un euro de l'heure, il arrive que les bénéficiaires de la mesure ne tirent presque aucun avantage financier de ce type de revenu.

Quant à la mensualisation du calcul, des règles d'applications claires devaient voir le jour, l'objectif visé n'était autre qu'une homogénéisation des pratiques afin de faciliter le travail de chacun.²⁶

Cependant, étant donnée la crise politique qu'a connu notre pays ces derniers mois, ces perspectives d'évolution de l'article 35 ont été gelées et n'ont pas encore été appliquées.

²⁶ DAS, *texte remis à la Commission Consultative Fédérale de l'aide sociale*, Réunion du 18 mai 2009. http://das.babelleir.be/article-44-Notre_position-fr.html consulté le 18/11/2011

10. Une approche par le terrain

10.1. La compréhension par les acteurs

Afin de confronter de façon pertinente la réalité aux hypothèses de départ, nous nous sommes particulièrement centrés sur les usages faits de la mesure par les principaux acteurs chargés de la mettre en œuvre, c'est-à-dire les assistants sociaux que l'on retrouve au sein des CPAS. De la sorte, notre recherche repose essentiellement sur une analyse collective, entre acteurs et chercheurs, des différents enjeux propres à l'utilisation de la mesure et à son efficacité.

Il s'agissait pour nous de nous intéresser à l'action publique en train de se faire. Ainsi, nous avons mobilisé différents acteurs concernés par la mesure et nous avons analysé avec eux des exemples concrets de situations vécues en lien avec l'utilisation de celle-ci. De cette façon, nous avons pu comprendre comment ces personnes se représentaient la mesure et comment elles l'utilisaient. Nous avons également pu identifier les différents facteurs intervenant dans la mise en œuvre de l'article 35. Ainsi, c'est à travers les usages propres aux acteurs et pas uniquement à travers les théories et les réglementations que nous avons voulu nous rendre compte de la complexité et de la diversité des applications de la mesure.

Cette approche compréhensive ne prétend pas circonscrire de façon exhaustive les usages de la mesure par l'ensemble des CPAS. La construction de l'échantillon de participants est basée sur un critère de diversité qualitative et non de représentativité. L'objectif du dispositif est davantage d'approcher de façon qualitative les enjeux, tensions, nœuds, limites et points d'appui dans les usages de la mesure que d'en donner les contours exhaustifs.

10.2. La méthode d'analyse en groupe comme outil pertinent de récolte des données

Afin de veiller à donner directement la parole aux acteurs concernés et afin de bien comprendre la façon dont ils envisagent et la façon dont ils utilisent et appliquent la mesure, nous avons utilisé la méthode d'analyse en groupe pour le recueil de nos données. Cette méthode était particulièrement pertinente dans le cadre d'une recherche sur l'article 35, car elle nous a permis de confronter les points de vue et les pratiques de différents types de CPAS, qu'ils soient Wallons, Bruxellois ou Flamands, de grande taille, de petite taille ou de taille moyenne. Dès lors, nous avons pu faire ressortir la diversité des représentations des uns et des autres.

L'analyse en groupe comprend quatre phases : le récit, les interprétations des participants, l'analyse des chercheurs et les perspectives pratiques. Chacune de ces phases contient plusieurs étapes minutieusement conduites par le chercheur qui anime l'analyse en groupe et dont le rôle est notamment de veiller au respect de la méthode par les participants. Un autre chercheur est également présent lors du déroulement de la journée, il s'agit du rapporteur chargé de prendre des notes sur les propos des participants. Celui-ci est en quelque sorte la mémoire du groupe.

Le principal avantage de cette méthode, c'est qu'elle place les individus au cœur même de l'analyse. De cette manière, elle associe directement les acteurs au travail de recherche en les réunissant autour du problème à étudier et en se basant sur des situations concrètes vécues par ceux-ci. Ainsi, les participants à la journée sont amenés à l'analyse avec l'aide des chercheurs, ce qui différencie cette méthode des

méthodes classiques de récolte de données où les acteurs concernés par l'objet de la recherche n'ont que le statut d' « enquêté » ou de « population cible ».

Concrètement, deux journées d'analyse en groupe ont été organisées. La première regroupait les CPAS wallons et bruxellois, la seconde les CPAS flamands. Chaque personne ayant participé à l'une des journées s'est donc présentée au rendez-vous avec le récit d'un cas concret en rapport avec l'application de l'article 35. C'est autour de ces récits, et plus particulièrement de celui qui a été choisi par l'ensemble du groupe comme le plus pertinent quant à l'objet de la recherche, que s'est structuré l'ensemble des phases de la journée.

Finalement, les données issues de ces journées d'analyse en groupe sont précieuses parce qu'elles sont le résultat d'un travail commun entre acteurs d'une part, et chercheurs d'autre part. Au terme de ce travail, nous avons pu faire ressortir les convergences et divergences entre les acteurs à partir de l'interprétation d'une situation de terrain qu'ils ont eux-mêmes choisie. Cette méthode nous a également permis de cibler précisément les enjeux liés à l'objet de notre étude et d'orienter pratiquement la recherche en fonction des réflexions qui ont émergées durant l'analyse collective.

Afin de compléter nos données, nous avons également procédé à une série d'entretiens compréhensifs avec différentes personnes clés dont nous savions qu'elles pourraient nous éclairer quant aux rouages de l'article 35. Dans un premier temps, ces entretiens nous ont permis de prendre connaissance du sujet avant les journées d'analyse en groupe, dans un second temps, ils nous ont permis d'approfondir les points cruciaux ressortis durant les deux journées.

10.3. Un questionnaire en ligne pour préciser quelques hypothèses

Suite à la réalisation de la partie qualitative du processus de recherche (entretiens avec les professionnels et méthode d'analyse en groupe), nous avons souhaité tester quelques hypothèses auprès d'une plus grande diversité d'utilisateurs (CPAS) de la mesure. Nous avons alors réalisé un questionnaire en ligne à destination des professionnels portant sur différentes dimensions des représentations et des usages de la mesure d'exonération ISP. Dans un premier temps, le questionnaire en ligne a connu peu de succès. Suite à une diffusion plus large du questionnaire grâce à l'aide du SPP Intégration Sociale, 231 acteurs néerlandophones et 116 acteurs francophones ont répondu au questionnaire.

Si les réponses au questionnaire n'ont pas comme prétention d'apporter un éclairage exhaustif de l'utilisation de la mesure par les acteurs des CPAS, elles n'en éclairent pas moins certaines modalités selon lesquelles les acteurs se représentent la mesure et en font usage et permettent ainsi de se faire une idée plus précise sur son appropriation par les acteurs de terrain.

Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une enquête quantitative destinées à expliquer statistiquement des relations entre variables qu'un coup de sonde effectué auprès des acteurs de terrain afin d'éclairer de façon plus complète des hypothèses développées lors de l'enquête qualitative.

Dans l'annexe au rapport, vous trouverez l'ensemble des réponses aux différentes questions et quelques commentaires des résultats pouvant alimenter la réflexion et le débat ainsi qu'une synthèse conclusive.

11. Dix récits en rapport avec la mesure

11.1. Indemnité de stage

Ce premier récit expose un type particulier d'utilisation de la mesure par un groupement de trois CPAS ayant décidé de se rassembler en cluster. Ce cluster de CPAS a pris pour décision d'utiliser l'article 35 comme indemnité de stage. De cette façon, le montant forfaitaire de l'exonération est rajouté au montant du RI pour les personnes en stage d'intégration professionnelle se préparant à une future mise à l'emploi. Notre informateur a insisté sur le fait qu'en agissant comme cela, le cluster de CPAS se positionne au même rang que d'autres organismes de formations intervenant pour une indemnité de stage. Selon lui, ce type de pratiques est assez répandu.

L'enjeu principal de ce récit réside donc dans l'utilisation qui est faite de la mesure. En effet, on constate que celle-ci est détournée au bénéfice d'une catégorie particulière de personnes. Il s'agit d'apporter à ces personnes un réel appui financier durant leur parcours d'insertion socioprofessionnelle, même si, légalement, ce type d'application n'a pas lieu d'être avec l'article 35.

11.2. Dissonance

Le narrateur de ce récit a voulu insister sur le fait que parmi les assistants sociaux, la logique de l'article 35, qui implique que dans certains cas ce ne soit pas avantageux de travailler, est souvent remise en question. Finalement, pour eux, la seule chose qui pourrait vraiment pousser un allocataire social vers l'emploi, ce n'est pas l'article 35 lui-même, mais bien l'autonomie que l'on acquiert via le travail.

Nous ne pouvons pas vraiment considérer cette intervention comme un récit à part entière. Cela dit, elle a tout de même le mérite de pointer l'un des premiers paradoxes de l'article 35, considéré comme majeur par l'ensemble des assistants sociaux que nous avons rencontrés, à savoir que dans certains cas, ceux-ci sont tentés de dire aux bénéficiaires du RI qu'il est moins avantageux pour eux de se mettre à travailler que de rester dans leur situation d'allocataire social.

11.3. Article 60 à mi-temps, et après ?

Ici, la narratrice évoque le cas d'une dame dont le mari handicapé n'était pas reconnu comme tel, car il venait d'arriver de l'étranger et ne bénéficiait pas encore de droits reconnus sur le territoire belge. Dans un premier temps, c'est le mi-temps qui a été favorisé pour cette dame, afin qu'elle puisse également consacrer une partie de son temps à son époux. Elle a donc commencé par travailler six mois à mi-temps dans le cadre d'un article 60, pour lequel l'article 35 a été activé. Au bout de six mois, l'article 60 de cette dame arrivait à son terme et l'opportunité de travailler à temps plein s'est présentée. Cependant, le travail à temps plein présentait plusieurs contraintes. Tout d'abord, elle aurait eu moins de temps à consacrer à son mari souffrant ; ensuite, le passage à temps plein impliquait la fin du bénéfice de l'exonération ISP et donc une faible différence financière entre son salaire à mi-temps exonéré et celui auquel elle aurait pu prétendre à temps plein. Ces multiples raisons ont poussé cette dame à ne pas accepter le temps plein et à retourner à l'aide sociale.

Dans ce récit, on constate un phénomène de piège à l'emploi provoqué par l'article 35. C'est-à-dire que si l'article assure un revenu plus ou moins confortable à la personne qui en bénéficie, une fois que celle-ci en perd le bénéfice et compte tenu des obligations et contraintes liées à un emploi à temps plein, il est parfois plus intéressant pour elle de retourner à l'aide sociale.

11.4. Après trois ans/étudiant

Ce cas est celui d'un étudiant de 18 ans qui décide d'entreprendre des études de secrétariat. Orphelin de père et mis à la porte du domicile par sa mère, il obtient le droit à l'aide sociale. Pour avoir une situation plus confortable, il travaille également quelques heures par semaine dans un restaurant. Son assistante sociale lui parle de l'article 35 et la mesure est activée. Tout fonctionne bien, mais la question que l'assistante sociale se pose est de savoir ce qui se passera après la période de trois ans. En effet, la mesure sera arrivée à son terme, l'étudiant aura fini ses études, mais il est probable qu'il ne trouve pas immédiatement un emploi. Dans ce cas, il risque de se retrouver au chômage, ce qui sera financièrement moins avantageux que pendant la période de trois ans où il aura pu bénéficier de l'article 35.

L'enjeu de ce récit est donc lié au caractère temporaire de l'article 35 et à sa fin brutale, peu importe que la situation du bénéficiaire ait évolué ou non. En effet, que l'on soit face à un étudiant ou à un autre bénéficiaire, l'arrivée à terme de la mesure implique, du jour au lendemain, une perte de revenu difficile à compenser.

11.5. Le mois de l'ex-prisonnier

Dans ce récit, il s'agit du cas d'un ex-prisonnier qui obtient l'aide sociale au CPAS. Dans le cadre de sa réinsertion, le CPAS lui trouve quelques heures de travail en jardinerie. La mesure d'exonération est alors activée. Au bout d'un mois, cette personne décide d'arrêter de travailler. Elle ne semble pas motivée à recommencer de si tôt. Cependant la mesure a pris cours une fois pour toutes et ne peut être arrêtée. Ainsi, le boulier compteur de trois ans court alors que la personne ne travaille plus.

La question posée dans ce récit concerne donc le fait que la période de trois ans ne puisse pas être fractionnée pendant les périodes réelles de travail. Il s'agit de faire compter la mesure pendant les périodes de travail réelles du bénéficiaire.

11.6. L'Afghan dépendant

Il s'agit du cas d'une personne qui a bénéficié de la mesure pendant la période de trois ans, mais dont la situation n'a pas changé par la suite. En effet, cette personne occupe toujours le même emploi à temps partiel, mais désormais elle ne bénéficie plus de l'exonération ISP, ce qui implique une forte différence de revenus comparativement au temps où elle en jouissait.

Encore une fois, l'enjeu central de ce récit questionne l'après-mesure. Pour les assistants sociaux que nous avons rencontrés, ce caractère temporaire de la mesure la rend parfois dangereuse en ce sens qu'elle éloigne temporairement les gens de la réalité pour les y faire replonger cruellement par la suite.

11.7. Piège à l'emploi

Ce récit est celui qui fut choisi pour la journée d'analyse en groupe francophone. Pour le résumer brièvement, ce récit évoque le cas d'une mère de famille portugaise, qui vient d'arriver en Belgique et qui se retrouve au CPAS. Celle-ci occupe un logement du CPAS. Avec cette dame, l'assistante sociale nous raconte que le travail a été complet. Avant même d'envisager une mise à l'emploi, il a fallu procéder à une remise en ordre administrative afin qu'elle puisse récupérer ses allocations familiales, mais aussi afin qu'elle soit affiliée à une mutuelle. Les assistants sociaux ont également travaillé avec elle afin de lui apprendre comment gérer un budget, faire les courses de la semaine, etc. Ce n'est qu'après ce premier temps qu'une mise à l'emploi a été envisagée. Parce qu'elle avait deux enfants à charge et un troisième placé dont elle voulait récupérer la garde, le mi-temps a immédiatement été privilégié. Afin de rendre son salaire plus attrayant que le RI, l'article 35 a été activé. Après six mois de travail à mi-temps, cette dame a décidé de passer à temps plein. Cependant, elle gagnait à peine plus qu'un mi-temps avec l'immunisation, car son temps plein lui faisait également perdre d'autres aides complémentaires comme le remboursement des soins de santé, des frais de crèche, etc. Par conséquent, le CPAS en question a décidé de donner à cette dame un coup de pouce supplémentaire en lui attribuant tout de même certaines aides, parfois sur fonds propres.

Finalement, quand ils se mettent à travailler, les allocataires sociaux s'attendent notamment à une différence en termes de revenus. Dans cet enjeu se trouve l'explication du choix de ce récit pour la première journée d'analyse en groupe. En effet, selon les autres participants à la journée, le récit d'Anissa était particulièrement révélateur d'un ensemble assez large de problématiques liées à l'article 35 et de l'effet parfois piégeant de cette mesure.

11.8. Travailler à temps partiel

Ce récit concerne une dame, qui dès sa sortie du secondaire a commencé à travailler. Elle a rencontré son mari et tous deux sont partis s'installer en Gambie. Là bas, ils ont eu des enfants et ils ont travaillé dans l'immobilier. Seulement voilà, le couple s'est séparé et la dame est revenue s'installer en Belgique avec ses deux enfants. Elle n'avait plus rien et a dû faire une demande de RI. Le CPAS a directement tenté d'insérer cette dame dans le monde du travail. Mais, suite à la séparation et au retour en Belgique, sa santé mentale était fragile et elle ressentait le besoin de rester au plus proche de ses enfants, c'est pourquoi le temps partiel a été privilégié. Elle a très vite constaté qu'elle touchait moins en travaillant qu'en bénéficiant du RI. Son assistante sociale a donc proposé d'activer l'exonération. Aujourd'hui, cette dame est satisfaite, et son assistante sociale a le sentiment qu'elle ne voudra pas aller plus loin par la suite. La question que cette dernière se pose est celle de savoir comment réussir au terme des trois ans, à stimuler cette dame pour qu'elle accepte un travail à temps plein et pour qu'elle ne retourne pas au RI, puisque sa situation y sera meilleure qu'en travaillant à temps partiel. Encore une fois, c'est le caractère temporaire de la mesure qui est remis en cause dans ce récit.

11.9. L'ISP au noir

Ici également, il s'agit d'une dame qui s'est retrouvée au CPAS suite à un divorce. Ses enfants étant adultes et ne vivant plus à son domicile, cette dame était complètement isolée. Parce qu'elle avait cinquante ans, des problèmes de dos et aucun diplôme, le CPAS avait décidé de ne pas dépenser trop d'énergie à essayer de l'activer. Cependant, un petit travail de jardinage a quand même été trouvé chez un fermier. Il faut préciser que ce travail n'était pas déclaré, mais que pour la première fois dans ce type de cas, le CPAS a pris la responsabilité de faire tout de même appliquer la mesure d'exonération ISP. Pour la journée d'analyse en groupe néerlandophone, c'est ce récit qui fut choisi par l'assemblée.

11.10. Étudiants étrangers

Dans ce dernier récit, c'est le cas des étudiants étrangers qui a été discuté. L'assistante sociale qui expose ce récit nous explique qu'elle doit souvent traiter le cas de personnes immigrées qui suivent des cours à temps partiel et qui travaillent le reste du temps. Pour ce temps de travail, l'article 35 est activé. Le statut d'étudiant est spécial en ce sens que l'attribution d'une bourse ou non influence le montant de l'exonération. Certains ont plus de mal que d'autres en fonction de leur situation (isolés ou non, boursiers ou non), et l'assistante sociale trouve cela injuste.

Dans ce récit, l'assistante sociale remet en cause le fait qu'au bout du compte, les étudiants boursiers soient pénalisés alors qu'au départ ils sont plus dans le besoin que les autres.

12. Les usages de la mesure

12.1. Comment se calcule l'exonération ISP ?

12.1.1. Point de vue légal

Au cours de notre recherche, nous avons pu constater que plusieurs questions se posent quant aux logiques de calcul de l'exonération ISP.

Tout d'abord, la question du calcul de l'exonération se pose à l'égard de la répartition des revenus de l'allocataire social dans le temps. En effet, doit-on calculer l'exonération sur une base annuelle ou sur une base mensuelle ? Si cette question semble être le lieu de nombreux débats parmi les différents praticiens amenés à utiliser la mesure, d'un point de vue légal, il semblerait que celle-ci « ne présente en réalité un intérêt que lorsque le salaire exonéré est, certains mois, supérieur au revenu d'intégration. Lorsque le salaire après exonération est toujours inférieur au revenu d'intégration, le résultat est nécessairement identique ».²⁷

Cependant, comme en attestent les exemples suivants, tirés de l'ouvrage *Aide sociale – Intégration sociale : le droit en pratique*, sous la coordination de Hugo Mormont et de Katrin Stangherlin, le fait de fonctionner selon une logique mensuelle ou annuelle, dans les cas où certains mois le revenu exonéré de l'individu dépasserait le montant du RI de sa catégorie, opère une large incidence sur le revenu annuel total de la personne.

Un étudiant non boursier qui bénéficie d'un revenu d'intégration au taux isolé trouve un job d'été (non artistique) remarquablement bien payé il gagne 2000 euros nets par mois en juillet et en août.

Faut-il comparer ses ressources aux barèmes du revenu d'intégration en raisonnant au mois le mois ? Ceci reviendrait à considérer que, vu la hauteur de ses ressources, même en appliquant l'exonération de 225,44 euros, les revenus de l'étudiant font obstacle à l'octroi d'un revenu d'intégration en juillet et en août. Néanmoins, un octroi intégral reste possible pour les dix autres mois (soit un total de $10 \times 770,18 = 7.701,80$ euros). Son revenu annuel réel s'élève dès lors à 7.701,80 euros + 4.000 euros de revenu du travail, soit 11.701,80 euros.

Ou, faut-il au contraire faire un calcul sur base annuelle ? Ce calcul impliquerait de partir du montant annuel du revenu d'intégration au taux isolé (9.242,20 euros) et d'en déduire le montant du salaire, lui-même minoré des exonérations en fonction du nombre de mois sur lequel le travail s'est étalé (2×2000 euros – $2 \times 225,44$ euros = 3.549,12 euros). Il subsisterait dès lors un octroi possible, sur base annuelle, de $9.242,20 - 3.459,12 = 5.693,08$ euros. Au total, l'étudiant a un revenu annuel total de 5.693,08 euros + 4.000 euros de revenu du travail, soit 9.693,08 euros.²⁸

²⁷ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p. 278

²⁸ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, pp. 278-279

Suite à ces deux exemples, nous pouvons aisément constater que le calcul en annuel apparaît comme désavantageux. Cependant, le montant du RI étant fixé en annuel, il s'agit bien du mode légal de calcul de l'exonération ISP. En outre, ce mode de calcul en annuel a pour sérieux avantage « de ne pas favoriser de manière criante, entre-deux bénéficiaires du même revenu professionnel annuel, celui qui l'a gagné sur quelques mois de travail par rapport à celui qui l'a obtenu de manière étalée sur toute l'année ou presque ».²⁹

Après cette première question sur la répartition des revenus, la question se pose de l'application concrète de l'exonération ISP. En effet, selon la répartition du temps de travail et des revenus en plusieurs mois ou non, il arrive qu'à situation égale de salaire annuel, des bénéficiaires puissent constater une variation de leur revenu mensuel. Par exemple, une personne qui travaillerait dix mois pour 210 euros par mois (2.100 euros sur l'année) va voir l'ensemble de ses revenus exonérés puisque l'exonération s'élève à 225,44 par mois. Cependant, une personne qui travaillerait six mois pour 350 euros par mois (2.100 euros sur l'année) ne verra chaque mois que la somme forfaitaire de 225,44 euros immunisée de son salaire pour le calcul de son RI. Sans oublier un troisième exemple, celui d'une personne qui pourrait travailler de façon irrégulière et gagner, selon les mois, parfois plus, parfois moins que le montant forfaitaire de l'exonération.³⁰

Concernant ce dernier exemple les auteurs de l'ouvrage *Aide sociale – Intégration sociale : le droit en pratique* présente une possibilité d'interprétation de l'article 35. En effet, « pour les mois où le travailleur a des ressources inférieures à l'exonération, celle-ci est partiellement « gaspillée », en ce sens qu'elle n'est pas en mesure de sortir l'intégralité de ses effets ». Dès lors, ils se demandent s'il ne serait pas possible de récupérer cette part de l'exonération non utilisée pour l'imputer à un autre mois de travail ?³¹

	Salaire perçu (€)	Exonération (€)	Reliquat (€)	Salaire à retenir (€)
septembre	250	225,44	0	27,56
octobre	140	225,44	85,44	0
novembre	410	225,44	0	184,56
décembre	0	0	0	0
janvier	0	0	0	0
février	875	225,44	0	649,56
mars	200	225,44	25,44	0
avril	225	225,44	0,44	0
	2.100		111,32	858,68

²⁹ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p. 279

³⁰ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, pp. 279-281

³¹ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, P. 280

Selon eux : « la formulation de l'article 35, § 1er (« les revenus nets qui en résultent sont pris en considération sous déduction d'un montant de 177,76 euros par mois »), autorise cette interprétation. Celle-ci aurait un effet correcteur ». ³² Ils considèrent que « le reliquat d'exonération non imputable pour les mois où le salaire était inférieur à l'exonération devrait être déduit du montant de 858,68 euros. Le montant réel de salaire à retenir devrait dès lors s'élever à $858,68 - 111,33 = 747,36$ euros par an ». ³³

Finalement, il s'agit d'appliquer l'exonération selon le nombre de mois de travail et non selon le revenu mensuel. Dans ce cas-ci : $2.100 \text{ euros de revenu} - (225,44 \times 6 \text{ mois de travail}) = 747,36 \text{ euros à déduire du revenu d'intégration}$. ³⁴

Il semble clair aujourd'hui que dans son arrêté royal, le Roi avait à l'esprit un emploi stable et constant rapportant chaque mois le même salaire. Et ce sont là les principales raisons du « flou » qui entoure les règles de calcul de l'exonération ISP. Face à ce problème, l'ouvrage *Aide sociale – Intégration sociale : Le droit en pratique* « plaide pour une modification réglementaire permettant la prise en compte des exonérations sur les revenus professionnels sur une base annuelle, comme c'est le cas pour les activités artistiques comportant des prestations irrégulières. Ainsi, quelle que soit la façon dont les salaires sont répartis sur l'année, ils pourraient entrer dans une corbeille exonérée unique ». ³⁵ Cependant, il ne s'agit pas, comme c'est le cas pour les revenus artistiques, de multiplier le montant de l'exonération par 12 et de l'appliquer au revenu du travail cumulé. Les auteurs préconisent, comme nous l'avons montré dans l'exemple des reliquats, de ne retenir l'exonération que pour les mois de travail prestés. ³⁶

12.1.2. En pratique

Si la méthode de calcul semble relativement claire aux yeux des juristes ayant participé à la réalisation de l'ouvrage *Aide sociale – Intégration sociale : Le droit en pratique*, dans les faits, il n'existe aucune ligne directrice concernant le calcul de l'exonération ISP. En cas de problèmes, c'est à un agent du SPP-IS que les assistants sociaux doivent faire appel. Nombreux sont nos informateurs à avoir témoigné du manque de clarté du calcul à leurs yeux. On comprend dès lors que les 589 CPAS de Belgique et en leur sein les assistants sociaux eux-mêmes n'appliquent pas tous le calcul de la même façon et se laissent aller à l'interprétation la plus favorable en fonction des dossiers traités.

Le calcul est bourré d'erreurs tellement c'est illisible. Y'a pas de règles écrites de calcul, donc les interprétations sont différentes. [Journée d'analyse en groupe francophone, Bastien, Bruxelles le 08 novembre 2011]

De plus, si le montant du RI se calcule en annuel, la somme forfaitaire de l'immunisation est bien, quant à elle, mensuelle. Ainsi, s'il n'est pas nécessaire de recalculer chaque mois le montant du salaire à retenir dans le cas où le bénéficiaire occupe un emploi fixe avec un salaire fixe, le calcul en annuel est assorti d'une complexité et d'une lourdeur administrative dans le cas des personnes en parcours d'insertion. Tout d'abord, il arrive fréquemment que ces personnes ne travaillent que quelques jours sur le mois.

³² Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, P. 281

³³ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, P.280

³⁴ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, P.280

³⁵ Mormont H., Stangherlin K., *Aide sociale – Intégration Sociale : Le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p. 282

³⁶ P. 282

L'ouvrage précédemment cité ne dit rien de ce cas de figure, cependant, celui-ci fait largement débat parmi les assistants sociaux interrogés. En effet, de nos jours, il n'est pas rare que les personnes en parcours d'insertion cumulent toute une série de petits contrats et d'interruptions de travail. Dans ce cas, les calculs deviennent rapidement très compliqués. Les assistants sociaux doivent chaque mois réévaluer la situation du bénéficiaire. D'après l'un de nos informateurs, juriste de formation :

« Le montant de 225,44 euros n'est pas pour un mois partiel, si le bénéficiaire n'a travaillé que 15 jours, ce ne serait que la moitié. Donc il faut faire douze fois le prorata du nombre de jours, puisque normalement le vrai montant du RI n'existe pas en mensuel. Ça veut dire que ce montant mensuel qui est dans l'arrêté, on doit, par calcul, le faire passer en annuel en calculant le prorata. Donc 15 jours, c'est 15/365°. Par ailleurs, la logique du calcul en mensuel au sein des CPAS pose plusieurs problèmes. Si une personne travaille jusqu'au 15 du mois et dépasse le montant du RI, le CPAS va considérer qu'elle n'aura pas droit au RI pour les 15 derniers jours du mois. Or, elle devrait y avoir droit à raison de 15/365° puisque que le calcul du RI se fait en annuel et que logiquement, pour les 15 derniers jours du mois, elle est sans ressources. »
[Entretien avec Anne-Laure, Bruxelles le 07 novembre 2011]

On comprend dès lors les charges administratives liées à ce type de calculs. En effet, ceux-ci doivent être revus chaque mois par les assistants sociaux et cela a pour conséquence, d'une part de nombreuses erreurs de calcul au sein des CPAS, et d'autre part que la logique prédominante reste celle du calcul en mensuel, malgré les problèmes liés à cette logique.

Pour les gens qui touchent toujours à peu près la même chose, on laisse aller, faut pas toujours recalculer, mais la réglementation, c'est en annuel, y a rien à faire hein, c'est la seule façon de calculer. [Entretien avec Bastien, Bruxelles le 22 novembre 2011]

À chaque changement de situation, il faut tout refaire. Avec l'article 35, on décide quand le compteur commence à tourner. Mais cela veut dire que pendant 3 ans, le CPAS concerné va devoir refaire un calcul dès qu'il y a modification. On doit systématiquement tenir compte du salaire réellement perçu, des extras, des jours prestés, etc. C'est quasi mensuellement qu'il faut revoir les situations et en termes de gestion, pour les CPAS, c'est la catastrophe, ça bouffe un temps fou. [Journée d'analyse en groupe francophone, François, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Le bénéficiaire qui fait des petits boulots doit multiplier les démarches auprès du CPAS pour adapter chaque fois le calcul de ses ressources. (...) Cette complexité entraîne aussi certaines adaptations des assistants sociaux de CPAS qui finissent par ne plus comptabiliser et ne plus faire de rapport. [Entretien avec Martin, Bruxelles le 26 octobre 2011]

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les revendications formulées par la DAS en 2009 visaient notamment la mensualisation du calcul de l'exonération en vue d'une homogénéisation des pratiques au sein des CPAS. Cette revendication avait été rencontrée positivement par le SPP.

La DAS insiste sur le fait que le calcul en mensuel est plus favorable pour les bénéficiaires et permet d'éviter l'arbitraire au sein des CPAS. En effet, si l'ouvrage *Aide sociale – Intégration Sociale: le droit en pratique* prétend, via le calcul en annuel, éviter les injustices entre une personne ayant perçu son revenu en un ou deux mois et une autre l'ayant accumulé sur toute l'année, pour la DAS, il s'agit de tenir compte du fait que la plupart du temps, les contrats des personnes en voie d'insertion sont atypiques et peuvent ne courir que sur quelques jours durant le mois.

Voici un exemple³⁷ formulé par la DAS pour appuyer son argumentaire. Il s'agit du cas d'un bénéficiaire isolé qui travaille du 4 au 15/10 pour un salaire de 416 euros (index au 1^{er} septembre 2008).

Mode de calcul en annuel

Calcul du RI :

Du 1 au 3 : RI isolé pour jours complets (8.538,68 euros annuels divisés par 365×3) = 70,18 euros

Du 16 au 31 : RI pour 16 jours complets (8.538,68 euros annuels divisés par 365×16) = 374 euros

Du 4 au 15, soit 12 jours calendriers :

Ressources à prendre en compte : salaire 416 euros divisés par $12 \times 365 = 12.653$ euros par an, moins 2.600,27 euros (exonération article 35) moins 250 euros (exonération article 22) = 9.802,28 euros. Ces ressources sont supérieures au montant du RI de la catégorie personne isolée. Le bénéficiaire n'a donc pas droit au RI pour cette période du 4 au 15.

Résultat :

Le bénéficiaire perçoit au total un RI de 444,18 euros (70,18 + 374), plus un salaire de 416 euros, soit 860,18 euros. Il perçoit 148,44 euros de plus que s'il n'avait pas travaillé.

Mode de calcul en mensuel

Calcul du RI :

Ressources à prendre en compte pour le mois : salaire 416 euros moins 216,69 euros (exonération article 35) moins 20,83 euros (exonération article 22) = 178,48 euros par mois. Le montant du RI pour : octobre est donc de 711,56 euros moins 178,48 euros = 533,08 euros.

Résultat

Le bénéficiaire perçoit au total un RI de 533,08 euros plus un salaire de 416 euros soit 949,08 euros. Il perçoit 237, 52 euros de plus que s'il n'avait pas travaillé.

En formulant cette demande, la DAS dénonce l'arbitraire aux commandes de la logique du calcul de l'article 35 en raison de l'absence de règles écrites. De plus, la logique annuelle telle qu'elle existe aujourd'hui ne tient pas compte des disparités qui peuvent naître entre deux travailleurs qui gagneraient le même salaire sans pour autant travailler le même nombre de jours. En effet, si le salaire de la personne dépasse le RI de sa catégorie, le montant du RI pour les jours où la personne ne travaillait pas diminue à mesure que le nombre de jours de travail est grand. En homogénéisant les pratiques vers un calcul mensuel, ce type de disparité disparaît, puisque seul le revenu est pris en compte pour le calcul du RI, et pas le nombre de jours de travail.

³⁷ Annexe du document présenté par la DAS à la Commission consultative fédérale

12.2. Le temps de la mesure

12.2.1. Trois ans et après ?

Comme nous l'avons déjà décrit, la mesure est limitée dans le temps. Suite aux recommandations formulées par la DAS à la Commission consultative fédérale, il était prévu que la durée de trois ans puisse être fractionnée sur un intervalle de six ans afin de coller aux périodes d'activités réelles du travailleur. Cependant, en raison du gel des décisions suite à la crise politique qu'a connu notre pays, aujourd'hui encore la mesure se présente sous la forme d'un boulier compteur qui prend court une fois pour toutes, pour une durée de trois ans, sans tenir compte des possibles interruptions de travail du bénéficiaire.

Ce côté temporaire de la mesure questionne fréquemment les assistants sociaux que nous avons rencontrés quant à la réelle efficacité de la mesure. Tout d'abord, si l'activation de la mesure est un droit des bénéficiaires et s'ils ont pour obligation de les avertir de son existence, il semblerait que les assistants sociaux soient tentés d'insister, auprès des bénéficiaires, sur les désavantages liés à ce boulier compteur en cas de contrat instable. Il s'agit d'inciter l'utilisateur à choisir le meilleur moment pour lancer la mesure, car en cas de contrat instable il risque d'en perdre le bénéfice et ne pourra pas revenir en arrière.

Cela dit, les personnes en voie d'insertion socioprofessionnelle sont généralement dans un état de besoin et d'urgence. Devant pareille contrainte, afin de bénéficier immédiatement d'un supplément financier, il arrive fréquemment que les bénéficiaires décident de faire démarrer le boulier compteur, même pour un contrat de quelques jours et sans certitude concernant la suite de leur parcours professionnel.

Pour les jobs instables, j'explique aux gens que sera un désavantage et je prends beaucoup de temps pour tout leur expliquer correctement. [Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Coline, Bruxelles le 17 novembre 2011]

Les personnes désespérées veulent toujours tout maintenant, elles ne pensent pas à plus tard. [Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Coline, Bruxelles le 17 novembre 2011]

Par ailleurs, même en élargissant la durée de la mesure à trois ans de travail réel sur une période de six ans, le public fragilisé ayant recourt à cette mesure a parfois besoin de plus de temps pour s'insérer durablement dans le monde du travail. Par conséquent, la question de l'après-mesure se pose telle une épée de Damoclès menaçant en permanence le parcours d'insertion socioprofessionnelle de l'individu. En effet, que se passe-t-il pour les bénéficiaires de la mesure une fois celle-ci arrivée à son terme ? Selon nos informateurs, on rencontre là l'effet pervers le plus important de la mesure, car du jour au lendemain, les bénéficiaires doivent faire face à un trou conséquent dans leur salaire poche. Allonger le délai de l'article n'apporterait aucune solution à ce problème, cela ne ferait que reporter celui-ci à un moment ultérieur.

L'effet pervers c'est de se mettre à travailler 3 ans avec un salaire de presque temps plein alors qu'on est à mi-temps, après on se remet difficilement à temps plein. [Journée d'analyse en groupe francophone, Vinciane, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Ce qui est difficile c'est que c'est bien quand ça commence, mais que se passe-t-il quand ça termine ? On les pousse à l'emploi, mais que se passe-t-il après ? [Journée d'analyse en groupe francophone, Valérie, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Du jour au lendemain, on perd 500 euros cash. [Journée d'analyse en groupe francophone, Valérie, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Dès lors, d'après nos informateurs, nombreux sont les bénéficiaires qui cessent leur activité et abandonnent leur emploi une fois la mesure terminée afin de se tourner à nouveau vers le CPAS. Selon les assistants sociaux, ce problème est notamment dû au marché de l'emploi actuel qui ne permet pas de rebondir sur un emploi à temps plein au terme de l'article 35. Par conséquent, les usagers sont tentés de retourner au RI plutôt que de travailler pour un salaire qui n'est pas plus élevé.

Il y a 90 % de chance qu'après sa période de travail, la personne passe au chômage et la personne ne retrouve pas de travail. [Journée d'analyse en groupe francophone, Valérie, Bruxelles le 08 novembre 2011]

12.2.2. Des propositions

Plusieurs propositions ont été formulées par nos informateurs au cours de nos différentes rencontres. Tout d'abord, bien que dans l'ensemble, ils soient d'accord avec l'affirmation selon laquelle *allonger la mesure ne change rien à la réalité du marché de l'emploi* [Valérie], ils pensent tout de même que la revendication de la DAS **d'étendre la durée de la mesure** est une bonne initiative. **La possibilité de fractionner la mesure sur une durée de six ans** leur apparaît comme un moyen cohérent de répondre à la réalité d'aujourd'hui où des petits contrats de travail se succèdent entre lesquels il faut compter avec les interruptions.

Ça aurait du sens de pouvoir fractionner le dispositif d'immunisation pour le faire coller aux périodes réelles de travail, plutôt que de le faire démarrer une fois pour trois ans. [Entretien avec Valérie, Bruxelles, le 02 novembre 2011]

Ensuite, pour lutter contre la fracture entre le jour où l'utilisateur bénéficie encore de l'article 35 et celui où il n'en bénéficie plus, les propositions de nos informateurs allaient dans le sens **d'une progressivité de l'arrêt du bénéfice de la mesure** afin que les usagers n'aient pas à affronter du jour au lendemain à un trou conséquent dans leur portefeuille.

Je trouve que c'est mieux de le diminuer petit à petit (...) Je pense que l'exonération ISP est une bonne mesure, mais il lui faudrait un côté dégressif. C'est un public très spécifique, avec lequel on ne peut pas travailler de manière trop brutale, sinon c'est voué à l'échec. [Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Coline, Bruxelles le 17 novembre 2011]

Finalement, selon certains, il serait judicieux que l'article ne connaisse **aucune limite dans le temps**. Il s'agit d'ailleurs de la demande qui avait été formulée au départ par la DAS, mais qui s'est vue refusée par la Commission consultative fédérale de l'aide sociale au profit de l'étalement des trois années réelles de travail sur six années. L'argument principal de la Commission consultative étant que l'article 35 a pour fin de réinsérer progressivement sur le marché de l'emploi, il ne doit donc pas être illimité dans le temps. Cependant, pour la DAS, les emplois précaires que connaissent les bénéficiaires du RI ne mènent pas automatiquement, loin de là, à un emploi à temps plein et à durée indéterminée. Par ailleurs, la DAS considère l'application de l'article comme une question de *justice sociale élémentaire*, sans laquelle certaines personnes ayant un emploi à temps partiel travaillent pour un salaire équivalent au RI. De plus, la DAS met en parallèle le droit illimité à l'article 35 pour les bénéficiaires du RI au droit à l'AGR (allocation de garantie de revenus) sans limitation de durée pour les chômeurs.³⁸

12.3. Piège ou tremplin ?

12.3.1. Le caractère piège à l'emploi

Dans son ensemble la mesure est peu envisagée comme un piège à l'emploi par les différentes personnes que nous avons pu rencontrer. Cependant, l'article 35 n'est pas non plus considéré comme un incitant, **il apparaît plutôt comme une aide sociale supplémentaire.**

Aujourd'hui, on utilise la mesure comme un plus, comme une aide sociale, mais pas comme un tremplin à l'emploi. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Parmi les propos recueillis, ce qui est fréquemment évoqué, c'est que l'article 35 ne correspond plus à la réalité du marché du travail d'aujourd'hui, qui en soi est un piège à l'emploi étant donné le manque de valorisation des salaires ne permettant plus de faire face au coût de la vie.

Le piège à l'emploi réside plus dans l'ensemble du système : l'article 60, les salaires faibles, la famille monoparentale, le tout est piège à l'emploi. Le problème c'est que l'article 35 ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. [Journée d'analyse en groupe francophone, Bastien, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Le problème c'est l'emploi, on peut inventer toutes les exonérations qu'on veut, si on ne crée pas d'emploi, on va tourner en rond. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Cependant, comme nous l'avons formulé dans le point précédent, le caractère temporaire de la mesure fait l'objet d'un questionnement quant au fait que celle-ci puisse réellement respecter son objectif d'être un tremplin vers l'emploi. **Si dans un premier temps l'article apporte un avantage financier, il ne fait**

³⁸ DAS, *texte remis à la Commission Consultative Fédérale de l'aide sociale*, Réunion du 18 mai 2009.

que retarder la réalité, elle-même liée contexte actuel des emplois précaires et des bas salaires.

En effet, de nos jours, les bas salaires sont à peu de choses près équivalents au RI. Dès lors, que se passe-t-il à terme pour les bénéficiaires de la mesure ? Du jour au lendemain, ces derniers sont contraints de faire face à un trou dans leur budget. Ils peuvent très facilement constater que leur situation en tant que travailleurs est plus compliquée que celle qu'ils avaient quand ils étaient bénéficiaires du RI. Dès lors, la question se pose de savoir s'ils ne seront pas tentés de retourner à l'aide sociale ?

Si c'est pour retrouver une situation pire après... Quand on montre les chiffres, ils voient vite ce qu'ils gagnent ou perdent. La question est celle de l'après-travail aidé. [Journée d'analyse en groupe francophone, Valérie, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Parler uniquement de l'article 35, c'est noyer le poisson. Le problème c'est les emplois précaires, les bas salaires. Si cela était arrangé, il n'y aurait pas ce problème d'article 35. On oublie la base. La base c'est la précarité de l'emploi. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Outre son caractère temporaire, la mesure comporte en elle-même un autre effet pervers considéré à l'unanimité comme un piège à l'emploi. **Cet effet pervers est lié au caractère forfaitaire de la mesure en conséquence duquel travailler moins rapporte plus.** En effet, si l'article 35 présente un réel avantage financier dans le cadre d'un petit temps de travail duquel l'allocataire sociale va tirer un petit revenu, plus le temps de travail augmente, moins les avantages en termes de salaire poche se font sentir, car le salaire lié au travail se rapproche du montant du RI. De plus, avec l'activation de l'article 35, le revenu du travail à mi-temps est relativement confortable par rapport au revenu du travail à temps plein pour lequel l'individu ne dispose ni de l'article 35 ni des aides sociales complémentaires attribuées par les CPAS (participation au frais de santé, de crèche, etc.).

La mesure telle qu'elle existe c'est quand on travaille moins, on gagne plus. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

On augmente les allocations, mais pas le reste, d'où ça devient plus intéressant d'être allocataire que de travailler. [Journée d'analyse en groupe francophone, François, Bruxelles le 08 novembre 2011]

12.3.2. Le caractère incitant à emploi

Si à l'époque de sa mise en place, la mesure pouvait sembler encourageante en raison du caractère relativement stable du marché de l'emploi, aujourd'hui, elle semble ne plus répondre de façon pertinente à la complexité que présente celui-ci et à sa précarisation croissante.

L'article 35 n'a pas de prise réelle sur le marché de l'emploi et les réels problèmes des gens. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

En raison de cette complexité et de cette précarisation du marché de l'emploi, outre l'article 35, une batterie de mesures d'activation a été mise en place ces dernières années (activa, siné, art. 60, etc.). Avec l'ensemble de ces possibilités pour la mise à l'emploi, il semblerait que l'article 35 apparaisse comme un dernier recours.

Le caractère encourageant de la mesure est fort atténué par la batterie d'activations qu'on a. Ça reste un encouragement, mais c'est en plus... on est toujours dans l'idée du contrat indéterminé à temps plein, mais c'est rare hein. Dans les CPAS, on utilise d'abord l'article 60, mais l'article 35 est devenu plus fréquent parce qu'il y a plus de job dans le style titre service, c'est beaucoup en titre service d'ailleurs, parce que en titre service on ne peut pas avoir d'article 60, c'est interdit, même s'il y a des abus. [Entretien avec Bastien, Bruxelles le 22 novembre 2011]

De plus, **l'article 35 ne représente un intérêt financier que pour les personnes qui occupent un emploi à temps partiel**. Son bénéficiaire est vécu positivement ou non selon le type d'usager à qui l'on a affaire. Ainsi, pour les personnes qui acceptent d'avance de se prendre en charge, l'article 35 est assez bénéfique. Cependant, il semblerait que ce ne soit pas l'article 35 qui mène vers l'emploi, mais bien l'inverse, c'est-à-dire que l'arrivée dans un emploi amène à demander le bénéficiaire de l'article 35. Celui-ci apparaît plutôt comme un appui financier à l'effort précédemment fourni, que comme un incitant, un encouragement à l'emploi.

Les usagers le vivent comme un appui à l'effort qu'ils fournissent et non comme une aubaine. Mais ce sont des gens qui ont décidé de se prendre en charge. Et là, la mesure est dans sa logique d'aider les gens. [Journée d'analyse en groupe francophone, Martin, Bruxelles le 08 novembre]

Aujourd'hui, on utilise la mesure comme un plus, comme une aide sociale, mais pas comme un tremplin à l'emploi.. [Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre]

Par contre, même si nos informateurs ont insisté sur le fait qu'elles étaient l'exception plutôt que la règle, il arrive que certaines personnes voient l'aide sociale comme un dû et soient revendicatrices quant à leurs droits. Dans un tel cas, il est évident que le côté encourageant n'est pas ressenti par ces personnes qui constatent rapidement qu'elles sont amenées à travailler pour à peine plus que le RI auquel elles ont droit.

Finalement, le frein à l'emploi de l'article 35 réside dans **sa complexité**, ce dernier extrait permet de comprendre l'essentiel quant au fait que celui-ci soit à la fois un piège et un tremplin :

Pour que cette mesure soit intéressante, il faut beaucoup de conditions, qu'on ait un contrat qui va durer dans le temps, à temps partiel et pas trop rémunéré. C'est vraiment des avantages par défaut, ça implique déjà une dévalorisation du travail de se dire : « j'espère que je ne vais pas gagner trop pour que ça reste intéressant pour moi. ». Je pense que c'est peut-être pas tout à fait adapté à la réalité, à ce qu'est le marché du travail et à ce que vivent les gens. [Entretien avec Valérie, Bruxelles le 02 novembre 2011]

12.4. L'information/la publicité sur la mesure

Étant donnée la complexité du calcul de l'article 35, son caractère temporaire, et la multiplicité des conditions nécessaires à son succès en tant qu'incitant à l'emploi, nombreux sont les assistants sociaux à nous avoir confié **qu'ils utilisaient peu la mesure et qu'ils lui préféreraient, comme nous l'avons dit plus haut, d'autres mesures d'activation moins contraignantes et plus avantageuses sur le long terme pour les bénéficiaires**. Cependant, l'activation de l'article 35 est un droit pour tout bénéficiaire du RI qui s'insère dans le milieu du travail et qui remplit les conditions nécessaires. Dès lors, les assistants sociaux ont un devoir d'information envers leur public. Cela dit, cette obligation n'est pas toujours respectée.

Certaines personnes connaissent la mesure, d'autre pas, c'est dû cas par cas. Nous on fait de la publicité pour la mesure quant ça a un sens, par exemple, pour les contrats de formation de longue durée, mais c'est laissé à l'appréciation du travailleur social qui va, ou non, y penser. [Entretien avec Valérie, Bruxelles le 02 novembre 2011]

Ainsi, les travailleurs sociaux ont tendance à agir au cas par cas. C'est-à-dire que tout en sachant que la mesure est un droit de l'allocataire social en processus d'insertion, ils vont tenter de ne pas activer la mesure dans le cas de petits contrats qui n'en valent pas la peine comme les intérim, les petits CDD, etc.

Nous c'est quelque chose qu'on utilise très peu. On l'utilise peu, c'est lié à la précarité des contrats qui sont proposés. Donc soit la personne trouve un emploi à temps plein, et là elle est partie et elle s'assume complètement. Après si c'est des petits contrats, si c'est de l'intérim, c'est vrai que c'est pas chouette parce c'est travailler pour se retrouver avec le même montant à la fin du mois, mais bon... si la personne veut vraiment le faire, c'est un droit qui lui est ouvert, on ne peut pas refuser. [Entretien avec Valérie, Bruxelles le 02 novembre 2011]

En travail intérim, nous ne le faisons presque jamais, ça doit être des personnes qui ont un emploi stable, mais si ton client veut l'appliquer, alors t'es obligé de le donner. [Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Carine, Bruxelles le 17 novembre 2011]

En outre, l'article 35 est victime d'un certain turnover du personnel au sein des CPAS. Par conséquent, il n'est pas rare que celui-ci soit **méconnu par certains assistants sociaux en début de carrière**. Ce phénomène rajoute encore un poids à l'utilisation minimale de celui-ci et à la complexité de sa mise en œuvre.

On a un tel turnover dans les CPAS surtout au niveau des jeunes que la mesure n'est pas toujours connue. Les anciens connaissent et les nouveaux doivent être aidés par les anciens, d'autant plus que les jeunes ne lisent même pas la loi avant de commencer à travailler. [Journée d'analyse en groupe francophone, Martin, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Par ailleurs, les travailleurs sociaux ne sont pas les seuls à devoir fournir l'information nécessaire à une bonne application de la mesure. Cette information doit également venir des bénéficiaires. En effet, il appartient à ces derniers d'apporter toutes les informations nécessaires quant aux ressources dont ils disposent. Lorsque les revenus changent chaque mois, cela représente une charge pour l'assistant social d'une part, mais également pour le bénéficiaire lui-même qui risque notamment de constater des retards de paiement de son complément de RI. Cela dit, les assistants sociaux ne disposent, dans l'immédiat d'aucun moyen, pour vérifier la réalité des propos tenus par le bénéficiaire qui pourrait tout aussi bien affirmer qu'il n'a pas travaillé. En outre, les travailleurs sociaux questionnent la possibilité pour les bénéficiaires d'activer plusieurs fois la mesure dans des CPAS différents en raison du manque de communication des CPAS entre eux. **En effet, si un bénéficiaire du RI déménage et change de CPAS, ce dernier dispose rarement de l'information nécessaire pour vérifier si le bénéficiaire en question a déjà bénéficié de la mesure auparavant**³⁹.

Chaque mois, l'AS, quand il sait qu'il y a des ressources venant d'un emploi, attend la fin du mois, que la personne amène les preuves des ses ressources, ou pas, dans ce cas, ils font signer des déclarations sur l'honneur. [Entretien avec Valérie, Bruxelles le 02 novembre 2011]

C'est un droit et non quelque chose qui se fait au cas par cas. En plus, peu de communication entre les CPAS donc une personne qui arrive dans un nouveau CPAS pourrait bénéficier à nouveau de la mesure dès le départ. Le SPP sait-il vérifier cela ? [Journée d'analyse en groupe francophone, François, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Attention, il faut que ce soit noté, sinon ils sont dans un autre CPAS et recommencer ailleurs. [Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Carine, Bruxelles le 17 novembre 2011]

12.5. Statut particulier de certains bénéficiaires

Les personnes pouvant prétendre au bénéfice de l'article 35 ne sont pas seulement des bénéficiaires du RI qui décrochent un contrat de travail. On retrouve également des étudiants, des artistes, et encore des personnes en cours de formation professionnelle. Du point de vue des assistants sociaux que nous avons rencontré, les différences entre ces statuts ne sont pas assez marquées au sein de l'arrêté royal et on voit apparaître différentes injustices entre les uns et les autres.

12.5.1. Le cas des formations professionnelles

Le cas faisant le plus débat est sans conteste celui des personnes en cours de formation professionnelle. En effet, nombreux sont nos informateurs à considérer que le fait de ne pas faire de distinction entre emploi et formation représente une injustice pour les bénéficiaires du RI, notamment en comparaison avec les chômeurs. **Selon nos informateurs, les revenus tirés d'un processus de formation ne devraient pas du tout entrer en ligne de compte dans le calcul du RI et être totalement du ressort de l'article 22 c'est-à-dire être considérées comme des ressources totalement exonérées. Sans**

³⁹ L'accès à cette information est techniquement et théoriquement possible mais il existe un décalage de trois mois entre la réalité et la possibilité d'accès à l'information.

ça, entamer une formation professionnelle ne représente quasiment aucun intérêt financier pour les bénéficiaires du RI, il s'agit même parfois d'un désavantage certain.

Tout d'abord, si la mesure prend cours pendant la formation professionnelle, le boulier compteur est lancé. Par conséquent, l'individu concerné par l'activation verra le temps de la mesure réduit au moment où il se mettra à travailler. Par ailleurs, les revenus tirés d'une formation professionnelle ne sont pas pris en compte dans le calcul du chômage, il s'agit donc d'un réel apport financier pour les chômeurs. Dès lors, pour ces derniers, entamer une formation représente un réel avantage en termes de professionnalisation d'une part, mais également en termes financier d'autre part. À l'inverse, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, l'intérêt financier à se lancer dans une formation professionnelle est quasiment inexistant, car le défraiement d'un euro est pris en compte dans le calcul du RI et relève de l'article 35. Le bénéficiaire ne gagne à peu près rien de plus que s'il restait chez lui. **Il n'y a donc aucun incitant à entamer une formation.**

Le fait d'intégrer cet euro dans la mesure fait courir le délai de trois ans et ne fait à peu près rien gagner au bénéficiaire. Ce dernier ne pourra plus utiliser la mesure lorsqu'il commencera à travailler. Il y a donc lieu de séparer emploi et formation, ce sont deux choses distinctes. [Entretien avec Martin, Bruxelles le 26 octobre 2011]

Cela dit, bien qu'emploi et formations soient mélangés au sein du même article, il existe tout de même une différence entre les personnes en formation et les personnes occupant un emploi. En effet, pour les personnes occupant un emploi, l'article 35 ne peut être activé que lorsque celles-ci étaient au préalable allocataires du RI et qu'elles commencent ensuite à travailler. C'est-à-dire qu'une personne qui obtiendrait un emploi à temps partiel, mais qui n'était pas auparavant allocataire sociale, ou qui s'adresserait au CPAS alors qu'elle avait déjà un emploi avant d'entamer sa démarche, ne pourrait pas bénéficier de la mesure d'exonération ISP. À l'inverse, dans le cas des formations professionnelles, le bénéfice de l'article 35 peut-être demandé en cours de formation.

La contrainte n'est pas la même. Pour les formations, là, la mesure peut commencer même si la formation a déjà commencé. [Entretien avec Anne-Laure, Bruxelles le 07 novembre 2011]

12.5.2. Le cas des étudiants

Pour le cas des étudiants, les points de vue divergent entre les uns et les autres. En effet, certains de nos informateurs affirment que les étudiants peuvent bénéficier d'une exonération forfaitaire de leur revenu durant toute la durée de leurs études et que c'est seulement à partir du moment où ils se mettent à travailler que le boulier compteur de l'article 35 prend cours.

L'exonération court pendant toute la durée des études, après les études, la mesure d'exonération ordinaire de trois ans commence seulement. [Entretien avec Anne-Laure, Bruxelles le 07 novembre 2011]

Pour les autres, il s'agit là d'une interprétation que se permettent notamment les inspecteurs du SPP-IS alors que rien dans la loi ne justifie une telle application. Dans ce cas, une question se pose : Que fait-on lorsque l'étudiant fait de longues études, qu'il a épuisé le droit au bénéfice de la mesure et qu'il n'a pas encore commencé à travailler ou s'y met seulement.

Tout ce que le SPP interprète, les agents nous le disent, mais c'est à l'oral, on peut jamais vérifier ça. [Entretien avec Sylvie, Bruxelles le 19 décembre 2011]

Si l'on prend la trajectoire d'un jeune peu qualifié qui arrive au CPAS et qui a des capacités pour les études et qui e même temps travaille. La durée est limitée à trois ans. Quand fait-on commencer la mesure ? Pendant ses études ou lorsqu'il commence à travailler ? Si on fait commencer cette mesure au début des études pour un étudiant qui fait des études de trois, il ne peut plus bénéficier de la mesure au moment où il commence à travailler. [Entretien avec Martin, Bruxelles le 26 octobre 2011]

Par ailleurs, le cas des étudiants est également pointé du doigt par nos informateurs en raison des injustices entre boursiers d'un côté et non-boursiers de l'autre. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, le montant forfaitaire de l'immunisation est moindre pour les étudiants bénéficiant d'une bourse. Dès lors, ces derniers, qui à priori sont les moins favorisés aux yeux des différentes instances boursières sont pénalisés par l'article 35.

Il y a une injustice envers les étudiants boursiers, c'est eux qui ont le plus de besoins et finalement, la logique de l'article 35 veut qu'ils soient désavantagés par rapport en termes de revenu mensuel. [Entretien avec Sylvie, Bruxelles le 19 décembre 2011]

12.5.3. Le cas des artistes

Le cas des artistes est également singulier. En effet, l'exonération ne se présente pas sous la forme d'un montant mensuel, mais bien sous la forme d'un montant annuel. Cependant, si nos informateurs se posent de nombreuses questions quant à la façon d'aborder les cas qui se présentent à eux, ils sont tous à peu près d'accord pour dire que dans les faits, ces cas se présentent assez rarement. Par ailleurs, selon l'une de nos informatrices :

Pour le cas des artistes, le secrétariat social d'artistes (ACT) s'arrange pour que ce genre de revenu soit transformé en prestation avec des retenues pour la sécurité sociale, etc. Mais, ça part toujours d'une logique mensuelle et dans le cas particulier des artistes, ils essaient de constituer un pot commun qui va leur servir à avoir des revenus pour financer des projets extérieurs, et donc c'est pas de l'argent qui va servir à vivre au jour le jour, mais c'est particulier. [Entretien avec Valérie, Bruxelles le 02 novembre 2011]

12.6. L'appropriation de la mesure par les CPAS

Parce que le marché de l'emploi a fortement évolué depuis l'apparition de l'article 23 bis, ancêtre de l'article 35, **la mesure telle qu'elle existe aujourd'hui ne correspond plus vraiment à la réalité que vivent les personnes en cours d'insertion socioprofessionnelle**. En effet, le dispositif d'exonération ISP a d'abord été pensé comme un tremplin qui devait permettre au bénéficiaire de se laisser du temps pour obtenir un travail à temps plein par la suite. Mais aujourd'hui, on constate que le travail à temps plein laisse de plus en plus souvent place au travail à temps partiel. Dès lors, nous avons pu constater que certains CPAS mettent en œuvre différentes stratégies d'adaptation de la mesure pour la rendre plus proche des réalités vécues au quotidien par les bénéficiaires.

12.6.1. Exemple 1 : l'article 35 en tant que prime de stage

C'est une mesure d'encouragement, mais ça ne rime plus à rien puisque c'est devenu presque la norme de travailler à temps partiel, en tout cas pour les publics qu'on a. Donc, ça devient une activation. On va travailler trois ans pour 200 euros en plus et après on n'a plus rien, mais on continue à travailler de la même façon. Il est où l'encouragement là dedans ?

*Enfin, c'est une prime, mais dans la mesure où le travail restera le même et que ce sera quand même du travail à temps partiel, il n'y a aucun encouragement. C'est pour ça que nous on a détourné la mesure. Ce qu'on en fait, ce n'est pas subventionné, mais bon c'est la mesure elle-même qui nous en a donné l'idée. **Ce qu'on fait, c'est qu'on donne le montant de l'immunisation comme prime de stage, en aide sociale, donc sur fonds propres du CPAS. Donc on rajoute le montant de l'article 35 à un bénéficiaire du RIS qui est en stage d'intégration avant l'article 60.** C'est une façon de faire qui est assez répandue, il y a beaucoup de CPAS qui font ça.*

Pendant tout un temps, il y a beaucoup de CPAS qui donnaient le un euro de l'heure, mais ça, c'est du travail au noir et on a eu des problèmes avec le SPP à ce niveau là. Et maintenant, c'est en pour parler, mais il est question que les CPAS soient organismes de formations et puissent bénéficier, également, de subventions pour les bénéficiaires en stage. C'est ce qu'on fait maintenant, en fait, et le SPP tolère qu'on donne une aide sociale dans le cadre d'un PIS en plus d'un RIS et ça devient assez répandu. C'est pas dans l'article 35, mais c'est pas vraiment étranger non plus.

[Entretien avec Bastien, Bruxelles le 22 novembre 2011]

12.6.2. Exemple 2: l'article 35 appliqué pour quelques heures au noir

Dans ce cas-ci, bien que cela puisse paraître totalement improbable, l'article 35 a été activé pour une personne qui travaillait au noir. Il s'agissait d'une dame, âgée de 55 ans et qui présentait des problèmes de dos.

*Les personnes âgées d'une cinquantaine d'années, nous ne mettons pas trop d'énergie à essayer de les activer. Cette dame avait des problèmes de dos et donc, elle ne pouvait pas tout faire, mais elle voulait quand même bien travailler. Nous lui avons trouvé quelques travaux de jardinage chez un fermier, mais elle n'était pas inscrite officiellement en tant que demandeuse d'emploi. **C'est la première fois que nous avons fait appliquer l'ISP pour quelqu'un qui travaillait au noir.** Cette dame avait vraiment l'air honnête, et puis qu'est ce qu'on peut attendre de quelqu'un de 55 ans qui a des problèmes de dos. Donc on a appliqué l'ISP, mais c'est en effet très difficile à vendre au Comité. Finalement, même si au départ ils ont rigolé, ils ont fini par approuver et cette dame a quand même pu faire quelque chose pendant trois ans.*

[Journée d'analyse en groupe néerlandophone, Carine, le 17 novembre 2011]

12.6.3. Mais encore...

Ce qu'il faut comprendre à travers ces exemples, c'est que les CPAS tentent de mettre à profit la mesure malgré l'inadéquation de celle-ci avec la réalité du marché de l'emploi d'aujourd'hui.

D'autres stratégies ont encore été citées par nos informateurs. Par exemple, si le travail à temps plein est l'exception, il n'est pas pour autant plus facile à vivre lorsque celui-ci se présente. En effet, le travail à temps plein implique que le bénéficiaire sorte définitivement de l'aide sociale. Il doit donc entièrement se prendre en charge avec un salaire qui finalement n'est pas plus élevé que ce qu'il pouvait gagner à temps partiel avec son complément de RI. Sans oublier les aides supplémentaires dont il pouvait jouir. Dès lors, pour pallier à ces effets pervers liés au passage à temps plein, certains CPAS décident de maintenir certaines aides sociales complémentaires.

Une personne en article 60 à mi-temps. On active l'article 35 et la personne accepte de faire un temps plein par après. Ce n'est pas très intéressant d'un point de vue financier donc le CPAS lui accorde d'autres aides sociales à côté qui normalement auraient dû être arrêtées après le commencement du temps plein. Donc maintenant le CPAS travaille au cas par cas pour les articles 60, surtout pour les femmes seules avec enfants. Quand on fait le bilan, les comptes en fin de mois, y'a 80 euros de différence sur le compte entre le fait de travailler et de ne pas travailler.

[Journée d'analyse en groupe francophone, Agnès, Bruxelles le 08 novembre 2011]

12.7. L'appropriation de la mesure par les bénéficiaires : entre acquisition d'autonomie et urgence financière.

Comme nous en avons parlé plus haut, la façon dont les bénéficiaires s'approprient la mesure dépend en partie de leur situation. Ainsi, un bénéficiaire qui accepte d'avance de se prendre en charge considérera la mesure comme une aubaine, comme un moyen d'accéder par le travail à un revenu digne. Pour cette catégorie de personnes, le travail est émancipateur, il s'agit d'acquérir son autonomie individuelle et de ne plus dépendre de l'aide sociale.

Ce sont des gens qui ont décidé de se prendre en charge. Et là, la mesure est dans sa logique d'aider les gens. (...) Et ils se sentent soutenus, car cela va arrondir certaines choses. Et c'est aussi un return, un acte de sympathie de la collectivité.

[Journée d'analyse en groupe francophone, Martin, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Cela dit, il ne faut pas perdre de vue que les personnes bénéficiant du RI sont généralement des personnes en état d'urgence financière. Dès lors, si le travail représente idéalement la fierté et l'autonomie, la seule chose pouvant réellement permettre à ces personnes de passer outre leur état de besoin est la différence financière que le travail peut leur apporter à la fin du mois. Ainsi, il arrive que certaines personnes soient revendicatrices quant au fait de se mettre à travailler pour à peine plus que le montant de leur RI. D'autant plus que ces personnes en difficultés financières font rarement état d'un niveau élevé de qualifications. Le travail auquel elles pourront prétendre n'est pas stimulant, il permet rarement un épanouissement personnel et se rapproche fréquemment d'une logique de travail alimentaire. C'est pourquoi, ces personnes vont rapidement pouvoir calculer le prix qu'il leur coûte de se mettre à travailler et peut-être choisiront-elles de rester au CPAS pour continuer à jouir de l'aide sociale. En effet, cette catégorie de personnes plus revendicatrice ne ressentira pas la mesure comme une aubaine qui va rendre attractive la mise à l'emploi, mais bien comme un piège qui au final leur fait perdre de l'argent.

La différence entre un public qui a envie de s'insérer et un public qui ressent l'aide comme un dû est très grande. [Journée d'analyse en groupe francophone, Martin, Bruxelles le 08 novembre 2011]

De plus, un autre phénomène a été mentionné par les assistants sociaux que nous avons rencontrés, celui des personnes en pertes de repères qui ne parviennent pas à trouver leur place dans une société telle que la nôtre. En effet, dans notre société, l'emploi reste la voie royale de l'insertion sociale. Cependant, les assistants sociaux ont parfois affaire à des personnes n'ayant eu que l'aide sociale pour horizon au cours de leur vie. Ces personnes sont d'autant plus difficiles à réinsérer qu'elles ne connaissent pas le système dans lequel elles seront amenées à évoluer par la suite.

On reste dans des mécanismes intellectuels où l'emploi reste l'exemple. On sait quelle est la valeur sociale, humaine du fait de l'action sociale. Maintenant elle génère après ça une rémunération, un bien-être, etc. Mais pour toute une partie de la population, ce repère n'existe pas ou plus. On revient à des familles qui ne connaissent plus que le CPAS alors qu'on avait essayé de lutter contre ça et qu'on y était un peu parvenu il y a 10/15 ans. [Journée d'analyse en groupe francophone, François, Bruxelles le 08 novembre 2011]

Par ailleurs, il arrive parfois qu'une série de troubles mentaux fassent leur apparition chez ces personnes au moment de l'insertion. Pour ces personnes, l'article 35 apparaît comme bien désuet, il n'a aucun pouvoir. Encore une fois, il semble ne pas pouvoir répondre à la réalité vécue au quotidien par certaines personnes.

L'art 35 n'a pas de prise sur le marché de l'emploi et les réels problèmes des gens. Il y a aussi un public qui s'éloigne du marché de l'emploi. Les parcours sont de plus en plus longs à se faire au sein du CPAS. On a beaucoup de problèmes de santé mentale. Quand les personnes entrent en formation, surgissent tous les problèmes qui n'ont pas eu le temps d'être réglés auparavant parce qu'on est dans l'urgence : il faut trouver un emploi et vite. [Journée d'analyse en groupe francophone, Valérie, Bruxelles le 08 novembre 2011]

13. En guise de conclusion

Ce qu'il faut retenir à l'égard de l'article 35, c'est qu'avec le temps et l'évolution du marché de l'emploi, il a, sans nul doute, perdu de sa pertinence. En effet, de l'avis des différents CPAS que nous avons rencontrés, l'article 35, sans être fondamentalement mauvais, ne parvient plus à atteindre ses objectifs d'insertion progressive des allocataires sociaux dans la vie professionnelle. Il ne répond plus de façon cohérente aux problèmes actuels des gens. C'est pourquoi il est essentiellement perçu comme une aide sociale supplémentaire au caractère temporaire, tant du point de vue des bénéficiaires que de celui des CPAS.

On dénombre plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, la pénurie d'emplois que traverse notre société n'aide ni à l'acquisition d'un travail à temps plein, qui pourrait permettre de contrebalancer la fin du bénéfice de l'article 35, ni à l'acquisition d'un simple travail à temps partiel. L'augmentation constante de personnes qui se retrouvent sans emploi et qui cherchent péniblement le moindre petit contrat aiguise, selon nos informateurs, l'exigence des employeurs envers leurs salariés et favorise l'utilisation d'une main-d'œuvre flexible et bon marché.

En outre, l'article 35 présente en son sein de sérieuses injustices. Premièrement, concernant le défraiement lié aux formations professionnelles. En effet, si les revenus tirés de la formation professionnelle sont tout bonnement un supplément au chômage pour les uns, ils sont pris en compte dans le calcul du RI et donc exonérés sous le couvert de l'article 35 pour les autres, ce qui au final, ne leur rapporte quasiment rien à la fin du mois. La deuxième injustice tient au fait que seuls ceux qui sont au préalable bénéficiaires du RI peuvent profiter de l'activation de l'article 35 quand ils commencent à travailler. Dès lors, alors qu'elles partagent les mêmes conditions de travail, certaines personnes se retrouvent avec des revenus moindres parce qu'elles ne bénéficient pas de la mesure. Cependant, ce phénomène trouve son explication dans l'idéologie de la mesure selon laquelle il s'agit d'aider les allocataires sociaux à quitter l'aide sociale et non d'y faire entrer ce qui n'y étaient pas encore.

Les caractères forfaitaires et temporaires de la mesure sont également la source de nombreuses critiques à son égard. En raison de son caractère forfaitaire, la mesure semble répondre à une logique selon laquelle «travailler moins rapporte plus»⁴⁰. De plus, en raison de son caractère temporaire, l'arrivée à terme de la mesure se présente brutalement comme une perte nette de revenu pour les bénéficiaires qui ne trouvent pas forcément d'emploi à temps plein par la suite. Finalement, pour les CPAS, il faudrait travailler à une progressivité de la mesure, c'est-à-dire abandonner la somme forfaitaire fixe afin de faire en sorte que «travailler plus rapporte plus». Par ailleurs, le bénéfice de la mesure pourrait être dégressif afin que le bénéficiaire puisse s'habituer progressivement à la diminution de son revenu.

Cela dit, il est important de garder à l'esprit que l'article 35 n'a jamais eu pour ambition de régler à lui seul l'ensemble des problèmes du marché de l'emploi et des bas salaires. Il ne représente qu'une goutte d'eau dans l'océan de l'ensemble des mesures d'activation qui ont été mise en œuvre ces dernières années. En effet, pour les assistants sociaux que nous avons rencontrés il n'est qu'une mesure de plus, à l'utilité contestée. À leurs yeux, la seule solution, afin de rendre attractif le passage à l'emploi, semble résider dans une défiscalisation des bas salaires afin de rendre ceux-ci plus importants que l'aide sociale elle-même. Cependant, s'il reste imparfait, l'article 35 a au moins le mérite d'avoir pensé cet effet piège à l'emploi que l'on retrouve dans le fait que travailler ne rapporte pas spécialement plus que de ne pas travailler.

⁴⁰ Pour rappel, voir graphique introduction

14. Rappel et Recommandations

14.1. Rappel des points problématiques sous forme de tableaux

Pour commencer, et afin d'apporter du poids à notre propos, il n'est pas inutile de revenir méthodiquement sur les différents problèmes attribués à l'article 35.

»» Injustices et inéquités liées l'article 35

Chômeurs	Bénéficiaire du RI
Les chômeurs bénéficient intégralement des primes de formations qu'ils reçoivent. Il s'agit donc d'un réel avantage financier.	Pour les bénéficiaires du RI, ces primes de formations sont prises en compte dans le calcul du RI et exonérées sous couvert de l'article 35. Par conséquent le revenu en fin de mois est à peine plus élevé que le montant de départ du RI.
Les chômeurs bénéficient, sans limite dans le temps de l'allocation de garantie de revenu (AGR).	Pour les bénéficiaires du RI, l'article 35 est limité dans le temps à une durée de trois ans
Bénéficiaire du RI	Déjà dans le monde de l'emploi
Pour pouvoir bénéficier de l'article 35, la personne doit au préalable être bénéficiaire du RI. C'est-à-dire qu'elle doit être allocataire social avant d'entrer dans le monde du travail	Une personne qui travaillerait déjà à temps partiel et qui s'adresserait au CPAS par la suite pour pouvoir bénéficier de l'article 35 et d'un complément de revenu n'y aurait pas droit. Par conséquent, pour le même travail elle gagnera moins que quelqu'un bénéficiant de l'article
Étudiants boursiers	Étudiants non boursiers
Le montant forfaitaire de l'exonération pour un étudiant boursier s'élève à 62,88 euros. Ces étudiants boursiers, censés être ceux le plus dans le besoin sont donc pénalisés par la logique même de la mesure.	Pour les étudiants non boursiers, comme pour tout autre bénéficiaire, le montant forfaitaire de l'exonération est de 225,44 euros.
Calcul annuel	Calcul mensuel
S'il est le calcul reconnu légalement, il semblerait qu'à terme, le calcul en annuel soit source de perte financière pour certaines catégories de bénéficiaires. Néanmoins, il permettrait d'éviter les injustices entre deux personnes ayant gagné la même somme d'argent, mais pas sur le même nombre de jours de travail.	La loi ne semble pas tenir compte du nombre atypique de contrats auxquels doivent faire face les CPAS. Dès lors, pour nos informateurs, le calcul en mensuel semble être le meilleur moyen d'appliquer l'article 35 en tenant compte des particularités de chacun.

Par ailleurs, concernant les modalités pratiques de calcul de la mesure, nous devons préciser que leur manque de clarté dans la loi, doublé de leur complexité ne facilitent pas l'harmonisation entre CPAS. En effet, chacun semble être maître dans sa propre chapelle. Parmi les revendications formulées par la DAS, la mensualisation serait, entre autres, un moyen d'homogénéiser les façons de faire des uns et des autres.

»» Remise en cause de l'efficacité de l'article 35

3 ans	Et après
<p>Pendant trois ans, l'article assure un revenu meilleur aux personnes qui travaillent à temps partiel, leur permettant d'être plus sereins quant au coût de la vie.</p>	<p>Après la période de trois ans, le bénéfice de l'article s'arrête brutalement et l'ex-bénéficiaire doit faire face à une perte financière. Dès lors son salaire se rapproche cruellement du montant du RI auquel il peut prétendre pour moins de contraintes qu'en travaillant.</p> <p>Pour lutter contre cette fracture entre le temps de la mesure et l'après-mesure, une possibilité serait de rendre le montant forfaitaire de la mesure dégressif dans le temps.</p>

En effet, à l'origine l'article 35 devait être un tremplin permettant à son bénéficiaire d'accéder progressivement à un contrat à temps plein lui assurant un revenu plus confortable. Mais aujourd'hui, au terme des trois ans, en raison de la précarisation du marché de l'emploi, rien ne garantit l'accès à un tel type de contrat pour le bénéficiaire.

Montant forfaitaire	Montant progressif
<p>Le montant forfaitaire a pour conséquence directe que le fait de travailler moins rapporte plus. En effet, à mesure que le temps de travail augmente, le revenu lié au travail augmente également. Les avantages de l'article 35, en termes financiers, seront dès lors dégressifs, car le montant du RI, pour sa part, va diminuer.</p>	<p>L'une des possibilités serait d'adapter le montant de la mesure au temps de travail fourni par chacun.</p>

14.2. Recommandations

Eu égard aux constats que nous venons de rappeler, nous proposons les recommandations suivantes :

»» Concernant la méthode de calcul

Pour commencer, il paraît indispensable de clarifier, d'harmoniser et de simplifier la méthode de calcul de la mesure. Il s'agit de veiller à rendre le calcul de la mesure semblable pour tous les bénéficiaires afin que chacun puisse profiter d'avantages équivalents. En raison des contrats atypiques auxquels doivent faire face les CPAS, la mensualisation du calcul semble pertinente et dans l'intérêt des bénéficiaires.

Le cas des artistes et des étudiants doit également être clarifié. S'il est vrai que les cas issus de revenus artistiques sont peu fréquents, la méthode de calcul pour ce type de revenus est presque totalement inconnue des assistants sociaux. Ces derniers font systématiquement appel aux agents du SPP-IS pour ce type de cas. Concernant les étudiants, le discours est divisé. Tandis que certains affirment que la mesure court durant toute la durée des études et encore trois ans à partir du moment où l'étudiant entre dans la vie active, les autres affirment qu'il s'agit là de vagues interprétations. Selon eux, la mesure ne peut prendre court qu'une fois. La durée des études, quant à elle, serait l'objet d'une autre mesure.

Par ailleurs, de l'avis des assistants sociaux que nous avons rencontrés, il serait bon de veiller à prendre en compte les possibilités des systèmes informatiques afin de pouvoir réaliser le calcul de façon plus automatique. En effet, simplifier le calcul signifie également le rendre moins lourd pour les assistants sociaux, qui, au bout du compte, passent plus de temps à déchiffrer les lois et à faire du travail administratif qu'à faire un réel travail social avec les personnes.

»» Concernant le caractère temporaire de la mesure

Il est nécessaire d'allonger la durée de la mesure. Il serait pertinent que le temps de la mesure puisse être interrompu selon les interruptions de contrats connues par les bénéficiaires. En effet, le temps de la mesure sous forme de boulier compteur qui prend cours une fois pour toutes n'est plus adapté au monde du travail d'aujourd'hui. Une fois encore, les contrats que connaissent les bénéficiaires sont de plus en plus atypiques. Dès lors, ce boulier compteur et l'arrêt brutal de la mesure ne semblent plus appropriés aux situations que vivent les bénéficiaires aujourd'hui.

»» Concernant le caractère forfaitaire de la mesure

Si l'on veut faire de l'article 35 un réel incitant à l'emploi, il est indispensable d'en faire une mesure où travailler plus rapporte plus. **Il faut donc limiter le caractère forfaitaire et faire en sorte que, quelle que soit la situation du bénéficiaire (isolé, en couple, avec ou sans enfant), un travail supplémentaire entraîne un gain financier supplémentaire.**

»» Concernant les formations professionnelles

À l'égard des formations professionnelles, les bénéficiaires du RI ne sont pas sur le même pied d'égalité que les chômeurs. **Faire passer les formations professionnelles sous le couvert de l'article 22 balaierait cette inégalité. Il s'agit donc d'appliquer l'article 35 uniquement aux situations d'emploi et d'exonérer totalement les formations professionnelles.**

»» Fournir une information claire sur la mesure

La publication d'une circulaire précisant les différentes recommandations que nous venons de formuler et s'adressant à l'ensemble des CPAS belges, ainsi qu'aux potentiels bénéficiaires de la mesure, serait d'une grande utilité. D'une part, en précisant les modalités de calcul de la mesure, la circulaire en faciliterait l'utilisation pour les travailleurs sociaux. D'autre part, celle-ci permettrait à ces derniers de pouvoir communiquer une information claire et précise quant aux modalités d'application de la mesure, ce qui en favoriserait l'utilisation auprès des bénéficiaires. Fournir une meilleure information sur la mesure, c'est également faire de celle-ci un meilleur incitant à l'emploi.

Pour conclure, **la mesure a besoin d'être réfléchie dans un cadre plus global** intégrant coût de la vie, pièges à l'emploi, bas salaires et allocations. Elle doit intégrer à la fois les aspects économiques, l'emploi, la sécurité sociale et l'aide sociale de manière à devenir une politique plus intégrée.

Annexe :

Synthèse des réponses au questionnaire en ligne

1. Introduction

Suite à la réalisation de la partie qualitative du processus de recherche (entretiens avec les professionnels et méthode d'analyse en groupe), nous avons souhaité tester quelques hypothèses auprès d'une plus grande diversité d'utilisateurs (CPAS) de la mesure. Nous avons alors réalisé un questionnaire en ligne à destination des professionnels portant sur différentes dimensions des représentations et des usages de la mesure d'exonération ISP. Dans un premier temps, le questionnaire en ligne a connu peu de succès. Suite à une diffusion plus large du questionnaire grâce à l'aide du SPP intégration sociale, 231 acteurs néerlandophones et 116 acteurs francophones ont répondu au questionnaire.

Si les réponses au questionnaire n'ont pas comme prétention d'apporter un éclairage exhaustif de l'utilisation de la mesure par les acteurs des CPAS, elles n'en éclairent pas moins certaines modalités selon lesquelles les acteurs se représentent la mesure et en font usage et permettent ainsi de se faire une idée plus précise sur son appropriation par les acteurs de terrain.

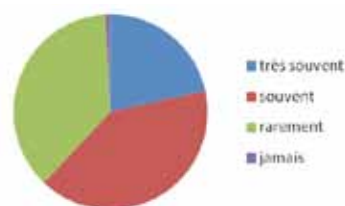
Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'une enquête quantitative destinées à expliquer statistiquement des relations entre variables qu'un coup de sonde effectué auprès des acteurs de terrain afin d'éclairer de façon plus complète des hypothèses développées lors de l'enquête qualitative.

Dans cette annexe au rapport, vous trouverez l'ensemble des réponses aux différentes questions et quelques commentaires des résultats pouvant alimenter la réflexion et le débat ainsi qu'une synthèse conclusive.

2. Réponses au questionnaire en ligne

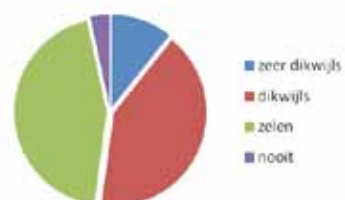
Vous utilisez cette mesure...

très souvent	25	22 %
souvent	47	41 %
rarement	43	37 %
jamais	1	1 %



U gebruikt deze maatregel...

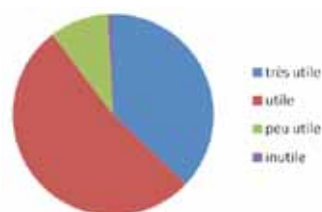
zeer dikwijls	25	11 %
dikwijls	96	41 %
zelen	103	44 %
nooit	8	3 %



Il est ici intéressant de constater que les acteurs des CPAS ont des appréciations très différentes de la fréquence d'utilisation de la mesure. Si la majorité disent l'utiliser (souvent ou très souvent), une proportion non négligeable l'utilisent rarement ou jamais (environ 40 %). Il pourrait être intéressant de comparer ces résultats avec les données qui concernent l'utilisation objective de la mesure par les CPAS. Ce que ces premiers chiffres laissent penser, c'est que la fréquence d'utilisation de la mesure varie fortement en fonction des CPAS et des travailleurs sociaux. Les francophones semblent par ailleurs être de plus grands utilisateurs de la mesure que les néerlandophones.

Vous considérez la mesure comme...

très utile	43	37 %
utile	61	53 %
peu utile	11	9 %
inutile	1	1 %



U beschouwt deze maatregel als...

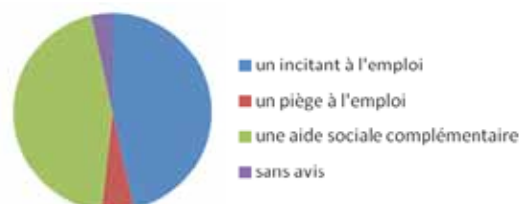
zeer nuttig	59	25 %
nuttig	137	59 %
weinig nuttig	35	15 %
nutteloos	1	0 %



A écouter les acteurs, l'utilité de la mesure est indéniable. Jugée comme utile et très utile par une très large majorité d'acteurs. L'utilité de la mesure est toutefois davantage plébiscitée chez les francophones que chez les néerlandophones.

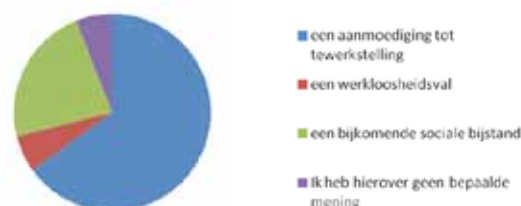
Vous considérez davantage cette mesure comme...

un incitant à l'emploi	54	47 %
un piège à l'emploi	6	5 %
une aide sociale complémentaire	52	45 %
sans avis	4	3 %



U beschouwt deze maatregel meer als...

een aanmoediging tot tewerkstelling	151	65 %
een werkloosheidsval	14	6 %
een bijkomende sociale bijstand	53	23 %
Ik heb hierover geen bepaalde mening	14	6 %



L'utilité de la mesure est perçue de façon différente par les francophones et les néerlandophones. Si, pour les francophones, la mesure est perçue tout autant comme une aide sociale complémentaire que comme un incitant à l'emploi, les néerlandophones se la représentent davantage comme un incitant à l'emploi. Elle est, dans tous les cas, très peu envisagée comme un piège à l'emploi. Ceci remet en cause de façon partielle l'hypothèse même de tout le dispositif de recherche quantitative mis en œuvre. Une mesure n'est en effet effectivement un piège à l'emploi que si les acteurs et usagers de la mesure se la représentent et se l'approprient comme tel et, plus loin, dès que les bénéficiaires se mettent à calculer les avantages différenciés de l'emploi + mesure d'exonération ISP en regard du seul bénéfice de l'aide sociale. Si nous n'avons pas sondé les bénéficiaires sur cette question, il est toutefois vraisemblable que ces derniers – tout comme les travailleurs sociaux – ne l'envisagent pas de cette manière et que, dès lors, la mesure n'agit peut-être pas comme un piège à l'emploi même si le calcul différencié des ressources permet d'y conclure à priori (C'est bien cette hypothèse qui a fondé l'utilité de la recherche).

Que pensez-vous du caractère temporaire de la mesure (3ans) ?

c'est une limite necessaire	58	50 %
la durée de la mesure devrait être prolongée	48	41 %
sans avis	10	9 %

Wat vindt u van het tijdelijke karakter van de maatregel (3 jaar)?

Dit is een noodzakelijke limiet	148	64%
De duur van de maatregel zou verlengd moeten worden	47	20%
Ik heb hierover geen bepaalde mening	37	16%



Pour la majorité des acteurs, la limitation dans le temps de la mesure à 3 ans constitue une limite nécessaire et ce particulièrement chez les néerlandophones. Une grande partie des acteurs estime toutefois, et ce particulièrement chez les francophones, que la durée de la mesure devrait être prolongée.

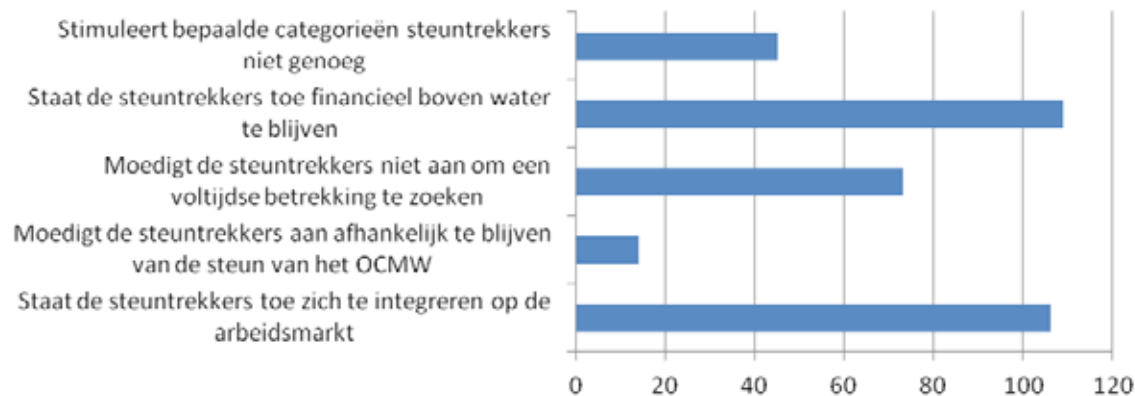
La mesure...

Permet aux bénéficiaires de s'insérer sur le marché de l'emploi	48	41 %
Encourage les bénéficiaires à rester au CPAS	8	7 %
Décourage les bénéficiaires à rechercher un emploi à temps plein	17	15 %
Permet aux bénéficiaires de s'en sortir financièrement	61	53 %
N'est pas assez incitative pour certaines catégories de bénéficiaires	31	27 %



De maatregel...

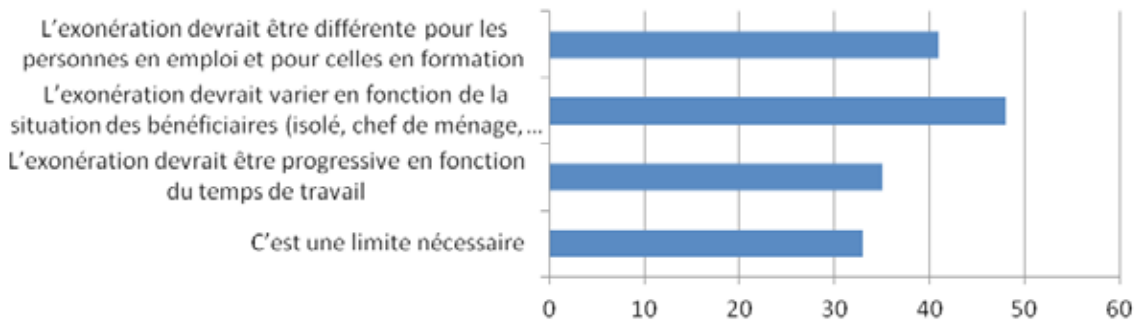
Staat de steuntrekkers toe zich te integreren op de arbeidsmarkt	106	46%
Moedigt de steuntrekkers aan afhankelijk te blijven van de steun van het OCMW	14	6%
Moedigt de steuntrekkers niet aan om een voltijdse betrekking te zoeken	73	31%
Staat de steuntrekkers toe financieel boven water te blijven	109	47%
Stimuleert bepaalde categorieën steuntrekkers niet genoeg	45	19%



A cette question, les acteurs avaient la possibilité de donner plusieurs réponses. Très peu d'acteurs estiment que la mesure encourage les bénéficiaires à rester au CPAS. Ils sont plus nombreux à penser que la mesure décourage les bénéficiaires à travailler à temps plein et ce particulièrement chez les acteurs néerlandophones. Pour la plus grande majorité des acteurs – et ce dans tout le pays – la mesure permet aux bénéficiaires de s'en sortir financièrement et/ou de s'insérer sur le marché de l'emploi.

Que pensez-vous du caractère forfaitaire de la mesure ?

C'est une limite nécessaire	33	28 %
L'exonération devrait être progressive en fonction du temps de travail	35	30 %
L'exonération devrait varier en fonction de la situation des bénéficiaires (isolé, chef de ménage, cohabitant,...)	48	41 %
L'exonération devrait être différente pour les personnes en emploi et pour celles en formation	41	35 %



Wat vindt u van het forfaitaire karakter van de maatregel?

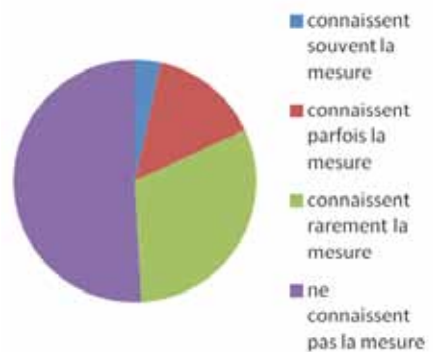
Dit is een noodzakelijke begrenzing	80	34%
De vrijstelling zou progressief moeten gebeuren in functie van de arbeidsduur	71	31%
De vrijstelling zou moeten variëren in functie van de situatie van de steuntrekkers (alleenstaande, gezinshoofd, samenwonende,...)	101	44%
De vrijstelling zou verschillend moeten zijn voor de personen die tewerkgesteld zijn of die een opleiding volgen	26	11%



Chez les acteurs néerlandophones comme chez les francophones, environ 1/3 pensent que le caractère forfaitaire de l'exonération est une limite nécessaire. La proportion de ceux qui pensent que l'exonération devrait être progressive en fonction du temps de travail est à peu près la même. Ils sont plus nombreux (environ 40 %) à penser que l'exonération de devrait varier en fonction de la situation des bénéficiaires (cohabitant, isolé, chef de ménage). Alors qu'environ 1/3 des acteurs francophones pensent que l'exonération devrait être différente pour les personnes en emploi et celles en formation, seul 11 % des acteurs néerlandophones le pensent.

Les bénéficiaires...

connaissent souvent la mesure	4	3 %
connaissent parfois la mesure	17	15 %
connaissent rarement la mesure	36	31 %
ne connaissent pas la mesure	59	51 %



De betrokken steuntrekkers...

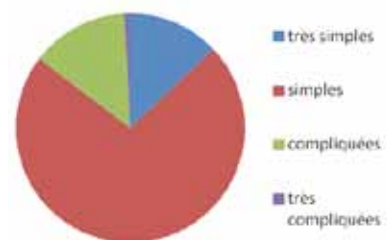
kennen vaak de maatregel	6	3 %
kennen soms de maatregel	41	18 %
kennen zelden de maatregel	98	42 %
kennen de maatregel niet	87	38 %



Pour la plupart des acteurs, les bénéficiaires ne connaissent pas, rarement ou parfois la mesure. Les acteurs affirmant que les bénéficiaires connaissent souvent la mesure ne sont qu'une poignée.

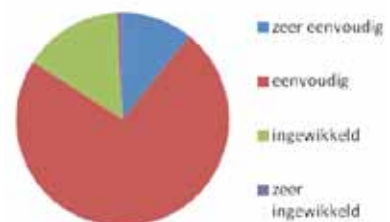
Les modalités de calcul de la mesure sont...

très simples	15	13 %
simples	84	72 %
compliquées	16	14 %
très compliquées	1	1 %



De modaliteiten voor de berekening van de maatregel zijn

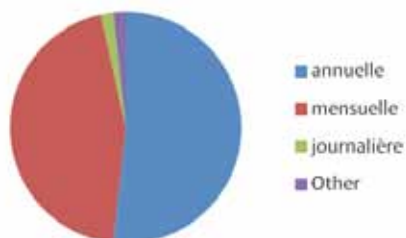
zeer eenvoudig	25	11 %
eenvoudig	170	73 %
ingewikkeld	35	15 %
zeer ingewikkeld	2	1 %



La mesure ne semble pas être représentée comme une mesure compliquée sur le plan du calcul. Si certains estiment le calcul compliqué, la plupart estiment que le calcul est simple voire très simple.

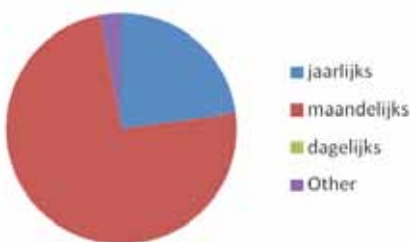
Sur quelle base votre CPAS calcule-t-il l'exonération ?

annuelle	60	52 %
mensuelle	52	45 %
journalière	2	2 %
Other	2	2 %



Op welke basis berekent uw OCMW de vrijstelling?

jaarlijks	53	23%
maandelijks	172	74%
dagelijks	0	0%
andere	7	3%



Très peu d'acteurs affirment calculer la mesure sur des bases différentes que les bases annuelle ou journalière. Il est frappant de constater qu'environ 3/4 les acteurs néerlandophones disent la calculer sur base mensuelle contre environ la moitié chez les francophones et qu'à contrario, le calcul annuel semble privilégié chez les francophones (plus de la moitié) alors qu'il l'est beaucoup moins chez les acteurs néerlandophones (environ 1/4).

3. Synthèse et conclusions

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer l'existence d'une tension importante dans les usages de de l'exonération située entre deux grandes modalités d'usage : l'usage comme aide sociale complémentaire et l'usage comme incitant à l'emploi.

La faible information qu'en ont les bénéficiaires – et qui est probablement dépendante des informations données par les CPAS et les travailleurs sociaux – ne leur permet pas réellement de faire le choix (ou non) de l'utiliser. Aussi, si la plupart des acteurs mettent en avant son caractère « incitant à l'emploi » ou estiment qu'elle permet aux bénéficiaires de s'insérer, le fait que les bénéficiaires en fassent un usage proactif (comme appui à l'insertion – activation) ou rétroactif (comme aide sociale complémentaire – droit) reste une question.

Si environ 40 % des acteurs disent utiliser rarement l'exonération (Une petite poignée d'acteurs disent ne jamais l'utiliser) alors que les autres l'utilisent souvent ou très souvent, il peut être intéressant de s'interroger sur les facteurs qui expliquent cette fréquence d'utilisation. Ceux-ci peuvent être multiples (politique locale, appropriation par les travailleurs sociaux, freins administratifs, découragement de l'emploi à temps partiel ou encouragement de l'emploi à temps plein,...).

L'utilité de l'exonération aux yeux des acteurs est indéniable et, si sa fonction d'encouragement à l'emploi n'est pas systématiquement mise en avant, les ressources complémentaires qu'elles procurent permet aux bénéficiaires de faire face à un coût de la vie de plus en plus élevé.

Très peu d'acteurs voient la mesure comme un piège à l'emploi. Il est donc probable que la mesure n'agit pas comme tel. Si le calcul différencié des ressources disponibles en fonction du temps de travail permet de conclure qu'il n'est pas – dans certains cas – financièrement intéressant pour un bénéficiaire d'augmenter son temps de travail, rien ne permet d'indiquer que l'exonération ISP fait l'objet de ce type de calculs par les bénéficiaires même si une certaine proportion d'acteurs (7 % des francophones et 31 % des néerlandophones) sont d'accord avec la proposition selon laquelle l'exonération décourage les bénéficiaires à rechercher un emploi à temps plein.

Si l'enquête qualitative a contribué à montrer que les modalités de calcul de l'exonération varient fortement en fonction des CPAS et peuvent être vécu comme complexe et lourd sur le plan administratif (eu égard notamment à la nécessité de recalculer les ressources à chaque changement de situation), la plupart des acteurs ayant répondu au questionnaire estiment que les modalités de calcul sont simples même s'ils divergent fortement sur la base de calcul (mensuelle ou annuelle).

Si la limitation dans le temps (3 ans) de la mesure est majoritairement considérée comme une limite nécessaire, de nombreux acteurs (41 % des francophones et 20 % des néerlandophones) estiment que la durée de la mesure peut être prolongée.

Enfin, la plupart des acteurs se prononcent en faveur d'une amélioration de la mesure que ce soit dans le sens d'une différenciation de son usage en fonction du fait que le bénéficiaire soit en emploi ou en formation, d'une variation en fonction de la situation (isolé, cohabitant, personne avec famille à charge) ou d'une progressivité de la mesure en fonction du temps de travail.



L'exonération socioprofessionnelle dans le calcul du revenu d'intégration sociale

Recherche d'alternatives et leurs coûts

Kristel Bogaerts, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Greet De Vil, Bureau fédéral du Plan

Guy Van Camp, SPF Sécurité Sociale

Table des matières

Partie 3 › Recherche d'alternatives et leurs coûts

15. Introduction	98
16. Le revenu d'intégration sociale et l'exonération ISP	99
16.1. L'exonération ISP dans le calcul du revenu d'intégration	99
16.2. Les pièges financiers du revenu d'intégration	101
16.2.1. Hypothèses de simulation de revenus	101
16.2.2. Résultats de la simulation de revenus	102
17. Alternatives à l'exonération ISP dans le calcul du revenu d'intégration	107
17.1. Introduction	107
17.2. Alternatives à l'exonération ISP	107
17.2.1. Méthodologie et hypothèses	107
17.2.2. Un pourcentage d'exonération	109
17.2.3. Une allocation horaire calculée	109
17.2.4. L'allocation horaire calquée sur l'AGR du régime de l'assurance-chômage	110
17.3. Résultats des simulations basées sur les alternatives à l'exonération ISP	110
17.3.1. Pourcentage d'exonération fixe et allocations horaires : simulations de base	112
17.3.2. Pourcentage d'exonération fixe et allocation horaire : avec limites d'application	115
17.3.3. Piste de solution pour le piège financier propre aux couples sans enfants à charge (catégorie 1)	121
17.4. Comparaison avec l'AGR de l'assurance-chômage	127
17.5. Estimation du coût des alternatives	132
17.5.1. Introduction	132
17.5.2. Coût des alternatives sans mesures restrictives	133
17.5.3. Coût avec application de mesures restrictives	137
17.5.4. Coût avec les limites et l'adaptation spécifique pour les couples de la catégorie 1	143
18. Conclusion	147
Annexe	150

Liste des tableaux

Tableau 6	Montants forfaitaires du revenu d'intégration par catégorie en euros	99
Tableau 7	Revenu mensuel net disponible pour les chômeurs avec AGR et des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) avec ISP ou formule alternative pour divers pourcentages d'occupation au salaire minimum	129
Tableau 8	Coût simulé par réforme (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)	134
Tableau 9	Coût simulé par réforme avec limites inspirées par la réglementation AGR (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)	138
Tableau 10	Coût simulé par réforme avec limites sous la forme de paramètres moins généraux (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)	138
Tableau 11	Coût simulé par réforme avec limites inspirées par la réglementation AGR et adaptations pour les couples de la catégorie 1 (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)	144

Liste des graphiques

Figure 9	Emploi à temps partiel (par 10%) au RMMMGM	105
Figure 10	50% d'emploi à un éventail de salaires de 100 à 200% du RMMMGM (par 10%)	106
Figure 11	Exemple : simulation de revenus alternatives ISP pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM	111
Figure 12	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM	113
Figure 13	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM	114
Figure 14	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR	116

Figure 15	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR	117
Figure 16	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM avec plafonnement de l'exonération par une limitation du pourcentage et de l'allocation horaire	119
Figure 17	Simulation de revenus alternatives ISP-pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM avec plafonnement de l'exonération par une limitation du pourcentage et de l'allocation horaire	120
Figure 18	Simulation de revenus alternatives ISP - pour différentes fractions d'occupations au RMMMGM adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement selon réglementation AGR	123
Figure 19	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement selon réglementation AGR Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros	124
Figure 20	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupations au RMMMGM adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement par réduction du pourcentage et de l'allocation horaire	125
Figure 21	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement par réduction du pourcentage et de l'allocation horaire	126
Figure 22	Revenu mensuel disponible net pour chômeurs avec AGR et bénéficiaires du RIS avec ISP ou alternatives pour différents pourcentages d'occupation au salaire minimum En euros par mois	128
Figure 23	Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles, prix au 1er janvier 2011	135
Figure 24	Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites basées sur les règles de l'AGR, chiffres au 1er janvier 2011	137
Figure 25	Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites inspirées des règles de l'AGR et une situation sans application de limites	139
Figure 26	Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites sous la forme de paramètres moins généreux, chiffres au 1er janvier 2011	141
Figure 27	Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites sous la forme de paramètres moins généreux et une situation sans application de limites	142

Figure 28	Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites basées sur les règles de l'AGR et adaptations pour les couples de la catégorie 1, chiffres au 1er janvier 2011	143
Figure 29	Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites inspirées par les règles de l'AGR et des adaptations pour les couples de la catégorie 1 et une situation avec application de limites mais sans adaptations pour couples	145
Figure 30	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM	150
Figure 31	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM	151
Figure 32	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR	152
Figure 33	Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR	153
Figure 34	Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMMGM avec plafonnement de l'exonération par un pourcentage et une allocation horaire	154
Figure 35	Simulation de revenus alternatives ISP-pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMGM avec plafonnement de l'exonération par un pourcentage et une allocation horaire	155

15. Introduction

La loi sur le Droit à l'Intégration Sociale (DIS)⁴¹ vise à garantir le droit à l'intégration sociale par l'emploi ou, si ce n'est pas possible, par l'octroi d'un revenu d'intégration. Pour stimuler la participation à l'emploi des demandeurs d'aide, les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) disposent d'une série de mesures de mise au travail, comme les articles 60§7 et 61 de la loi sur les CPAS, les plans Activa, les programmes de transition professionnelle, les emplois d'économie sociale d'insertion (SINE), les entreprises de travail adapté, les intérim d'insertion, etc⁴². Le passage à l'emploi est en outre rendu financièrement attractif pour les allocataires sociaux par différentes mesures, comme le bonus à l'emploi, le maintien des allocations familiales majorées en cas de reprise du travail pour une période déterminée et le renforcement des conditions de revenus pour les montants payés par les parents pour la garde d'enfants. L'immunisation des revenus en vue de l'intégration socioprofessionnelle (ISP) dans le calcul du revenu d'intégration a également pour but de réduire le fossé financier entre travail et non-travail.

L'exonération ISP se compose d'un montant forfaitaire. De précédentes recherches⁴³ ont montré que ce caractère forfaitaire génère des pièges financiers pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui souhaitent travailler (plus). Le présent rapport approfondit l'analyse et examine des alternatives à l'actuelle mesure ISP qui seraient plus efficaces pour réduire les pièges financiers.

La première partie présente l'exonération ISP telle qu'elle s'applique aujourd'hui dans le calcul du revenu d'intégration. Des simulations de revenus permettent d'identifier des pièges financiers en cas de passage à l'emploi, compte tenu de la mesure ISP si elle est applicable. La deuxième partie contient les résultats des recherches sur des méthodes alternatives de calcul de l'exonération. Une attention particulière est accordée à leur impact sur les pièges à l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui désirent travailler (davantage). Le rapport se termine par une estimation du coût de ces différentes alternatives.

⁴¹ Loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale.

⁴² Pour plus d'information, consultez le site internet du SPF Intégration sociale : www.mi-is.be

⁴³ "Le revenu d'intégration et des alternatives pour l'exonération socioprofessionnelle dans le calcul des revenus", Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Bureau fédéral du Plan et Fondation Roi Baudouin, janvier 2011.

16. Le revenu d'intégration sociale et l'exonération ISP

Avec l'instauration du droit à l'intégration sociale, en 2002, le minimum de moyens d'existence a cédé la place au revenu d'intégration sociale. Comme son nom l'indique, celui-ci ne se contente pas de constituer un ultime filet de protection pour les personnes disposant de ressources insuffisantes, il vise aussi leur insertion et leur participation à la vie sociale.

Après avoir brièvement rappelé comment se calcule le revenu d'intégration sociale, nous allons illustrer, par des simulations de revenus, les effets qui en résultent sur le revenu disponible lorsque des bénéficiaires accèdent à l'emploi.

16.1. L'exonération ISP dans le calcul du revenu d'intégration

Dans les grandes lignes, le revenu d'intégration sociale se calcule comme suit :

$$\text{Revenu d'intégration} = \text{montant forfaitaire du revenu d'intégration (1)} - \text{ressources (2)} + \text{exonérations (3)}$$

(1) Montant forfaitaire du revenu d'intégration

Le montant forfaitaire, dans le calcul du revenu d'intégration sociale, est le revenu minimum garanti aux personnes sans ressources. Il existe trois montants (catégories) qui varient en fonction de la composition du ménage (voir Tableau 6). Ces montants sont adaptés à l'évolution des prix et, en partie, à l'évolution du bien-être (conformément aux règles du Pacte des générations).

	Au 1 ^{er} janvier 2011		Au 1 ^{er} février 2012	
	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel
Catégorie de bénéficiaires				
Catégorie 1 : cohabitant	5922,48	493,54	6284,87	523,74
Catégorie 2 : isolé	8883,84	740,32	9427,30	785,61
Catégorie 3 : avec personnes à charge	11845,08	987,09	12569,74	1047,48
Exonération ISP	2652,36	221,03	2759,40	229,95

(2) Ressources

Le chapitre 5 de l'AR du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale traite du calcul des ressources. En principe, toutes les ressources nettes sont prises en considération, quelle que soit leur nature ou leur origine (revenu professionnel, prestations sociales, revenus de biens mobiliers et immobiliers, avantages en nature,...), tant du demandeur que (dans certaines limites) des membres de sa famille. Certains revenus, comme les biens immobiliers, les capitaux mobiliers, les revenus professionnels du partenaire,... font l'objet d'un mode de calcul particulier (une exonération partielle par exemple, voir articles 23-34 de l'AR).

Des règles de calcul spécifiques s'appliquent aux ressources des personnes qui cohabitent avec le demandeur. Pour la catégorie 1, une distinction est faite selon que le conjoint ou partenaire cohabitant sollicite ou non le revenu d'intégration (ou l'exonération ISP). S'il ne le sollicite pas, la partie des ressources de cette personne qui dépasse le montant du revenu forfaitaire d'intégration de cette catégorie est prise en considération; dans le cas contraire, les ressources de cette personne ne sont pas prises en considération pour le demandeur (mais bien pour le partenaire). D'autre part, lorsque le demandeur cohabite avec des parents ou des enfants majeurs, la partie des ressources de ces personnes qui dépasse le montant du revenu forfaitaire d'intégration peut être prise totalement ou partiellement en considération (décision du CPAS). Pour les cohabitants de la catégorie 3, toutes les ressources du conjoint ou du partenaire sont prises en compte.

(3) Exonérations

L'Arrêté royal du 11 juillet 2002 stipule que certaines ressources ne sont pas prises en compte dans le calcul, que ce soit totalement (art. 22) ou partiellement (art. 35). Il s'agit des ressources suivantes :

› Ressources exonérées (article 22, paragraphe 1) :

Pour le calcul des ressources, il n'est pas tenu compte de certains revenus (comme les allocations familiales, les allocations d'études, etc.).

› Exonération spéciale (article 22, paragraphe 2) :

Lorsque le montant des ressources à prendre en considération est inférieur au montant forfaitaire du revenu d'intégration, l'intéressé a droit à une exonération supplémentaire de respectivement 155 euros, 250 euros ou 310 euros sur une base annuelle, selon qu'il appartient à la catégorie 1, 2 ou 3. Depuis l'introduction de la loi en 2002, ces montants sont restés inchangés. L'exonération spéciale peut donc être considérée comme une mesure d'incitation à l'emploi ayant plutôt une valeur symbolique, étant donné les montants relativement peu élevés.

› "Exonération de l'intégration socioprofessionnelle (ISP)" (article 35) :

En vue de favoriser l'intégration socioprofessionnelle du bénéficiaire du revenu d'intégration qui commence à travailler ou qui entame ou poursuit une formation professionnelle, les revenus nets qui en résultent sont pris en considération sous déduction d'un montant forfaitaire par mois. Le bénéficiaire a droit à cette exonération pendant une période maximale de trois ans, à compter du premier jour où il en a bénéficié. La note de politique générale « Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale » de janvier 2012 prévoit une adaptation, à savoir de prolonger de trois ans la période pour laquelle le demandeur peut bénéficier de l'exonération ISP. Cela signifierait que l'exonération ISP continuerait à être octroyée pour une durée maximale de trois ans au total, mais à l'intérieur d'une période étendue à six ans (prenant cours le premier jour où l'immunisation est octroyée).

Le montant de l'exonération a été fixé dans la loi à 177,76 euros par mois (montant lié à l'indice pivot 109,45 (base 1996 = 100)). Ce montant est adapté à l'évolution des prix et s'élève depuis février 2012 à 229,95 euros par mois. Cette exonération ISP constitue donc en fait une partie du revenu d'intégration et est également exempte d'impôts.

Les étudiants font l'objet d'une réglementation spéciale de l'exonération ISP. Le montant de l'exonération de leurs revenus professionnels nets est égal à celui prévu dans la réglementation "ordinaire", sauf pour les étudiants qui bénéficient d'une bourse d'études. Ces derniers bénéficient en effet d'une exonération de 49,58 euros par mois (montant lié à l'indice pivot 109,45, base 1996), ce qui correspond à partir de février 2012 à 64,14 euros. Cette exonération ISP est applicable pendant la période pour laquelle un projet individualisé d'intégration sociale est conclu.

16.2. Les pièges financiers du revenu d'intégration

Pour étudier l'évolution du revenu disponible net lorsque des bénéficiaires du revenu d'intégration accèdent à l'emploi, nous avons effectué une simulation de revenus pour différents types de ménages sur la base de STASIM, le modèle de simulation statistique du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Les résultats présentés ici sont, d'une part, une mise à jour des simulations de revenus mentionnées dans une précédente étude et, d'autre part, une extension de l'analyse grâce à de nouvelles simulations de revenus.

16.2.1. Hypothèses de simulation de revenus

Le revenu net du ménage tient compte du salaire brut, des cotisations sociales (y compris le bonus à l'emploi), du revenu d'intégration et de l'exonération ISP (voir Tableau 6), du décompte final de l'impôt sur les personnes physiques (y compris le crédit d'impôt pour enfants à charge), de la contribution spéciale de sécurité sociale, des éventuelles allocations familiales (garanties) et des frais de garde d'enfants. Nous supposons dans chaque cas que le bénéficiaire du revenu d'intégration commence à travailler et a droit à l'exonération ISP.

Le revenu familial disponible net est simulé pour différentes fractions d'occupation et différents salaires, exprimés en pourcentage du salaire minimal interprofessionnel (RMMMMG: revenu minimum mensuel moyen garanti). Un emploi au salaire minimal est une hypothèse pertinente pour les allocataires sociaux. En effet, étant donné que le RMMMMG peut être considéré comme une norme de rémunération minimale du travail, nous partons du principe que la combinaison entre le travail et l'allocation sociale en cas d'emploi à temps plein ne se traduit pas par un revenu supérieur au RMMMMG. C'est pourquoi nous analysons le passage du non-emploi à l'emploi à partir de deux éventails de salaire ou fractions d'occupation : d'une part, pour un emploi de 10 % à 100 % (par tranche de 10 %) avec un salaire correspondant au RMMMMG et d'autre part pour un emploi à 50 % pour un éventail de salaires allant de 100 % à 200 % du RMMMMG.

Nous sommes également partis des suppositions suivantes pour calculer le revenu net :

- › Les revenus du ménage sont calculés sur base annuelle (y compris par exemple le double pécule de vacances et la prime de fin d'année) et ensuite divisés par 12. Il est tenu compte du décompte final de l'impôt sur les personnes physiques. Les montants appliqués et la législation sont ceux en vigueur au 1^{er} janvier 2011.
- › Pour le salaire, nous partons du salaire minimum interprofessionnel (RMMMMG) pour un travailleur de 22 ans au moins avec un an d'ancienneté. Au 1^{er} janvier 2011, ce RMMMMG s'élevait à 1469,48 euros par mois, pécule de vacances inclus.
- › Pour calculer le revenu d'intégration et l'exonération ISP, nous appliquons un examen des ressources avec, le cas échéant, une exonération ISP sur le revenu du travail. Le modèle de simulation effectue cet examen des ressources sur base annuelle. Le salaire mensuel net constitue la seule ressource qui est prise en compte dans le calcul du revenu d'intégration. Il est obtenu en appliquant les barèmes du précompte professionnel, des cotisations sociales et des exonérations liées à la composition du ménage.
- › Le calcul des allocations familiales se base sur deux enfants, l'un de six ans et l'autre de deux ans et demi.

- › Pour les frais de garde d'enfants (et leur traitement fiscal) des parents isolés et des couples dont les deux conjoints travaillent, nous nous basons sur les barèmes de l'organisation flamande Kind en Gezin. Ceux de son homologue francophone, l'Office de la Naissance et de l'Enfance, sont généralement un peu plus élevés pour les familles à revenus modestes.
- › Nous ne tenons pas compte d'autres coûts liés à l'emploi, comme les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.
- › Nous ne tenons pas compte d'aides financières complémentaires, comme l'allocation loyer ou les chèques mazout que les CPAS accordent souvent à des bénéficiaires du revenu d'intégration, dans la mesure où ces aides ont généralement un caractère discrétionnaire et que leur montant varie fortement d'une commune à l'autre. Il n'est pas tenu compte non plus des tarifs sociaux que peuvent solliciter les allocataires sociaux. Souvent, ces aides complémentaires et ces avantages financiers sont perdus au moment de l'accès à l'emploi. Comme ils peuvent atteindre quelques centaines d'euros, cela peut avoir un impact négatif – qui n'est donc pas pris en compte par le modèle de simulation STASIM – sur le revenu disponible net.
- › Étant donné que les simulations portent sur le revenu net à un moment donné, elles ne tiennent pas compte d'éventuels avantages financiers que le passage à l'emploi peut procurer à plus long terme, comme la constitution de droits à la pension.

Le revenu familial net est simulé pour six types de ménages qui correspondent chacun à une catégorie de bénéficiaires du revenu d'intégration (voir Tableau 6). Pour les couples à deux revenus, nous supposons que le conjoint travaille à temps partiel (30 %) au salaire minimum et bénéficie de l'exonération ISP.

16.2.2. Résultats de la simulation de revenus

En ce qui concerne la composition du revenu et le calcul du revenu d'intégration sociale dans l'hypothèse où le bénéficiaire quitte une situation sans emploi et avec revenu d'intégration, nous avons considéré que :

- › si l'individu n'a pas de revenu du travail, il perçoit la totalité du montant forfaitaire du revenu d'intégration ;
- › si l'individu perçoit un revenu du travail, celui-ci est déduit du montant forfaitaire du revenu d'intégration, mais l'exonération ISP permet implicitement un "complément" de 221 € par mois au maximum (au 1^{er} janvier 2011) ;
- › l'exonération ISP est appliquée tant que le revenu du travail est inférieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération ISP.

Les résultats des simulations de revenus pour différents types de ménages au premier janvier 2011 sont présentés à la Figure 9 et la Figure 10. Ces graphiques illustrent les différentes composantes du revenu disponible pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler, pour divers pourcentages d'occupation au RMMM (Figure 9) ou pour un emploi à mi-temps avec une fourchette de salaires allant de 100 à 200 % du RMMM (Figure 10). Afin de mieux représenter l'effet de l'exonération ISP, l'allocation de revenu d'intégration est répartie entre une partie "RIS_base" et une partie "RIS_exonération ISP", correspondant respectivement à la composante forfaitaire du revenu d'intégration (éventuellement diminuée du revenu net du travail) et à l'exonération ISP. En pratique, le bénéficiaire d'une allocation de revenu d'intégration perçoit la somme de ces deux composantes, sans les distinguer. Les résultats des simulations qui suivent confirment les conclusions de précédentes recherches. Nous résumerons encore une fois les

principaux constats et nous les compléterons en mettant l'accent sur les incitants ou les pièges financiers pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui veulent travailler (plus). Nous parlerons d'un piège financier lorsque ce passage à l'emploi (ou à plus d'emploi) n'entraîne pas pour eux une amélioration financière.

- › Le passage du revenu d'intégration à un emploi à temps plein au salaire minimum représente une augmentation considérable du revenu par rapport à la situation avec revenu d'intégration. Sauf pour les familles monoparentales, le revenu disponible net (compte tenu des frais de garde d'enfants) en cas d'emploi au salaire minimum est généralement supérieur d'au moins 500 euros par mois au revenu d'intégration pour tous les types de ménages étudiés. Pour les familles monoparentales, la différence est moindre en raison des frais de garde d'enfant. Notons que les travailleurs à temps plein n'ont pas droit au revenu d'intégration ou à l'exonération ISP.
- › Les simulations montrent également que l'exonération ISP est significative en cas de passage d'un revenu d'intégration à un emploi à temps partiel. En raison du caractère forfaitaire de l'exonération ISP et du montant maximal relativement faible, ce système encourage surtout les très petits emplois à temps partiel. Le forfait est déjà atteint pour un emploi à moins de 20 % du salaire minimum. Selon la catégorie de revenu d'intégration à laquelle il appartient, le travailleur perd le droit à bénéficier de l'exonération ISP pour un emploi au salaire minimum à environ 40 % (catégorie 1), 60 % (catégorie 2) et 70 % (catégorie 3), ce qui fait qu'il n'y a plus d'incitant financier à accepter un travail à ces taux d'occupation plutôt qu'un travail à 20 % au salaire minimum.

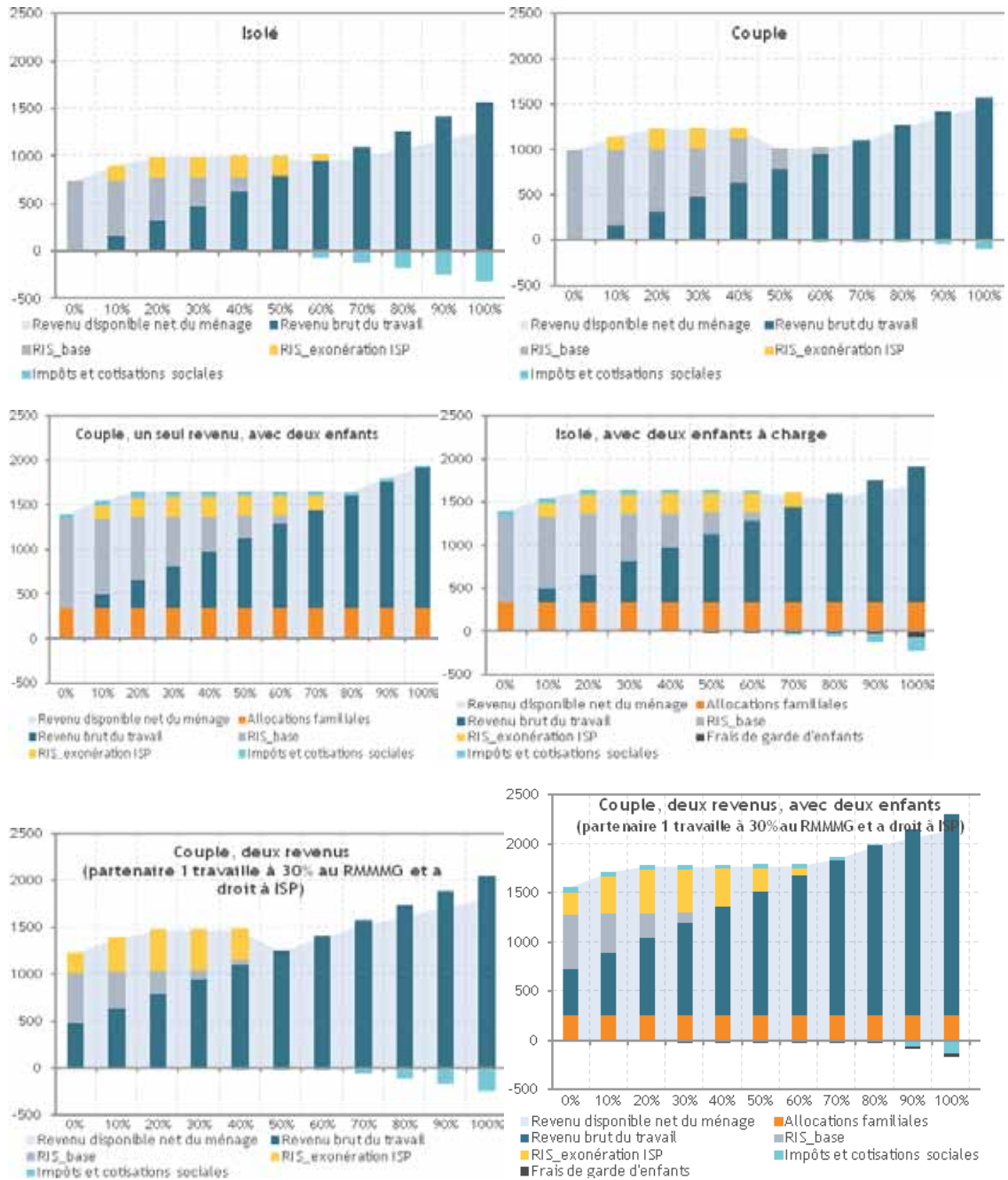
La mesure ISP peut même être appliquée pour un emploi à temps partiel (50 %) à des salaires supérieurs au salaire minimum, et ce jusqu'à des salaires qui s'élèvent à 140 % du RMMM (catégorie 1 et 2). Les isolés ou les couples à un seul revenu avec enfants à charge perdent le bénéfice de l'exonération ISP pour un emploi à mi-temps rémunéré à un salaire qui excède 170 % du RMMM. Cependant, même si la mesure ISP entraîne un accroissement des revenus nets par rapport à une situation sans cette exonération, elle ne permet pas d'engendrer une plus-value nette entre un emploi à mi-temps rémunéré à 100 % du salaire minimum et un emploi à mi-temps à 140 % ou 170 % du salaire minimum, par exemple.

Le caractère forfaitaire de l'exonération ISP crée donc des pièges financiers. Mais des différences dans la législation fiscale entre les revenus de l'aide sociale, qui ne sont pas imposés, et les revenus du travail, qui le sont, peuvent également réduire l'avantage financier pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui accèdent à l'emploi ou à plus d'emploi. Une partie du supplément de salaire leur est en effet retirée fiscalement du revenu net disponible (surtout pour des emplois à temps partiel rémunérés au-dessus du RMMM, voir Figure 10).

- › Pour les ménages de la catégorie 1 (c'est-à-dire sans charge d'enfants), il existe un piège à l'emploi supplémentaire. Dans cette catégorie, le droit au revenu d'intégration a été individualisé, ce qui signifie que chaque conjoint perçoit la moitié du montant prévu pour les couples (ou les parents isolés) avec enfants à charge. Les montants individuels du revenu d'intégration sont donc relativement bas. Le droit à l'exonération ISP est applicable tant que le revenu du travail est inférieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération ISP. L'individualisation des droits ne s'applique cependant pas entièrement aux revenus du travail. De ce fait, au moment où le (principal) bénéficiaire de revenus du travail perd le droit à l'aide sociale, le salaire net qui dépasse le montant forfaitaire du revenu d'intégration (sans l'exonération ISP supplémentaire) est déduit du revenu d'intégration du partenaire. Le revenu total des couples sans enfant dont un partenaire travaille est dès lors nettement inférieur à celui d'un couple similaire avec enfants.

Les pièges financiers ne dépendent pas uniquement du salaire, mais aussi d'autres avantages liés au travail ou de la perte éventuelle du droit à des allocations supplémentaires, à des tarifs sociaux ou à des aides financières lorsque le bénéficiaire du revenu d'intégration accède à l'emploi. La limitation à trois ans de la durée de l'exonération ISP peut également créer un piège financier : une fois que ce délai est écoulé, l'allocataire social qui travaille voit son revenu net diminué du montant de l'exonération ISP. Les simulations de revenus que nous présentons ici n'intègrent pas ces pièges supplémentaires.

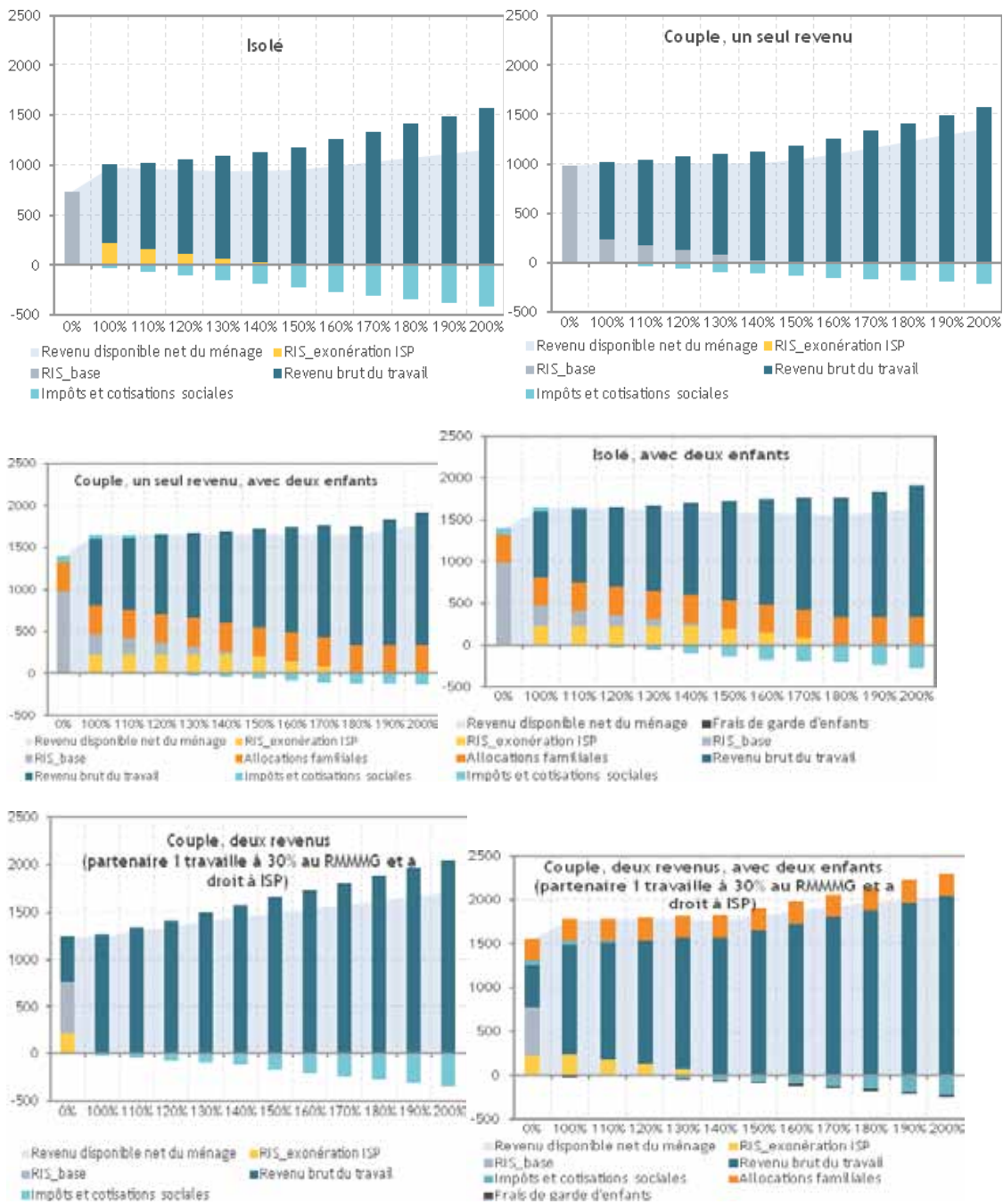
Figure 9 Emploi à temps partiel (par 10%) au RMMM Composantes du revenu en euros (axe vertical) par pourcentage d'occupation (exprimé en % du RMMM) (axe horizontal)



Source: STASIM model van Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Figure 10 50% d'emploi à un éventail de salaires de 100 à 200% du RMMM (par 10%)

Composantes du revenu en euros (axe vertical) pour des salaires en % du RMMM (axe horizontal)



Source: STASIM model van Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

17. Alternatives à l'exonération ISP dans le calcul du revenu d'intégration

17.1. Introduction

Afin de rendre financièrement attrayant le passage du revenu d'intégration à un travail (à temps partiel), la réglementation actuelle prévoit d'exonérer jusqu'à un certain montant les revenus du travail dans le calcul des ressources. Le caractère forfaitaire de cette exonération ISP crée des pièges financiers pour les allocataires sociaux qui veulent travailler (plus) (cf. partie 16). D'où la demande d'examiner des formules alternatives à cette mesure en cherchant tout particulièrement à limiter ces pièges financiers.

17.2. Alternatives à l'exonération ISP

17.2.1. Méthodologie et hypothèses

L'octroi du revenu d'intégration sociale est soumis à un examen des ressources. La mesure ISP permet d'exonérer, dans le calcul de cette allocation, une partie des revenus du travail pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui accèdent à l'emploi. Bien que cette exonération ne soit pas à proprement parler une mesure d'activation, elle peut constituer un incitant financier qui peut pousser des allocataires sociaux à travailler (davantage). Nous allons examiner dans cette partie des pistes de systèmes alternatifs, compte tenu des limites de l'actuelle exonération ISP (cf. partie 16).

Dans cette analyse, l'efficacité de ces systèmes alternatifs à l'exonération ISP sera jugée en fonction de trois critères. Il faut tout d'abord que celui qui travaille touche un revenu net supérieur à son revenu net quand il perçoit seulement le revenu d'intégration sociale. Cela peut paraître évident, mais ce ne serait pas le cas dans une situation où les revenus du travail ne seraient pas exonérés. En effet, lors de l'examen des ressources, ces revenus seraient entièrement déduits du montant du revenu d'intégration. En deuxième lieu, l'exonération doit réduire autant que possible les pièges financiers, autrement dit il faut que travailler plus se traduise par un revenu net plus élevé. Il y a toutefois une restriction dont il faut tenir compte : étant donné que le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMGM) peut être considéré comme une norme interprofessionnelle de rémunération minimale du travail, il ne faut plus octroyer de revenu d'intégration sociale (ni d'exonération ISP) pour des revenus du travail supérieurs au RMMMGM pour un emploi à temps plein. Il en résulte que l'objectif de l'exonération ISP (ou de son alternative) consiste surtout à encourager le travail à temps partiel. En outre, il apparaît que beaucoup de mesures d'activation visent à procurer un salaire à des allocataires sociaux de manière à ce que leur revenu net, pour un emploi à temps plein, corresponde au revenu net d'un travailleur rémunéré au salaire minimum. Il convient aussi de maintenir la tension avec d'autres régimes, comme celui de l'assurance-chômage. Enfin, le troisième critère est que l'application du système alternatif ou de ses modalités de calcul ne peut pas être plus complexe que l'actuelle mesure ISP.

En se fondant sur les résultats de précédentes recherches, l'analyse des alternatives à l'exonération ISP repose sur un système basé sur un pourcentage d'exonération sur le revenu du travail, à l'image du système qui est en vigueur en France, et sur un système basé sur une allocation par heure prestée, comme le système spécifique dans le régime belge de l'assurance-chômage. Ce pourcentage ou cette allocation horaire restent constants, quels que soient le revenu du travail ou la fraction d'occupation. Il en

résulte que le montant de l'exonération n'est pas constant (contrairement à la mesure ISP), mais évolue en fonction du revenu du travail ou de la fraction d'occupation. Le montant total du revenu d'intégration diminue à mesure que l'emploi augmente, sous l'effet de la hausse du salaire net.

Concrètement, trois systèmes ont été étudiés plus en profondeur. Les deux premiers systèmes se composent respectivement d'un pourcentage d'exonération et d'une allocation horaire qui sont calculés en fonction des montants forfaitaires du revenu d'intégration et en relation avec le RMMM. Ils sont dès lors différents selon la catégorie à laquelle appartient le bénéficiaire du revenu d'intégration. Pour rendre ces systèmes aussi transparents que possible, nous sommes partis du RMMM brut. Il s'agit dans l'analyse qui suit du RMMM brut pour un travailleur d'au moins 22 ans et ayant un an d'ancienneté. Notons que le calcul des pourcentages/allocations horaires est basé sur le salaire minimum brut tandis que, pour le calcul du revenu d'intégration, on part du salaire net, en tenant compte par exemple d'exonérations relatives à la composition du ménage.

Un troisième système est basé sur l'allocation de garantie de revenu (AGR) du régime de l'assurance-chômage. L'allocation horaire qui est appliquée pour le calcul de l'AGR est calquée sur le calcul du revenu d'intégration et est identique pour toutes les catégories de bénéficiaires (comme l'AGR, qui ne fait pas non plus de distinction selon la situation familiale du chômeur). Contrairement à l'AGR du régime de l'assurance-chômage, l'allocation est appliquée dans le calcul du revenu d'intégration dès la première heure prestée, comme c'est aussi le cas dans l'actuelle mesure ISP.

Comme dans la partie 16, des simulations de revenus permettent d'étudier l'efficacité de ces alternatives. L'évolution du revenu disponible net est simulée pour les mêmes types de ménages lorsque des allocataires sociaux sans emploi commencent à travailler, et ce pour un éventail de salaires et d'emplois. L'analyse utilise les montants et la législation en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Tout comme dans la partie 16, le revenu du ménage tient compte du revenu d'intégration et de l'exonération ISP, du salaire brut, des cotisations sociales (y compris le bonus à l'emploi), du décompte final de l'impôt sur les personnes physiques et de la contribution spéciale de sécurité sociale, des éventuelles allocations familiales et des frais de garde d'enfant. Il est aussi important de noter que le revenu disponible ne tient pas compte d'aides financières complémentaires ou de tarifs sociaux auxquels les bénéficiaires du revenu d'intégration peuvent parfois avoir droit et qu'ils risquent de perdre en cas d'accès à l'emploi, ni de certains coûts liés au travail, comme les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail.

Les différents systèmes sont comparés selon la plus-value relative d'une situation avec emploi par rapport à une situation avec revenu d'intégration complet. Cet indicateur est calculé comme suit : la différence entre l'augmentation nette du revenu du ménage en cas de travail et en cas de revenu d'intégration uniquement est divisée par le revenu net du ménage en cas de revenu d'intégration uniquement. Il permet d'identifier les pièges financiers, que nous définissons comme l'absence d'une amélioration de la situation financière lorsqu'un bénéficiaire du revenu d'intégration accède à l'emploi (ou à davantage d'emploi). Comme cet indicateur est basé sur le concept de revenu tel que nous l'avons défini ci-dessus, il ne tient pas compte non plus de la perte des aides financières complémentaires ou les tarifs sociaux pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, ni des coûts indirects du travail, comme les frais de déplacement. Mais les avantages de l'emploi à long terme, notamment en ce qui concerne les droits à la pension, n'ont pas été pris en compte non plus.

Enfin, il convient de noter que pour effectuer les simulations de revenus pour les systèmes alternatifs, nous n'avons joué que sur la méthode de calcul de l'exonération ISP. Tous les autres éléments du calcul du revenu d'intégration ont été conservés, de même que l'environnement fiscal et parafiscal (impôts,

éléments spécifiques d'activation comme le bonus à l'emploi, allocations familiales...). Les alternatives qui sont examinées ci-dessous ne sont pas des formules toutes faites, mais plutôt des pistes qui peuvent alimenter le débat. On pourrait ainsi opter pour un système dans lequel le droit au revenu d'intégration ou à l'exonération s'éteint pour un revenu du travail qui se situe x% sous le RMMMGS brut (au lieu de s'éteindre pour un revenu du travail égal au salaire minimum brut). Les formules que nous présentons ici sont facilement adaptables à d'autres alternatives que l'on peut imaginer.

17.2.2. Un pourcentage d'exonération

Un pourcentage fixe du revenu du travail est exonéré dans l'examen des ressources pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui répondent aux conditions de l'exonération. Dans l'hypothèse où le revenu du travail constitue la seule ressource, le montant du revenu d'intégration sociale est calculé comme suit :

$$\text{Montant RIS} = \text{montant forfaitaire RIS} + x\% \text{ de travailY} - \text{travailY}$$

où **RIS = revenu d'intégration sociale**, **travailY = revenu net du travail**

En considérant qu'on ne peut plus accorder de revenu d'intégration (ou d'exonération) pour un revenu du travail égal au salaire minimum brut pour un emploi à temps plein, on peut en déduire que x vaut :

$$0 = \text{montant forfaitaire RIS} + x\% \text{ RMMMGS} - \text{RMMMGS}$$

➤➤➤ $x\% = 1 - \text{montant forfaitaire RIS/RMMMGS}$

➤➤➤ $x = 66\% \text{ pour la catégorie 1 ; } 50\% \text{ pour la catégorie 2 ; } 33\% \text{ pour la catégorie 3 (au 1er janvier 2011)}$

17.2.3. Une allocation horaire calculée

Dans l'examen des ressources, l'exonération sur le revenu du travail est calculée en fonction du nombre d'heures prestées : il s'agit donc d'une allocation horaire par heure de travail. Dans l'hypothèse où le revenu du travail constitue la seule ressource, le montant du revenu d'intégration est calculé comme suit :

$$\text{Montant RIS} = \text{montant forfaitaire RIS} + \text{allocation horaire} - \text{travailY}$$

où **RIS = revenu d'intégration sociale**, **allocation horaire = nombre d'heures de travail * x €** ;
travailY = revenu net du travail

En considérant qu'on ne peut plus accorder de revenu d'intégration sociale (ou d'exonération) pour un revenu du travail égal au salaire minimum brut pour un emploi à temps plein et qu'un emploi à temps plein représente 167 heures par mois (semaine de 38 heures et 22 jours par mois), on peut en déduire que x vaut :

$$0 = \text{montant forfaitaire RIS} + x\text{€} * 167 - \text{RMMMGS}$$

➤➤➤ $x = (\text{RMMMGS} - \text{montant forfaitaire}) / 167$

➤➤➤ $x = 5,8\text{€} \text{ pour la catégorie 1 ; } 4,4\text{€} \text{ pour la catégorie 2 ; } 2,9\text{€} \text{ pour la catégorie 3 (au 1er janvier 2011)}$

Dans la suite du texte, cette méthode alternative sera appelée "l'allocation horaire calculée" (ou simplement "allocation horaire" dans les graphiques).

17.2.4. L'allocation horaire calquée sur l'AGR du régime de l'assurance-chômage

Les chômeurs qui travaillent involontairement à temps partiel peuvent percevoir, en plus de leur revenu du travail, une allocation de garantie de revenu (AGR, voir ci-dessous partie 17.4). L'objectif de ce dispositif est qu'ils perçoivent un revenu égal (pour un emploi allant jusqu'à 1/3 d'un temps plein) ou supérieur (pour un emploi compris entre 1/3 et 4/5 d'un temps plein) à leur allocation de chômage. Plusieurs conditions doivent cependant être réunies pour pouvoir bénéficier de l'AGR. Il doit notamment s'agir d'un emploi à temps partiel involontaire (le bénéficiaire doit donc être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein et être disponible pour un emploi à temps plein) et la durée moyenne hebdomadaire du travail ne peut pas excéder 4/5 d'un emploi à temps plein.

L'AGR est calculée comme suit :

$$\text{AGR} = \text{allocation de référence} + \text{allocation horaire} - \text{salaires net}$$

Où

- »» allocation de référence = l'allocation qui serait perçue en cas de chômage à temps plein
- »» allocation horaire = nombre d'heures prestées au-delà d'un emploi à 1/3 temps x 2,88 € (au 1er janvier 2011)
- »» l'allocation horaire est identique pour toutes les catégories de chômeurs

Cette allocation horaire de l'assurance-chômage est proposée comme variante au SPI dans le calcul du revenu d'intégration. Elle est censée être identique pour les trois catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration. Remarquez que, pour la catégorie 3, l'allocation horaire AGR correspond à l'allocation horaire calculée en raison du rapport entre le salaire minimum et les montants forfaitaires du revenu d'intégration (voir partie 17.2.3). Contrairement à l'assurance-chômage, où elle n'est accordée que pour les heures de travail au-delà d'un tiers-temps, l'allocation horaire AGR est appliquée dans le calcul du revenu d'intégration dès la première heure prestée.

Cette méthode alternative de calcul du revenu d'intégration sera appelée "l'allocation horaire AGR" dans la suite du texte.

17.3. Résultats des simulations basées sur les alternatives à l'exonération ISP

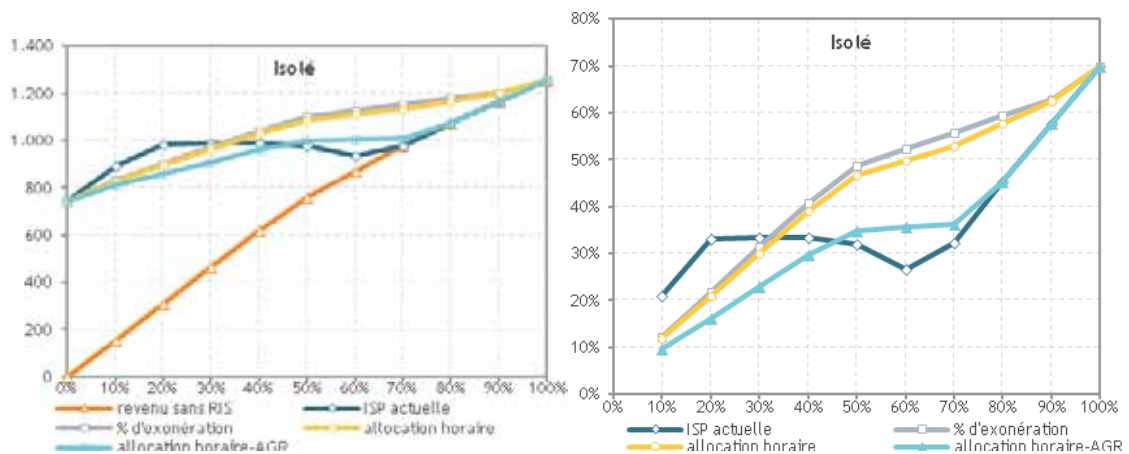
Nous allons illustrer ci-dessous l'impact que ces formules alternatives au forfait ISP exercent sur le revenu disponible net des bénéficiaires du revenu d'intégration. L'efficacité de ces systèmes sera évaluée en fonction de la plus-value relative d'une situation avec emploi par rapport à une situation avec uniquement revenu d'intégration (complet). Cet indicateur doit être positif (le revenu net en cas d'emploi doit être supérieur au revenu d'intégration) et croissant (plus d'emploi doit se traduire par un plus grand revenu net).

Pour faire apparaître le plus clairement possible la structure d'un système alternatif, les résultats sont présentés en plusieurs étapes. Une première partie indique les simulations de revenu et la plus-value relative en cas d'application des pourcentages d'exonération et des allocations horaires décrites à la partie 17.2. Cette méthode est ensuite affinée par l'application de limites que doivent respecter le revenu d'intégration sociale et l'exonération des revenus du travail. Enfin, une troisième partie examine des

solutions potentielles au piège financier qui frappe plus particulièrement les couples de la catégorie 1 (cohabitants sans enfants à charge). Dans chacune de ces parties, nous présentons les résultats des simulations de revenus pour différentes fractions d'occupation au RMMM (de 10 % à 100 %, par tranche de 10 %) et pour un emploi à mi-temps à des salaires de 100 à 200 % du RMMM. Les types de ménages sont les mêmes que dans la partie 16, les résultats pour les couples avec enfants à charge et à un ou deux revenus du travail étant chaque fois présentés en annexe.

Des graphiques illustrent les résultats et la structure des différentes alternatives à l'exonération ISP en montrant l'évolution du revenu disponible et la plus-value relative. Nous allons brièvement préciser cela au moyen d'un exemple à la Figure 11.

Figure 11 Exemple : simulation de revenus alternatives ISP pour différentes fractions d'occupation au RMMM Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %



Chaque type de cas donne lieu à la réalisation d'un double graphique : celui de gauche montre l'évolution du revenu mensuel disponible en euros et celui de droite la plus-value relative en %. L'axe horizontal de ces deux graphiques représente la fraction d'occupation ou le niveau de salaire. Les courbes correspondent aux différents scénarios. La courbe orange avec des triangles représente la situation sans revenu d'intégration sociale et celle en bleu foncé avec des losanges figure l'actuelle mesure d'exonération ISP. Les autres courbes représentent les scénarios alternatifs : le pourcentage d'exonération fixe, l'allocation horaire calculée et l'allocation horaire AGR. Sans procéder à une analyse approfondie, nous pouvons déduire de cet exemple qu'un bénéficiaire isolé du revenu d'intégration qui commence à travailler à temps partiel au RMMM voit son revenu net augmenter par rapport à la situation où il ne perçoit que le revenu d'intégration (pour chaque pourcentage d'occupation, la plus-value relative est supérieure à zéro). On peut également constater que des alternatives telles que le pourcentage d'exonération fixe et l'allocation horaire sont plus performantes que l'actuelle mesure ISP pour éviter des pièges financiers : davantage d'emploi se traduit par un revenu net plus élevé (les courbes suivent une trajectoire ascendante). Autrement dit, la plus-value relative augmente en même temps que la fraction d'occupation.

17.3.1. Pourcentage d'exonération fixe et allocations horaires : simulations de base

Tout comme pour l'exonération ISP, la plus-value relative du passage d'un revenu d'intégration complet à un emploi est positive dans les simulations de formules alternatives. Pour de très petits emplois à temps partiel au salaire minimum (taux d'occupation de 20 à 40 %, selon la catégorie de revenu d'intégration), les trois alternatives génèrent une plus-value relative plus faible que l'exonération ISP (voir Figure 12). Par exemple, pour une personne isolée exerçant un travail à un taux d'occupation de 20 %, la mesure ISP procure un revenu net de 33 % plus élevé par rapport à une situation avec revenu d'intégration complet alors que cette plus-value n'est que de 24 % avec le pourcentage d'exonération et l'allocation horaire et de 16 % avec l'allocation horaire AGR.

En revanche, alors que le forfait ISP ne crée pas de plus-value relative pour un taux d'occupation compris entre 20 et 60 % du salaire minimum (comme le montre la trajectoire horizontale des courbes), c'est le cas pour les systèmes alternatifs (courbes croissantes). De plus, ceux-ci procurent aussi un revenu d'intégration pour de plus grands emplois à temps partiel, à l'exception de l'allocation horaire AGR pour les bénéficiaires du revenu d'intégration de la catégorie 1 (cohabitants sans enfants à charge). Ceci est dû à l'individualisation d'un revenu d'intégration relativement faible combiné à une allocation horaire AGR relativement faible elle aussi.

Il ressort des simulations pour un emploi à mi-temps à des salaires supérieurs au RMMM (voir Figure 13) que, tout comme l'actuelle exonération ISP, les deux formes d'allocation horaire ne procurent pas de plus-value relative pour des salaires plus élevés. En effet, l'allocation varie en fonction du nombre d'heures prestées, qui ne change pas dans ces simulations, contrairement au pourcentage d'exonération sur le revenu du travail qui produit une plus grande exonération à mesure que le salaire augmente.

Par ailleurs, les simulations font également apparaître qu'avec l'allocation horaire calculée et le pourcentage d'exonération fixe, le revenu d'intégration sociale est encore accordé pour un emploi à temps plein au RMMM (voir Figure 12) ou pour un emploi à mi-temps à un salaire qui s'élève à 200 % du RMMM (voir Figure 13). L'allocation horaire et le pourcentage d'exonération sont basés sur le salaire minimum brut et les montants forfaitaires du revenu d'intégration. Ceci a l'avantage que ces deux systèmes sont transparents et peuvent être assez aisément adaptés à des modifications de ces éléments sous-jacents qui les composent. Mais d'un autre côté, pour calculer le revenu d'intégration sociale, on part du salaire net. Comme celui-ci est inférieur au salaire brut, le revenu d'intégration sociale peut encore être accordé pour 100 % d'emploi au salaire minimum. Des solutions à ce problème sont suggérées à la partie 17.3.2.

Avec les formules alternatives, le piège financier propre à la catégorie 1 (cf. ci-dessus) n'est pas évité, mais reporté sur des salaires plus élevés ou des taux d'occupation plus importants. Des pistes pour le supprimer seront examinées à la partie 17.3.3. D'autre part, la plus-value relative pour ces couples est très grande avec le pourcentage d'exonération et l'allocation horaire calculée. En effet, l'un et l'autre sont fixés pour la catégorie 1 à partir d'un revenu d'intégration entièrement individualisé, ce qui fait que l'écart entre leur montant forfaitaire et le RMMM est relativement grand. Il en résulte une allocation horaire et un pourcentage d'exonération conséquents. Dans la pratique et dans les simulations, les deux partenaires des couples de la catégorie 1 peuvent recevoir le revenu d'intégration et le conjoint qui ne travaille pas perçoit entièrement ce revenu d'intégration tant que son partenaire qui travaille (plus) le reçoit aussi. Une solution à cette situation sera également recherchée à la partie 17.3.3.

Figure 12 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d’occupation au RMMMG Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

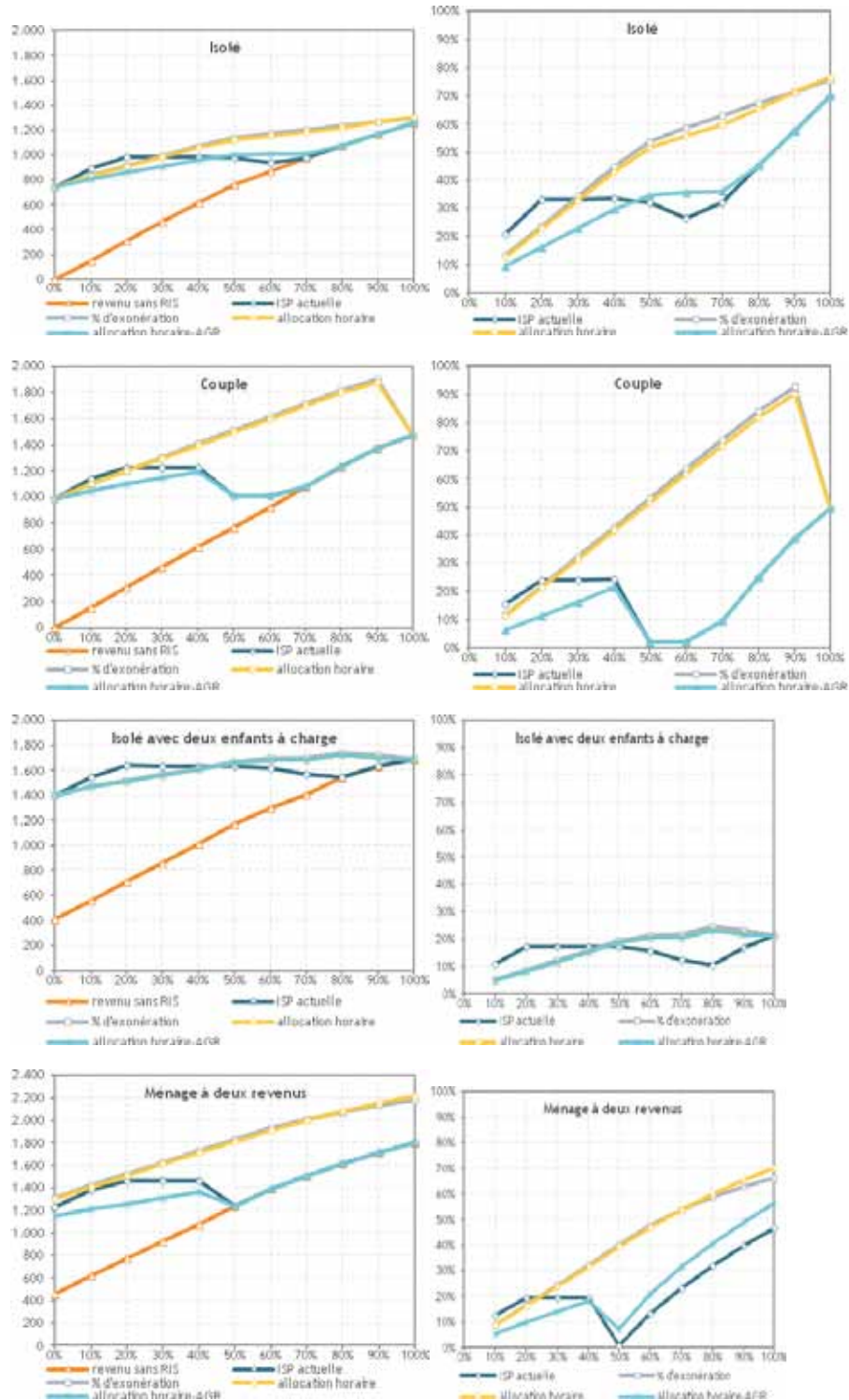
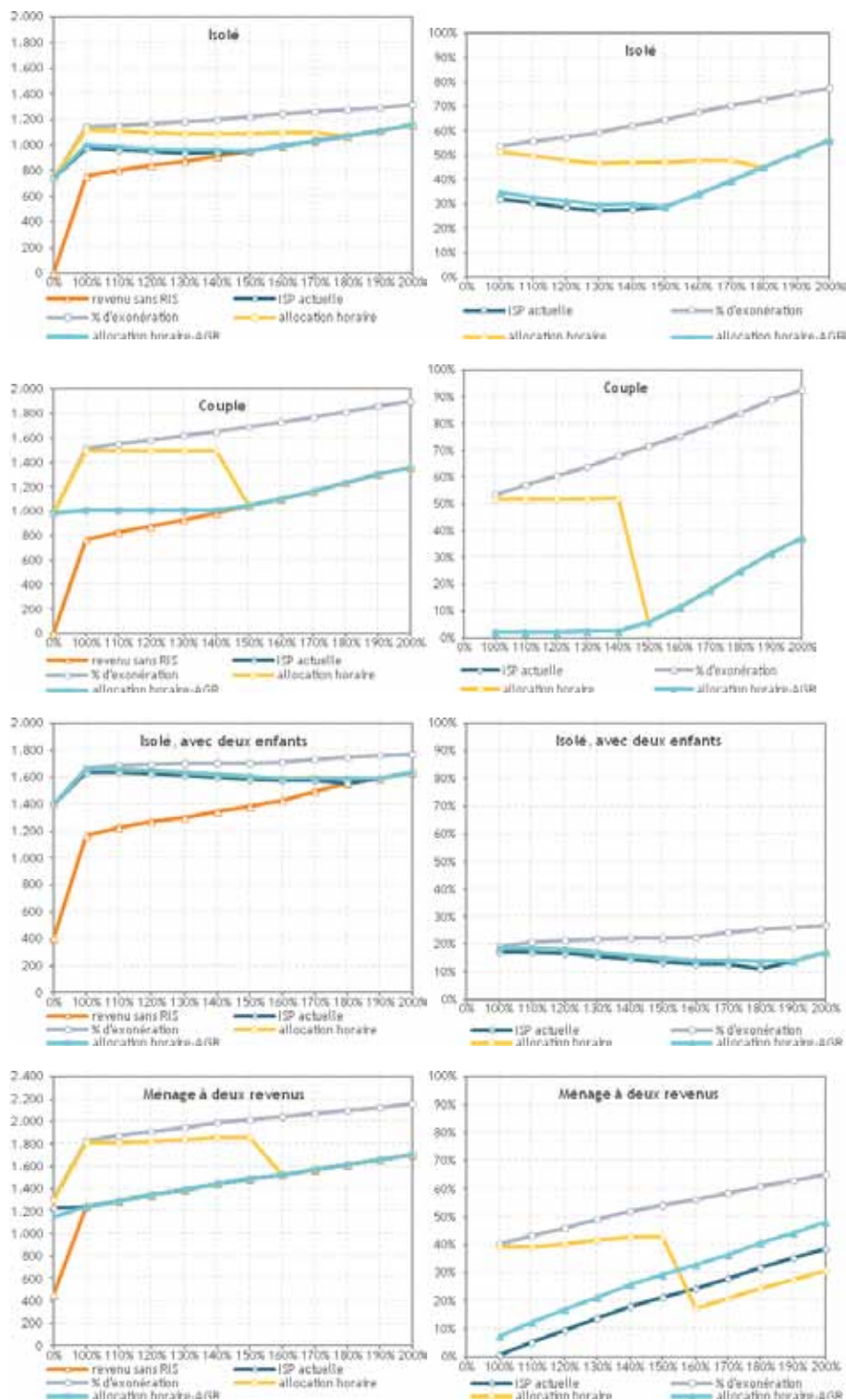


Figure 13 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMM Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %



17.3.2. Pourcentage d'exonération fixe et allocation horaire : avec limites d'application

Il ressort de la Figure 12 et de la Figure 13 que si le revenu d'intégration sociale est calculé en appliquant le pourcentage d'exonération ou l'allocation horaire calculée, il est encore accordé pour des emplois à temps plein avec des salaires bruts supérieurs à 100 % du RMMMGM. Pourtant, ce RMMMGM a été conçu comme un plafond à l'attribution d'un revenu d'intégration. La raison de cette contradiction est que l'allocation horaire et le pourcentage fixe ont été calculés à partir du RMMMGM brut afin de rendre la formule transparente. Or, dans le calcul du revenu d'intégration sociale, on se base sur des revenus nets. Comme le revenu net est inférieur au revenu brut, le revenu d'intégration sociale peut encore être accordé pour des revenus bruts supérieurs au RMMMGM brut à temps plein.

C'est pourquoi nous proposons que l'application du revenu d'intégration soit assortie d'une limite supérieure, qui peut être imposée soit après le calcul du revenu d'intégration, soit au moment de déterminer le pourcentage d'exonération ou l'allocation horaire.

a) Limite d'application de l'exonération des revenus du travail basée sur la réglementation AGR

Pour fixer un plafond à l'octroi du revenu d'intégration, nous nous basons sur les limites imposées à l'AGR dans le régime de l'assurance-chômage : la règle est que l'AGR ne peut être accordée que si le salaire mensuel brut est inférieur au RMMMGM à temps plein et si la durée (hebdomadaire) du travail n'excède pas 4/5 d'un emploi à temps plein. Enfin, l'AGR qui est calculée est limitée à la différence entre le salaire net fictif à temps plein que l'intéressé recevrait dans la même fonction et son salaire net à temps partiel.

Les Figure 14 et Figure 15 montrent les résultats de l'application de cette limite sur le revenu d'intégration. Celui-ci n'est plus accordé pour des revenus du travail équivalents à 100 % du RMMMGM. Mais cette méthode crée des pièges financiers, entre autres du fait que le revenu d'intégration est limité à des emplois qui ne dépassent pas 4/5 d'un temps plein. Cela a pour effet que le revenu disponible peut être inférieur pour un emploi à 90 % qu'à 80 %. De tels pièges existent aussi dans l'actuelle réglementation de l'assurance-chômage.

Figure 14 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d’occupation au RMMMG avec plafonnement de l’exonération selon la réglementation AGR Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

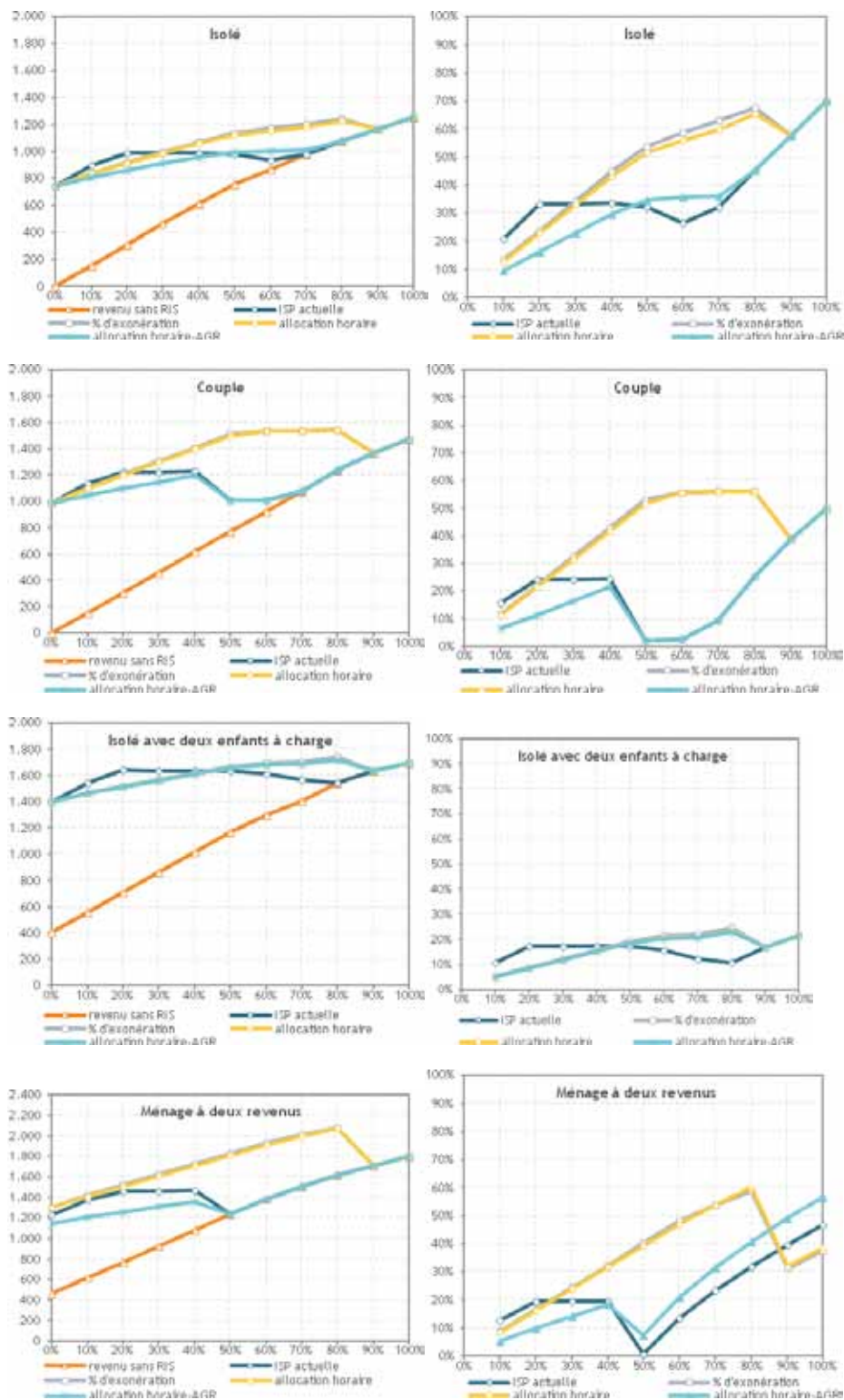


Figure 15 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMM avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR
 Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %



b) Limite d'application de l'exonération sur le revenu du travail basée sur une limitation du pourcentage ou de l'allocation

Un autre moyen pour combler le fossé entre les revenus bruts (pour la détermination des paramètres des allocations horaire et des pourcentages d'exonération) et les revenus nets (pour la détermination du revenu d'intégration) est de plafonner les paramètres utilisés : le pourcentage d'exonération ou l'allocation horaire sont donc limités avant que le revenu d'intégration ne soit calculé. Cela peut se faire par exemple en les réduisant d'un certain pourcentage. Les Figure 16 et Figure 17 présentent les résultats pour une réduction de 10 % qui a pour effet de ramener les pourcentages d'exonération à 60 %, 45 % et 30 % et les allocations horaires à 5,26 €, à 3,93 € et à 2,6 € respectivement pour les catégories 1, 2 et 3.

Cette méthode ne crée pas de pièges financiers supplémentaires mais, en raison des pourcentages ou des allocations plus faibles, elle génère aussi moins d'incitants financiers pour les bas revenus. La différence avec l'actuelle mesure ISP (qui est plus avantageuse pour les très petits emplois à temps partiel) s'en trouve donc accrue.

Un inconvénient non négligeable de cette méthode est la difficulté de fixer une limite performante pour les paramètres. En effet, le plafond doit capter les différences entre les salaires bruts et les salaires nets. La conséquence en est que, si on touche à la politique salariale, cela exerce une influence directe sur le revenu d'intégration complémentaire. Par exemple, un salaire brut pour un emploi à mi-temps à 200 % du salaire minimum correspond au revenu d'un emploi à temps plein au salaire minimum. Mais ce salaire plus élevé est davantage imposé, ce qui réduit le salaire net. Comme c'est le salaire net qui sert à calculer le revenu d'intégration, il est encore possible, dans un cas comme celui-là, d'octroyer une exonération partielle, et donc un revenu d'intégration. Nous le constatons également pour des simulations de revenus basées sur un pourcentage d'exonération sur le revenu du travail pour des isolés et des couples sans enfants à charge.

Figure 16 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d’occupation au RMMMG avec plafonnement de l’exonération par une limitation du pourcentage et de l’allocation horaire Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

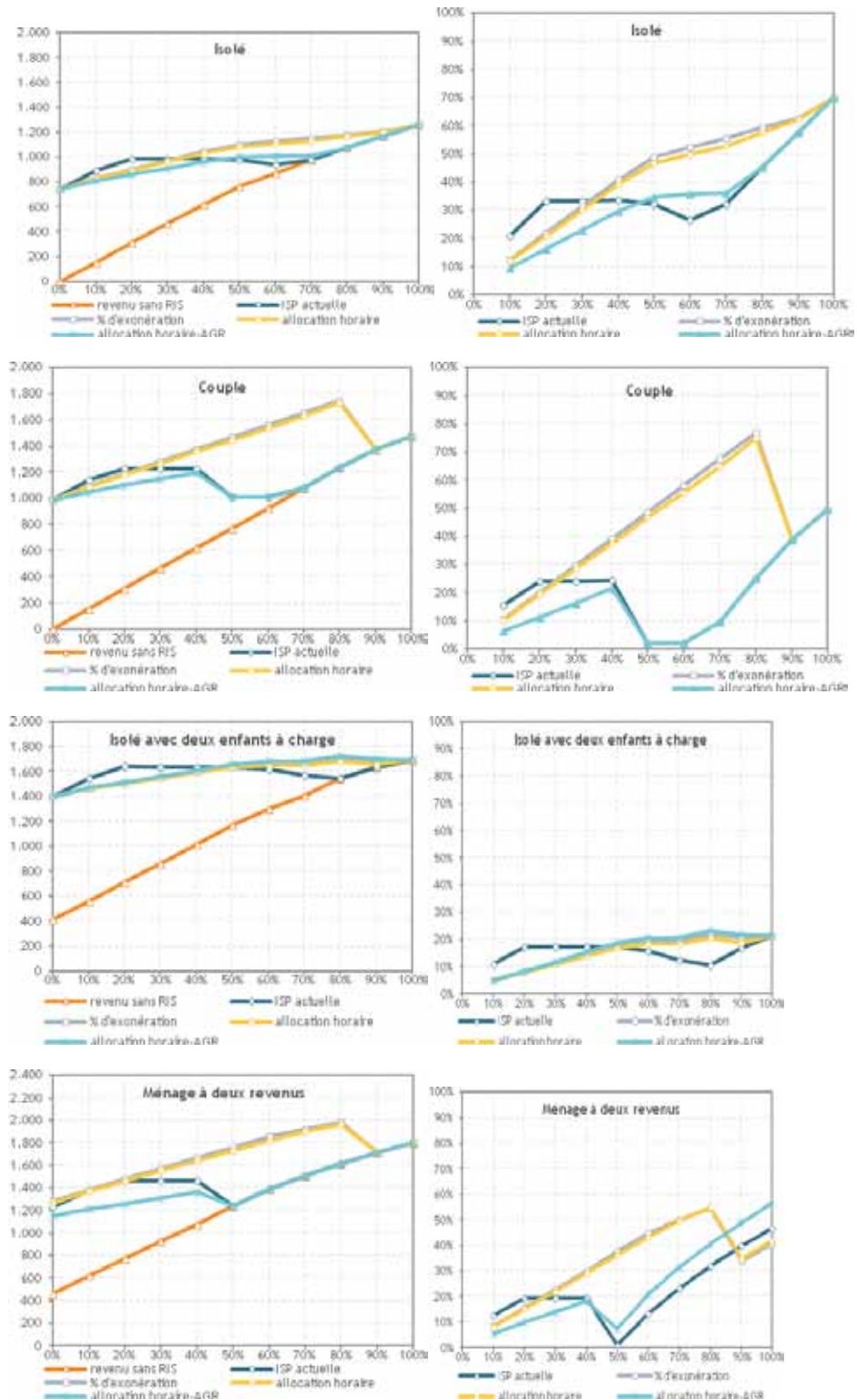


Figure 17 Simulation de revenus alternatives ISP-pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMM avec plafonnement de l'exonération par une limitation du pourcentage et de l'allocation horaire Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %



17.3.3. Piste de solution pour le piège financier propre aux couples sans enfants à charge (catégorie 1)

Les alternatives proposées entraînent, pour les couples de la catégorie 1, deux restrictions qui touchent toutes les deux au traitement du revenu du travail dans le calcul du revenu d'intégration. D'une part, ces couples subissent le même piège financier qu'avec l'actuelle mesure ISP. Comme nous l'avons indiqué à la partie 16.2.2, ce piège est dû au fait que l'exonération du revenu du travail n'est pas (entièrement) individualisée. D'autre part, les allocations horaires calculées et les pourcentages d'exonération entraînent une application très large du revenu d'intégration (pour des revenus du travail élevés) en raison du mode de calcul des paramètres : en effet, ils sont basés sur des montants forfaitaires entièrement individualisés du revenu d'intégration, ce qui revient à faire entièrement abstraction du montant total du revenu d'intégration pour le couple. Cette section propose des solutions à ces problèmes.

a. Octroi de l'exonération sur le revenu du travail aux deux partenaires

Ce piège financier supplémentaire peut être réduit en accordant une exonération ISP complète aux deux partenaires. Autrement dit, lors du calcul du revenu d'intégration, cette exonération serait aussi accordée au partenaire 2 (qui ne travaille pas) en tenant (partiellement) compte du revenu du travail du partenaire 1. Le revenu du travail du partenaire 1 n'est pris en compte dans le calcul du revenu d'intégration du partenaire 2 que s'il est supérieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération. Mais il s'agit de la partie du revenu du travail qui est supérieure au montant forfaitaire. En d'autres termes, on n'accorde donc pas d'exonération, ce qui crée un piège financier supplémentaire (équivalent au montant de l'exonération). Mais si l'exonération est aussi accordée dans le calcul du revenu d'intégration du partenaire 2, le revenu du travail entre en ligne de compte pour la partie qui excède la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération et ce piège financier disparaît.

Nous allons illustrer cela au moyen d'un exemple simplifié. Le partenaire 1 travaille, touche un salaire net de 750 euros par mois et a droit à l'exonération ISP. Le partenaire 2 ne travaille pas. Abstraction faite d'éventuelles exonérations supplémentaires dans le calcul du revenu d'intégration, celui-ci peut être calculé comme suit :

- Revenu d'intégration partenaire 1 = montant forfaitaire du revenu d'intégration + exonération ISP – revenus du travail = $523,74 + 229,95 - 750 = 3,69$ euros
- Revenu d'intégration partenaire 2 : comme le partenaire 1 touche encore un revenu d'intégration, son revenu du travail n'est pas pris en compte dans le revenu d'intégration du partenaire 2. Dans cet exemple simplifié, cela donne :
- Revenu d'intégration partenaire 2 = montant forfaitaire du revenu d'intégration = 523,74 euros

Le revenu total du ménage s'élève donc à 1277,43 euros (750 euros + 3,69 euros + 523,74 euros)

- Supposons à présent que le partenaire 1 gagne 5 euros de plus par mois. Son revenu net du travail s'élève alors à 755 euros et est supérieur à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération (523,74 + 229,95), ce qui le prive du droit au revenu d'intégration sociale. La partie du salaire qui est supérieure au montant forfaitaire du revenu d'intégration est alors déduite du revenu d'intégration du partenaire, sans que l'on tienne compte de l'exonération ISP, ce qui donne :

- Revenu d'intégration partenaire 2 = montant forfaitaire du revenu d'intégration – (partie du revenu du travail supérieure au montant forfaitaire) = $523,74 - 231,26 = 292,48$ euros

Le revenu total du ménage s'élève alors à 1047,48 euros (755 euros + 292,48 euros), ce qui crée un piège financier de 229,95 euros.

- En revanche, si on tenait compte de l'exonération ISP pour déterminer le revenu du travail du partenaire 1 dans le calcul du revenu d'intégration du partenaire 2, on ne prendrait en considération que la partie du revenu du travail qui est supérieure à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération ISP. Dans notre exemple, cela donnerait :
 - Revenu d'intégration partenaire 2 = montant forfaitaire du revenu d'intégration – (partie du revenu du travail supérieure au montant forfaitaire + SPI) = 523,74 – 1,31 = 522,43 euros

Le ménage disposerait alors d'un revenu total de 1277,43 euros (755 euros + 522,43 euros). On éviterait ainsi le piège financier (mais pas la limitation propre au caractère forfaitaire de la mesure ISP dans le système actuel).

b. Pourcentage d'exonération et allocation horaire sur la base du revenu d'intégration total

On pourrait pallier le problème des exonérations et des allocations horaires trop généreuses, telles qu'elles sont calculées pour le moment, en tenant compte, au moment de déterminer ces paramètres, du montant total du revenu d'intégration sociale et non pas du montant individuel. En effet, les deux partenaires peuvent percevoir un revenu d'intégration. Les pourcentages ou les allocations horaires sont alors déterminés sur la base de deux fois le montant forfaitaire du revenu d'intégration pour les couples de la catégorie 1 par rapport au RMMM. Ces paramètres correspondent ainsi aux paramètres pour la catégorie 3. Ensuite, le revenu du travail est exonéré dans le calcul du revenu d'intégration de chaque partenaire en calculant le pourcentage ou l'allocation horaire.

Remarquons que, dans le mode actuel de calcul du revenu d'intégration, on se base sur un seul et même forfait ISP, indépendamment de la catégorie dont fait partie le bénéficiaire. Les différentes allocations selon la catégorie de chômage ont également été supprimées dans la réglementation relative à l'AGR et réduites à une allocation unique pour les différentes catégories.

Nous présentons ci-dessous les résultats de ces adaptations. Les Figures 18 à 21 montrent les simulations de revenus pour les couples de la catégorie 1 quand on se base, pour le calcul du pourcentage ou de l'allocation horaire, sur le montant total du revenu d'intégration auquel ils ont droit ensemble par rapport au RMMM. En outre, l'exonération sur le revenu du travail est individualisée : elle est donc entièrement appliquée (y compris celle du partenaire) pour le calcul du revenu d'intégration individuel des deux partenaires. Nous avons fait de même pour le calcul du revenu d'intégration sur la base de l'actuelle mesure ISP, dont les résultats apparaissent dans les graphiques ci-dessous. Nous constatons que cela apporte une solution au piège à l'emploi dans la catégorie 1. La Figure 18 et la Figure 19 reposent sur les mêmes simulations, avec l'application de la limite supérieure telle que nous l'avons évoquée à la partie 17.3.2.a, c'est-à-dire conformément aux modalités de l'AGR de l'assurance-chômage. Les résultats présentés à la Figure 20 et à la Figure 21 tiennent compte d'un plafond sous la forme d'une réduction du pourcentage d'exonération et de l'allocation horaire, comme expliqué à la partie 17.3.2.b.

Figure 18 Simulation de revenus alternatives ISP - pour différentes fractions d'occupations au RMMMG adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement selon réglementation AGR
 Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

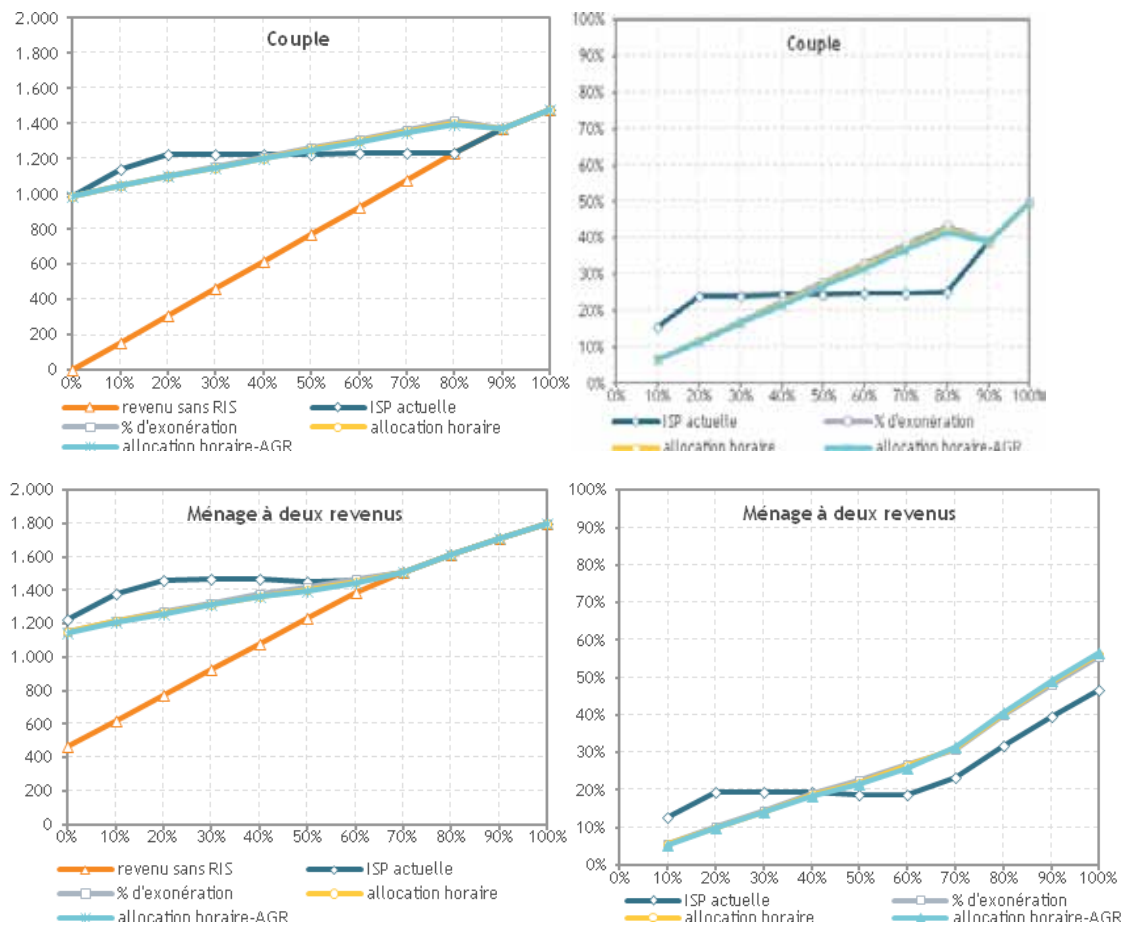


Figure 19 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMM adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement selon réglementation AGR Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

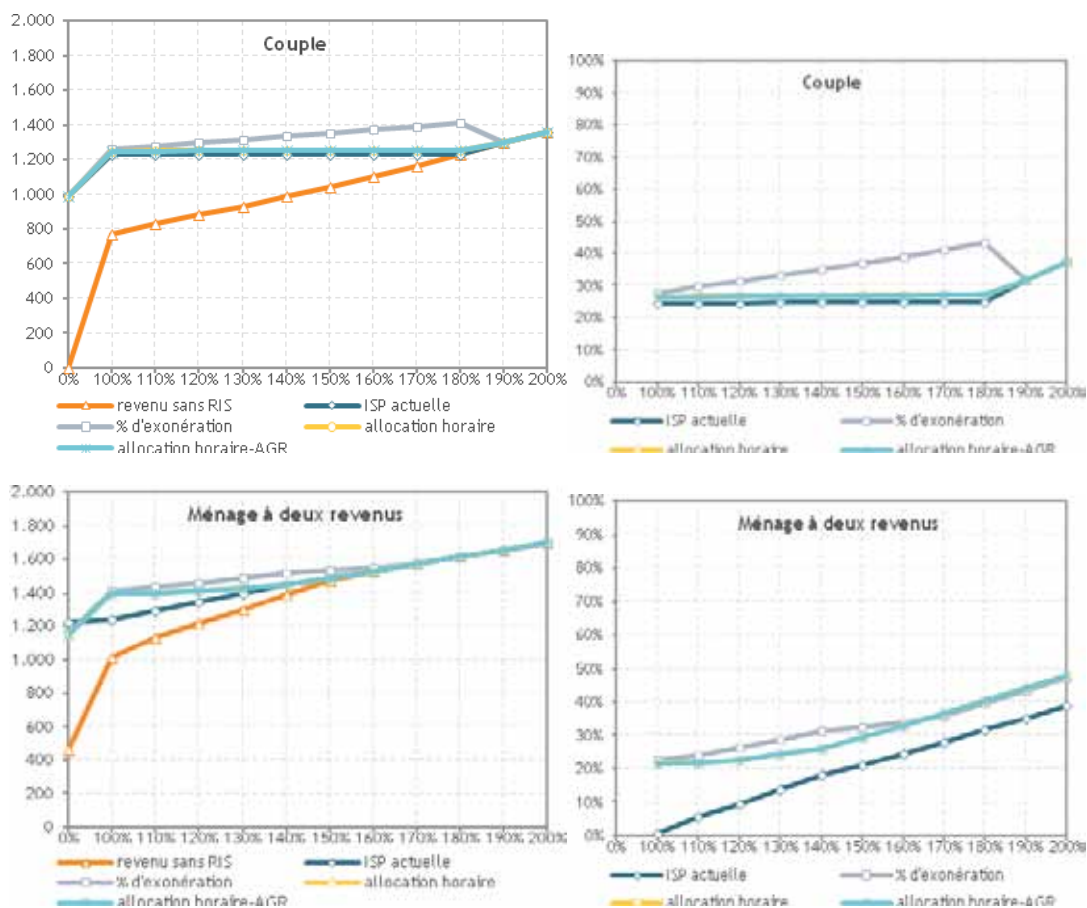


Figure 20 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d’occupations au RMMMG adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement par réduction du pourcentage et de l’allocation horaire Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

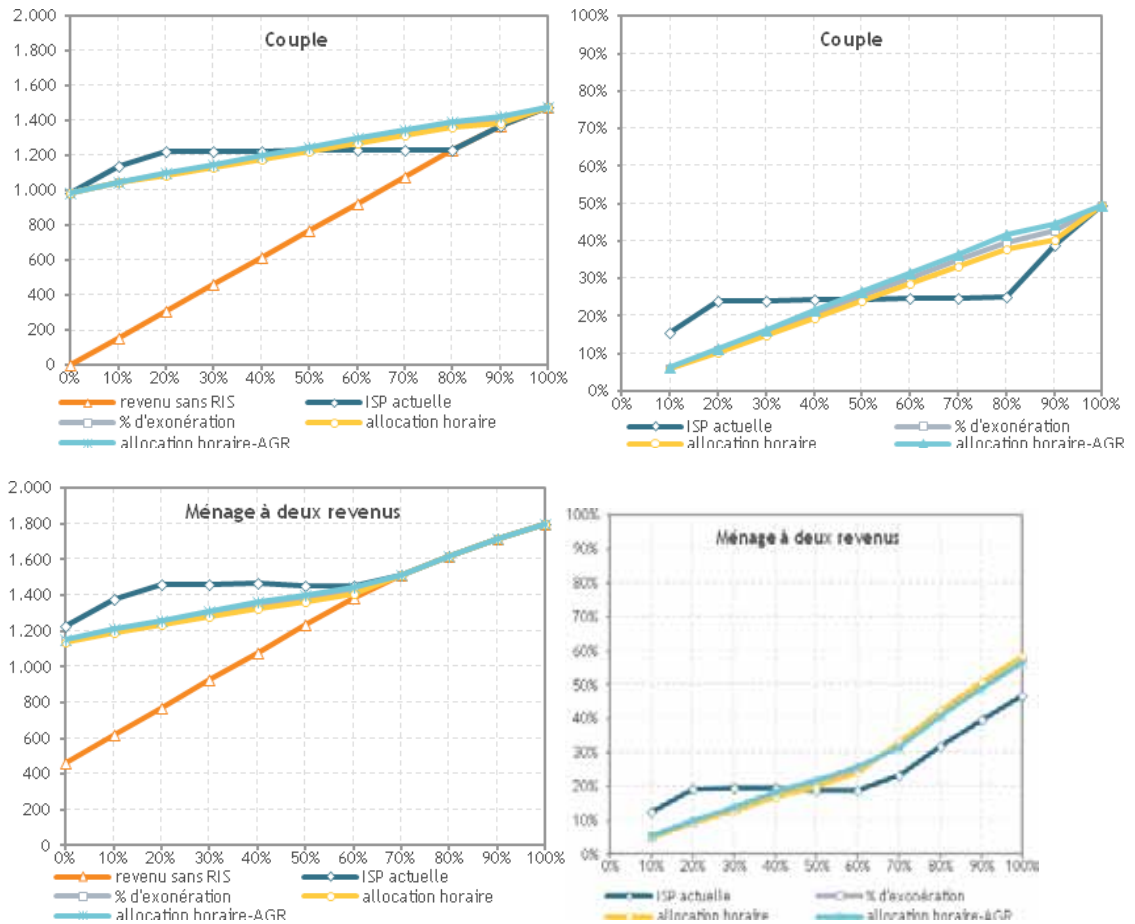
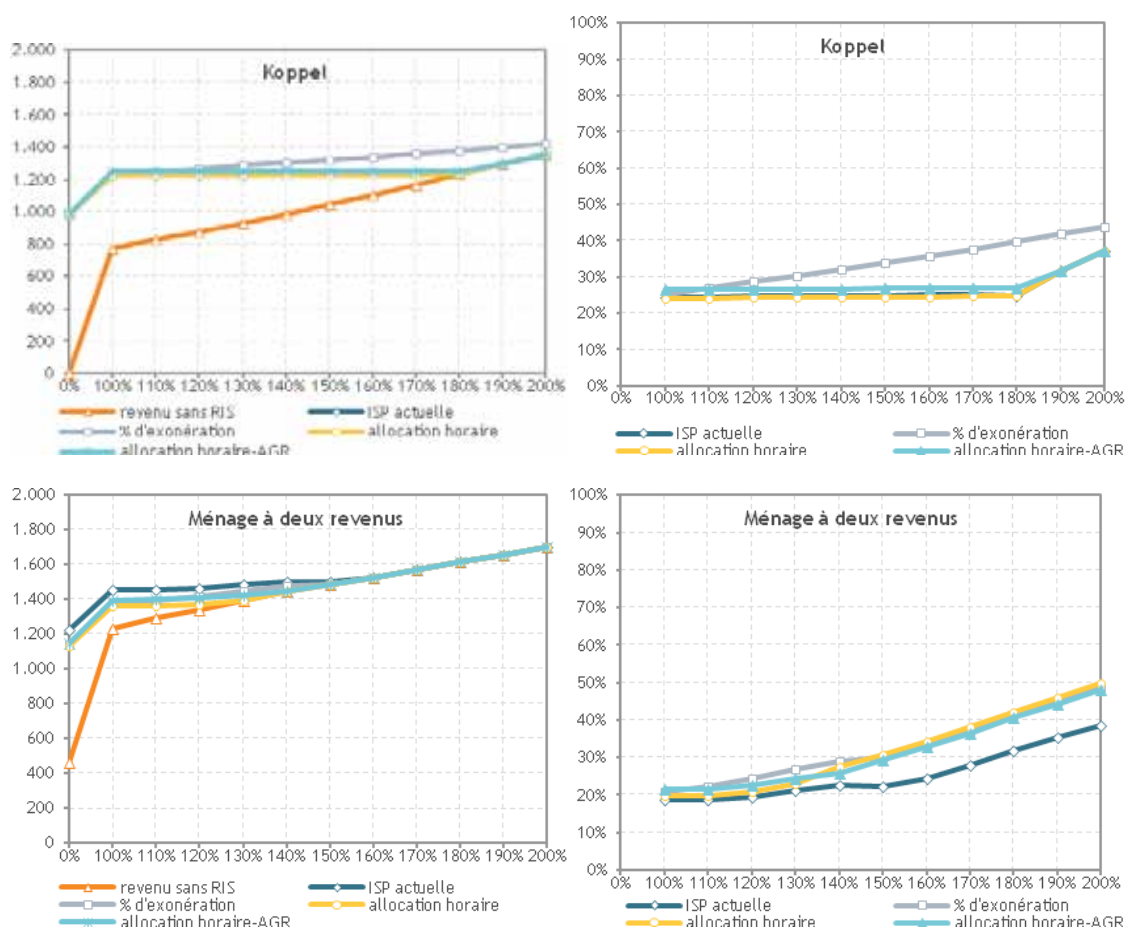


Figure 21 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMG adaptations spécifiques pour la catégorie 1 et plafonnement par réduction du pourcentage et de l'allocation horaire Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %



17.4. Comparaison avec l'AGR de l'assurance-chômage

Quand on développe une alternative à l'exonération ISP, il faut veiller à maintenir la tension avec d'autres dispositifs, comme l'assurance-chômage. Il existe dans ce régime une allocation de garantie de revenu (AGR) (voir ci-dessus) qui consiste à appliquer au calcul de l'allocation une exonération du revenu du travail. Avant de faire une comparaison du revenu disponible avec le revenu d'intégration (ISP et alternatives) et avec l'AGR, nous allons encore faire une brève description de celle-ci.

Les bénéficiaires d'une allocation de chômage qui travaillent involontairement à temps partiel peuvent recevoir une AGR en plus de leur revenu du travail. Cette AGR est calculée comme suit : allocation de référence + supplément horaire – rémunération nette. L'allocation de référence est l'allocation de chômage que l'on aurait reçue en cas de chômage complet. Le supplément horaire est le nombre d'heures prestées au-delà d'un tiers-temps, multiplié par 2,99 euros (à partir du 1^{er} février 2012) et la rémunération nette est le salaire brut dont on a déduit les cotisations du travailleur pour la sécurité sociale et le précompte professionnel forfaitaire. Remarquons que ce salaire net ne tient pas compte du bonus à l'emploi. Pour ceux qui perçoivent un faible revenu du travail et qui touchent le bonus à l'emploi, cela signifie qu'un salaire plus bas est déduit de l'allocation de référence, ce qui se traduit par une AGR plus élevée.

Le but de l'AGR est de procurer aux chômeurs qui vont travailler à temps partiel un revenu qui

- › est au moins égal à l'allocation de chômage pour ceux qui exercent un emploi à 1/3 temps au maximum ;
- › est plus élevé que l'allocation de chômage pour ceux qui exercent un emploi compris entre un 1/3 temps et un 4/5 temps.

La Figure 22 illustre les résultats des simulations de revenus pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler et, le cas échéant, qui ont droit à l'exonération ISP ou à une alternative (cf partie 17.3) ainsi que pour les chômeurs percevant une allocation de chômage minimale qui peuvent bénéficier de l'AGR. Les simulations de revenus des alternatives à la mesure ISP sont celles qui appliquent un plafond conforme aux limites de l'AGR dans l'assurance-chômage. Pour les couples de la catégorie 1, on se base sur une individualisation de l'exonération du revenu du travail (dans le calcul du revenu du travail du partenaire, on tient compte du forfait du revenu d'intégration et aussi de l'exonération/allocation horaire, et pas seulement du forfait), cf. partie 17.3.3. Les simulations de l'exonération ISP sont conformes à la réglementation actuelle.

Figure 22 Revenu mensuel disponible net pour chômeurs avec AGR et bénéficiaires du RIS avec ISP ou alternatives pour différents pourcentages d'occupation au salaire minimum En euros par mois

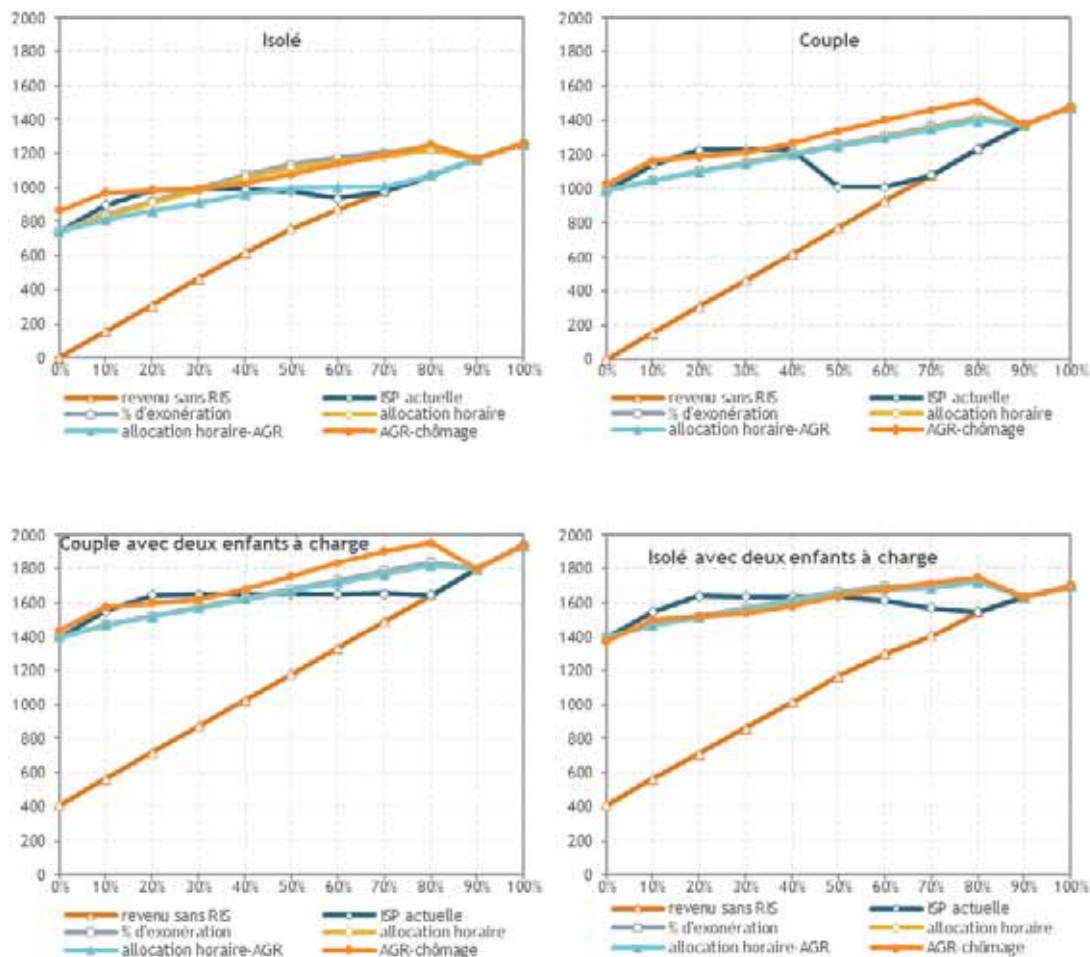


Tableau 7 Revenu mensuel net disponible pour les chômeurs avec AGR et des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) avec ISP ou formule alternative pour divers pourcentages d'occupation au salaire minimum *En euros par mois*

	Chômage et AGR	RIS et ISP	RIS et % d'exonération	RIS et allocation horaire calculée	RIS et allocation horaire AGR
Isolé					
Pas d'emploi	863	740	740	740	740
30 % d'emploi	992	987	995	985	910
50 % d'emploi	1078	978	1139	1122	997
70 % d'emploi	1196	979	1206	1183	1009
Couple					
Pas d'emploi	1028	987	987	987	987
30 % d'emploi	1213	1226	1156	1152	1149
50 % d'emploi	1338	1008	1260	1253	1248
70 % d'emploi	1462	1081	1364	1354	1348
Couple avec deux enfants					
Pas d'emploi	1437	1396	1396	1396	1396
30 % d'emploi	1622	1648	1578	1571	1571
50 % d'emploi	1755	1651	1682	1671	1670
70 % d'emploi	1905	1654	1786	1771	1770
Isolé avec deux enfants					
Pas d'emploi	1370	1396	1396	1396	1396
30 % d'emploi	1538	1639	1569	1562	1562
50 % d'emploi	1639	1637	1668	1657	1656
70 % d'emploi	1715	1570	1702	1687	1686

La Figure 22 présente les simulations de revenus de l'AGR dans le régime de l'assurance-chômage (ou AGR-chômage) et du revenu d'intégration sur la base de l'actuelle mesure ISP ainsi que sur la base d'alternatives (allocation horaire calculée, pourcentage d'exonération et allocation horaire calquée sur l'AGR). Les montants des revenus disponibles pour certains pourcentages d'occupation figurent au Tableau 7. Ces simulations nous amènent à faire les constats suivants :

1. en cas d'**inactivité complète**, les revenus simulés sont relativement proches les uns des autres. L'allocation accordée aux chômeurs de longue durée est un peu supérieure au revenu d'intégration, mais les écarts sont faibles. Pour un parent isolé avec deux enfants à charge qui perçoit une allocation de chômage, le revenu net est toutefois inférieur à une situation semblable avec revenu d'intégration. Ceci est dû au fait que le chômeur qui se trouve dans cette situation⁴⁴ n'a pas de crédit d'impôt pour enfants à charge, contrairement au bénéficiaire du revenu d'intégration (ce revenu est exonéré d'impôt et n'entre pas dans le revenu imposable)⁴⁵.

⁴⁴ Notons que ceci est propre à ce cas particulier et que cela ne se produirait pas si le même chômeur avait trois enfants à charge.

⁴⁵ Dans l'hypothèse où le bénéficiaire du revenu d'intégration remet une déclaration d'impôt pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt.

2. en cas **d'emploi allant jusqu'à un tiers temps**

- **l'AGR du régime de l'assurance-chômage** permet de compléter le salaire jusqu'au niveau de l'allocation de chômage. Comme il n'y a pas encore d'allocation horaire, il n'y a pas non plus de plus-value financière entre un emploi à un taux d'occupation de 10 % ou de 30 %. On peut remarquer que le revenu disponible net est supérieur à l'allocation de chômage. Ceci est dû au fait que le salaire net qui est déduit de l'allocation de référence dans le calcul de l'AGR-chômage ne tient pas compte du bonus à l'emploi. Il est donc inférieur au salaire net qui est effectivement perçu, ce qui donne lieu à une AGR-chômage plus élevée.
- Pour les **bénéficiaires du revenu d'intégration avec exonération ISP**, il n'y a pas non plus de plus-value pour ces fractions d'occupation⁴⁶. Le revenu disponible net des bénéficiaires du revenu d'intégration qui passent à un emploi de 30 % et ont droit à l'exonération ISP est généralement plus élevé que celui des chômeurs qui acceptent un emploi similaire à temps partiel (involontaire), mais les écarts sont réduits. Certes, la somme du revenu d'intégration et de l'exonération ISP est supérieure à l'allocation de chômage et celle-ci est imposée, contrairement au revenu d'intégration, ce qui donne lieu à un revenu d'intégration relativement plus élevé. Mais d'un autre côté, le salaire net effectivement payé est déduit du forfait du revenu d'intégration (contrairement à l'AGR-chômage, où le salaire net est déduit de l'allocation de référence sans bonus à l'emploi, ce qui donne lieu à une AGR relativement plus élevée, voir ci-dessus).
- En comparaison avec les **alternatives à l'exonération ISP**, les chômeurs qui exercent involontairement un emploi à temps partiel avec une très faible fraction d'occupation (AGR-chômage) ont un revenu disponible plus élevé. En effet, comme le nombre d'heures d'emploi est encore très bas, l'exonération sur le revenu du travail dans le calcul du revenu d'intégration, qui prend cours dès la première heure prestée dans les simulations, est limitée.

3. Pour un **emploi à temps partiel compris entre 1/3 et 4/5** d'un emploi à temps plein,

- **l'AGR-chômage** comporte une allocation horaire qui a pour effet qu'en travaillant plus, on dispose d'un revenu plus élevé⁴⁷. De cette manière, le revenu des travailleurs à temps partiel involontaires avec AGR est aussi plus grand que celui de **bénéficiaires du revenu d'intégration avec ISP**. L'écart augmente proportionnellement au nombre d'heures de travail.
- la comparaison entre le revenu disponible basé sur des **formules alternatives à l'exonération ISP** et sur l'AGR-chômage est différente selon la catégorie concernée :
 - pour les couples avec enfants à charge (catégorie 3), le revenu disponible pour les demandeurs d'emploi avec l'AGR-chômage est plus grand que pour les bénéficiaires du revenu d'intégration lorsque le calcul est basé sur un pourcentage d'exonération ou une allocation horaire. Cette allocation ou ce pourcentage sont pourtant très proches, pour cette catégorie, de ceux de l'AGR-chômage. Ce qui joue ici à nouveau, c'est la non prise en compte du bonus à l'emploi dans le revenu du travail qui sert à calculer l'AGR-chômage (cf. ci-dessus). Mais cette différence de revenu entre l'AGR-chômage et les alternatives à l'exonération ISP disparaît pour les isolés avec deux enfants à charge (cas type pour la catégorie 3) étant donné que le revenu

⁴⁶ Ou une plus-value très limitée en cas de passage d'un emploi de 10 % à 20 % parce que, pour un emploi à 10 %, le revenu net du travail est inférieur au montant forfaitaire de l'exonération ISP, ce qui fait que celle-ci n'est pas encore entièrement accordée.

⁴⁷ Remarquons toutefois que le montant total de l'AGR-chômage continue à diminuer par heure de travail supplémentaire sous l'effet de la hausse du salaire net.

d'intégration n'est pas imposé, contrairement à l'allocation de chômage. Le chômeur a dès lors un revenu imposable plus élevé et n'a pas de crédit d'impôt pour enfants à charge.

- Pour les isolés sans enfants à charge (catégorie 2), le revenu disponible est plus petit avec l'AGR-chômage qu'avec le revenu d'intégration sociale basé sur l'allocation horaire calculée et le pourcentage d'exonération parce que ces deux paramètres sont plus grands dans ce dernier cas. L'écart est toutefois limité.
 - Pour les couples sans enfants à charge (catégorie 1), l'AGR-chômage génère un plus grand revenu disponible que les alternatives à l'exonération ISP, ce qui peut à nouveau s'expliquer par l'utilisation du salaire net hors bonus à l'emploi dans le calcul de l'AGR-chômage alors que, pour déterminer le revenu net qui est déduit du forfait du revenu d'intégration, on tient compte du bonus à l'emploi. Notons que, dans ces simulations, l'allocation horaire calculée et le pourcentage d'exonération sont déterminés en fonction du montant total du revenu d'intégration pour les couples (voir partie 17.3.3.b) et que l'exonération sur le revenu du travail est individualisée dans le calcul du revenu d'intégration (voir partie 17.3.3.a), ce qui n'est pas le cas pour l'actuelle mesure ISP.
4. À partir d'un **taux d'occupation supérieur à 4/5** d'un emploi à temps plein, le travailleur perd le droit à l'AGR-chômage en vertu de la réglementation en vigueur. Dans les alternatives à la mesure ISP, nous avons également limité l'application de l'exonération à 4/5 d'un emploi à temps plein. Ce plafond crée un piège financier: le revenu pour un emploi à 90 % est inférieur à celui procuré par un emploi à 80 %.

Enfin, nous attirons encore l'attention sur une différence importante entre le revenu d'intégration et l'allocation de chômage pour les couples sans enfants. Dans la partie 16.2, nous avons montré que les bénéficiaires du revenu d'intégration de la catégorie 1 se heurtaient à un piège financier supplémentaire parce que le calcul de leur revenu d'intégration était basé sur une individualisation de ce revenu sans individualisation de l'exonération ISP du revenu du travail (du partenaire). Une telle individualisation de l'allocation n'existe pas dans le régime de l'assurance-chômage. C'est pourquoi le revenu marginal du travail augmente systématiquement et considérablement, pour les couples sans enfants, pour des emplois compris entre 1/3 et 4/5 d'un temps plein.

Comme cela a été dit dans de précédentes recherches, un chômeur qui accède à l'emploi mais sans répondre aux conditions d'un travail involontaire à temps partiel ne perçoit en principe que le revenu net du travail. Il est clair que cela peut créer des pièges à l'emploi. Si cela a pour conséquence que ses ressources sont inférieures au revenu d'intégration, il a droit à ce revenu d'intégration, mais pas à l'exonération ISP puisque celle-ci est destinée aux bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler et pas aux personnes qui perçoivent le revenu d'intégration alors qu'elles travaillent déjà.

17.5. Estimation du coût des alternatives

17.5.1. Introduction

Nous expliquons dans cette section comment nous avons estimé le coût des différentes alternatives à l'exonération ISP qui ont été proposées.⁴⁸

Les estimations présentées ici concernent uniquement l'impact direct d'une modification de la mesure ISP sur le droit au revenu d'intégration. Du point de vue du bénéficiaire, nos estimations ne tiennent pas compte, par exemple, du fait qu'une adaptation de la mesure ISP qui donnerait lieu à un plus grand nombre d'heures prestées entraînerait également des coûts supplémentaires dus à une vie professionnelle plus active. Du point de vue des CPAS, elles ne tiennent pas compte du fait que cette adaptation pourrait occasionner un surcroît de travail pour les assistants sociaux ou nécessiter une modification des programmes informatiques utilisés pour le calcul final du revenu d'intégration.

Il est également important de souligner d'emblée que cet exercice de calcul du coût de revient n'a été effectué que pour les bénéficiaires de l'exonération ISP qui accèdent à l'emploi et pas pour ceux qui accèdent à la formation. Cet exercice fait aussi appel à des observations réelles : contrairement aux sections précédentes, où les analyses utilisent des cas types de personnes travaillant à un salaire équivalent au RMMM, nous allons à présent nous servir de salaires réellement observés qui ne correspondent pas forcément au RMMM.

Pour réaliser cet exercice, nous sommes partis d'un ensemble de données rendues anonymes d'environ 300 000 individus pour lesquels nous observons toute une série de variables administratives, dont le droit au revenu d'intégration sociale, le revenu du travail et le salaire journalier.⁴⁹ Cet échantillon sera appelé dans la suite du texte 'l'échantillon MIMOSIS'.

Nous ignorons s'il a également été tenu compte de l'exonération ISP pour calculer le revenu d'intégration sociale de ces individus.⁵⁰ Cependant, il y a parmi ces 300 000 personnes un groupe de 573 individus auxquels l'exonération ISP aurait pu être applicable en cas d'accès à l'emploi. Comme pour tous les individus de l'échantillon MIMOSIS, nous observons pour ce groupe de 573 personnes le nombre d'heures de travail par semaine et le salaire journalier. Il s'agit de deux déterminants importants du droit au revenu d'intégration sociale et à l'exonération ISP dans le dispositif de base et dans les simulations alternatives que nous avons proposées.

En plus des données de l'échantillon MIMOSIS, nous avons également pu disposer, en nous basant sur une source externe, de données sur la répartition de l'intensité de travail et sur les salaires journaliers dans les cas où l'exonération ISP est effectivement appliquée pour calculer le revenu d'intégration. Il s'agit d'un total de 677 individus sur base annuelle.

La comparaison de la répartition de l'intensité de travail et des salaires journaliers dans l'échantillon MIMOSIS et dans la source externe fait surtout apparaître une nette différence dans la répartition du

⁴⁸ Nous nous concentrons principalement ici sur les résultats des calculs du coût de revient. On trouvera un compte rendu plus détaillé des étapes suivies pour parvenir à ces résultats dans Van Camp (2012).

⁴⁹ Ces données proviennent de la Datawarehouse Marché de l'Emploi et Protection sociale, qui est tenue à jour par la Banque Carrefour de la Sécurité sociale.

⁵⁰ Cette donnée est certes présente dans la Datawarehouse Marché de l'Emploi et Protection sociale et est exploitée entre autres par Bogaerts e.a. (2012) pour décrire les caractéristiques des bénéficiaires de la mesure ISP, mais n'a pas été reprise dans la demande de données individuelles qui est utilisée pour les simulations de coût dans la présente note.

nombre d'heures de travail par semaine entre ces deux sources. C'est pourquoi nous avons imputé au groupe de 573 individus de l'échantillon MIMOSIS une répartition de l'intensité de travail égale à celle de la source externe. Nous n'avons rien changé aux autres caractéristiques observées sur ces 573 personnes. C'est donc ce groupe de 573 individus, avec une répartition adaptée du nombre d'heures de travail par semaine, qui sera considéré dans la suite du texte comme un ensemble de représentants potentiels des bénéficiaires de la mesure ISP pour l'emploi. Il est possible, à partir du salaire journalier observé et de l'adaptation de la valeur du nombre d'heures de travail par semaine, de calculer une répartition adaptée du revenu du travail pour ces bénéficiaires du revenu d'intégration.

À l'aide du modèle de microsimulation MIMOSIS, nous avons simulé, pour ce groupe de 573 personnes, le revenu d'intégration avec les paramètres de base, autrement dit ceux du dispositif actuel, et avec les paramètres des formules alternatives. Ces différentes simulations ont été calculées aussi bien sur la base des données de l'échantillon de départ, avec adaptation des heures de travail, que pour des scénarios qui impliquent une plus grande participation au travail pour certains bénéficiaires du revenu d'intégration.

Enfin, les résultats de ces simulations pour les 573 observations ont été majorés jusqu'au niveau où ils représentent 1124 individus. Cette majoration s'est faite de manière à ce que la répartition des salaires journaliers dans l'échantillon utilisé pour la simulation soit égale à la répartition des salaires journaliers observés dans la source externe. Comme elle implique aussi une sélection aléatoire des individus observés par catégorie de salaire, cette procédure a été répétée à 100 reprises avec des procédures de sélection aléatoires qui diffèrent chaque fois quant à la valeur initiale choisie. Les évaluations du coût des différentes alternatives sont dès lors basées sur la comparaison entre un point de référence supposé et le coût moyen de chaque alternative, calculé à partir de 100 répartitions simulées du revenu d'intégration par alternative.

À partir des données dans les 100 séries simulées, nous pouvons également calculer le coût du revenu d'intégration pour les différentes alternatives et pour les différents scénarios impliquant un changement de comportement. Ces résultats sont présentés dans les sections qui suivent.

17.5.2. Coût des alternatives sans mesures restrictives

Nous allons tout d'abord présenter les résultats des simulations des alternatives sans l'application de restrictions, autrement dit telles qu'elles ont été décrites plus haut à la section 17.3.1. Ces résultats sont repris au tableau 8.

Tableau 8 Coût simulé par réforme (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)

	Dispositif de base	% d'exonération sur le revenu du travail (simulation 1)	Allocation horaire calculée (simulation 2)	Allocation horaire calculée sur l'AGR (simulation 3)
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base (bénéficiaires du revenu d'intégration avec heures de travail réparties sur la base des données pour les bénéficiaires ISP ayant un emploi)				
Somme simulée des dépenses RIS	663,031	1,493,652	807,670	462,940
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	36,239	40,670	31,029	30,291
Différence avec les dépenses dans le dispositif de base		830,621	144,639	-200,091
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base plus 20 % de temps de travail si possible (scénario A)				
Somme simulée des dépenses RIS	427,377	1,077,267	662,811	338,983
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	30,009	35,400	26,118	25,734
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		414,237	-220	-324,048
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		649,890	235,434	-88,395
Tout le monde avec au moins un emploi à mi-temps (scénario B)				
Somme simulée des dépenses RIS	150,288	1,006,976	537,904	160,922
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	19,892	31,581	21,940	21,277
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		343,945	-125,127	-502,109
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		856,688	387,616	10,634
Tout le monde avec au moins un emploi à trois-quarts temps (scénario C)				
Somme simulée des dépenses RIS	9,623	391,616	369,717	37,590
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	4,207	17,627	14,290	9,414
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-271,414	-293,314	-625,440
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		381,993	360,094	27,967
Tout le monde un emploi à temps plein (scénario D)				
Somme simulée des dépenses RIS	0	170,346	314,775	6,310
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	0	8,742	11,241	2,614
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-492,684	-348,255	-656,720
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		170,346	314,775	6,310

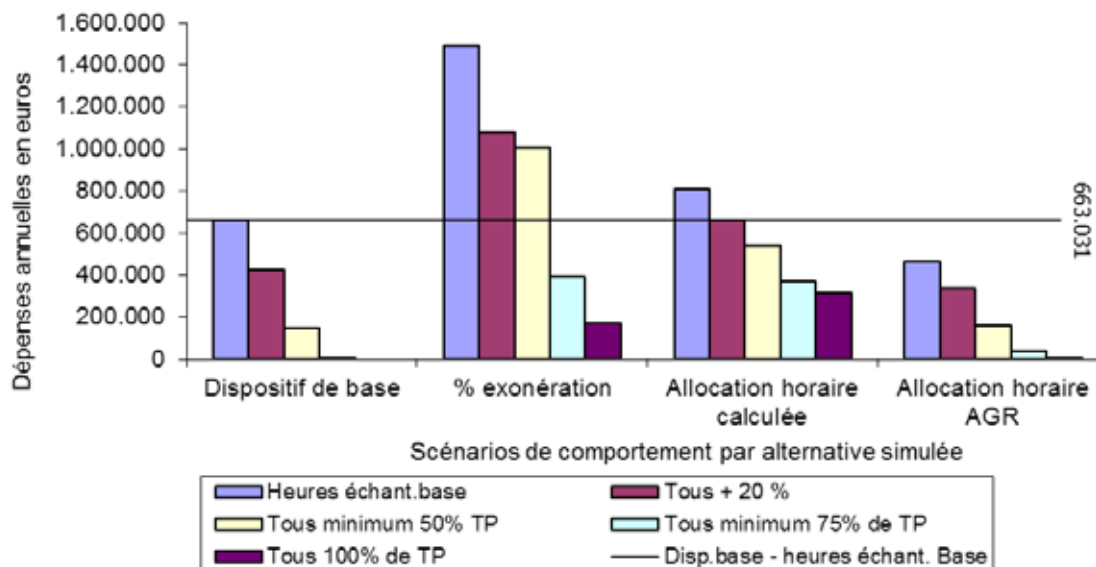
La première ligne de chaque scénario indique, dans le tableau 8, le coût total du revenu d'intégration pour les différentes alternatives simulées. La somme indiquée pour chaque alternative est en fait la moyenne des cent sommes qui ont pu être calculées sur la base des différents échantillons simulés. C'est pourquoi nous mentionnons à la deuxième ligne de chaque scénario l'écart-type par rapport à la moyenne qui figure à la première ligne.

À la troisième ligne de chaque scénario, nous indiquons au Tableau 8 l'écart entre a) le coût du revenu d'intégration dans le dispositif de base sans modifications de comportement et b) le coût du revenu d'intégration mentionné à la première ligne du scénario en question pour l'alternative donnée (valeur b moins valeur a). Pour la ligne 3, le point de référence, c'est-à-dire la valeur a, est donc chaque fois le montant de 663.031 euros qui est indiqué pour la simulation du dispositif de base avec les données sans modifications de comportement.

Enfin, nous mentionnons à la quatrième ligne l'écart entre a) le coût du revenu d'intégration dans le dispositif de base avec les modifications de comportement du scénario donné et b) le coût du revenu d'intégration mentionné à la première ligne du scénario en question pour l'alternative donnée (valeur b moins valeur a). Pour la ligne 4, le point de référence, c'est-à-dire la valeur a, est donc chaque fois le montant qui est indiqué dans la colonne 'dispositif de base' pour le scénario correspondant.

La Figure 23 représente graphiquement les dépenses du revenu d'intégration pour le dispositif de base et pour les différentes alternatives simulées.

Figure 23 Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles, prix au 1er janvier 2011 (données du Tableau 8)



Pour le budget de 663 031 euros du dispositif de base, nous n'avons pas de point de référence externe. Il est cependant possible de calculer à combien s'élève le coût annuel du revenu d'intégration en pondérant les données enregistrées dans l'échantillon de base de la même manière que les observations faites dans le dispositif de base. Le montant total obtenu s'élève à 2 744 062 euros.⁵¹ Comme il s'agit d'un total sur tous les mois où un individu aurait eu droit à la mesure ISP et des mois où il percevait le revenu d'intégration mais sans bénéficier de la mesure ISP, ce montant ne constitue pas un bon point de comparaison pour le budget simulé du dispositif de base. Le rapport entre le budget total annuel et le budget simulé du dispositif de base suggère que, pour chaque mois où une personne bénéficie de la mesure ISP, il y a en moyenne 3,14 mois où elle perçoit le revenu d'intégration sans avoir droit à la mesure ISP (en effet $(2\,744\,062 / 663\,031) = 4,14$). Pour l'instant, nous n'avons pas non plus de point de référence externe pour ce chiffre, mais il pourrait éventuellement être mis en regard avec les résultats de Bogaerts e.a. (2012).

Le budget de 663 031 euros pour le dispositif de base nous servira de point de référence dans la suite de cette analyse. Si les alternatives simulées n'entraînent aucune modification de comportement, on peut inférer des résultats du tableau 8 et de la Figure 23 que les alternatives 1 et 3 occasionneraient un surcoût supposé de 830 621 et 144 639 euros, soit une augmentation de respectivement 125 % et 21 % par rapport au budget pour le dispositif de base. La troisième alternative (une allocation horaire fixe et non différenciée, basée sur le montant de l'AGR) donnerait lieu en revanche à une économie de quelque 200 000 euros (pour tous ces résultats, consultez la ligne "Différence avec dépenses dispositif de base" pour le scénario A au tableau 8).

Si les bénéficiaires du revenu d'intégration modifient leur attitude vis-à-vis du travail par rapport au scénario initial, l'évaluation des coûts en plus ou en moins des différentes alternatives dépend du point de référence choisi. Nous commenterons d'abord les résultats en comparaison avec la simulation du dispositif de base sans modification de comportement, ce qui est en fait le point de référence le plus évident pour cet exercice.

Il ressort de la comparaison des différents scénarios que le surcoût éventuel des formules alternatives diminue systématiquement à mesure qu'augmente la participation au travail. Si tout le groupe exerçait au moins un emploi à 75 % d'un temps plein, le résultat de toutes les simulations donne un budget total inférieur au point de référence (voyez pour tous les résultats la ligne "Différence avec dépenses dispositif de base sans modification de comportement" pour les différents scénarios au tableau 8 ou comparez les colonnes avec la ligne horizontale à la Figure 23).

Deux effets contradictoires peuvent jouer pour expliquer ces observations. D'une part, les bénéficiaires du revenu d'intégration peuvent, en cas de plus grande participation au travail, se retrouver à un point où l'exonération ISP est plus grande que dans le dispositif de base. Mais en même temps, cette plus grande participation a aussi pour effet de réduire le complément qu'ils reçoivent sous la forme du revenu d'intégration, avec pour conséquence, dans certains cas, une diminution du budget total.

Si on prend comme point de référence le budget du dispositif de base qui implique les changements de comportement de chaque scénario, cela modifie l'image du coût de revient des différentes alternatives qui ont été simulées : pratiquement tous les systèmes alternatifs, dans presque tous les scénarios, occasionneraient un surcoût par rapport au point de référence choisi (voyez pour tous les résultats la ligne "Différence avec dépenses dispositif de base avec modification de comportement" pour les différents scénarios au tableau 8).

⁵¹ Pour calculer les dépenses totales enregistrées, le montant qui est enregistré (c'est-à-dire la partie qui est remboursée aux CPAS par le SPF Intégration sociale) est divisée par le pourcentage de l'article de remboursement correspondant.

Ces budgets de base après modification de comportement semblent constituer un point de comparaison moins pertinent pour cet exercice que le budget de base sans changement de comportement. En effet, les différentes alternatives sont présentées afin d'induire des changements de comportement par rapport à la situation actuelle. Si ces changements de comportement étaient déclenchés par d'autres facteurs que ces alternatives, le coût du scénario en question avec le dispositif de base pourrait être un point de comparaison pertinent si ce dispositif était encore en vigueur à ce moment-là.

17.5.3. Coût avec application de mesures restrictives

Comme nous l'avons indiqué plus haut à la section 17.3.2, il est possible que, dans nos simulations de scénarios, que des personnes gagnant un salaire net supérieur à 100 % du RMMM_G aient encore droit au revenu d'intégration sociale. Deux possibilités sont proposées pour éviter cet effet non souhaité : soit en imposant des plafonds inspirés par la réglementation en vigueur pour l'attribution de l'allocation de garantie de revenu (AGR) dans le régime de l'assurance-chômage (cf. section 17.3.2.a ci-dessus) ; soit en limitant le pourcentage d'exonération ou les allocations horaires afin de rendre moins généreux les systèmes alternatifs que nous avons présentés (voir section 17.3.2.b ci-dessus). Nous avons comparé les résultats pour ces deux techniques.

a. Coût avec des plafonds basés sur la réglementation AGR

Le Tableau 9 montre les résultats pour les mêmes systèmes alternatifs et avec les différents scénarios de modification de comportement qui ont présentés à la section 17.5.1 ci-dessus, mais dans la limite de règles inspirées des modalités de l'allocation de garantie de revenu dans le régime de l'assurance-chômage.

La Figure 24 représente graphiquement le coût du revenu d'intégration pour le dispositif de base et pour les différentes alternatives simulées.

Figure 24 Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites basées sur les règles de l'AGR, chiffres au 1er janvier 2011 (données du Tableau 9)

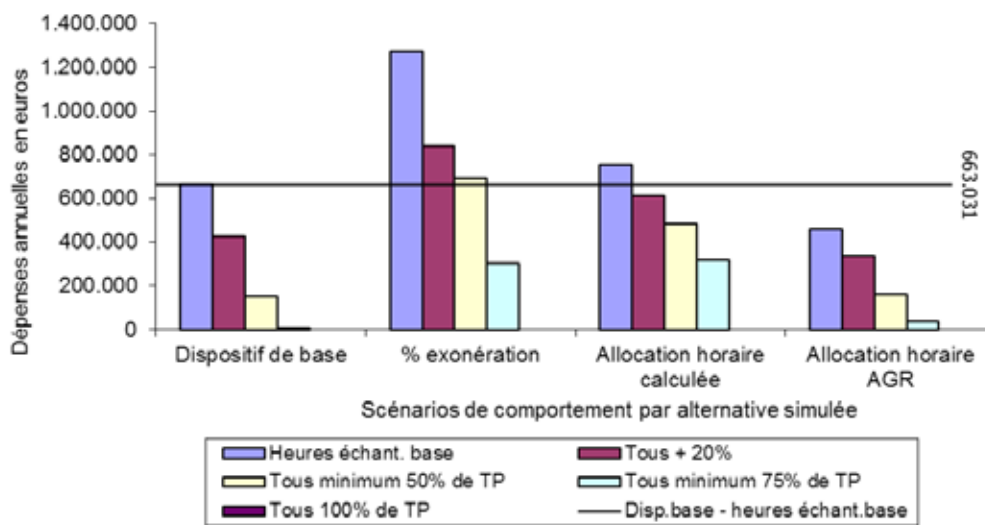


Tableau 9 Coût simulé par réforme avec limites inspirées par la réglementation AGR (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1^{er} janvier 2011)

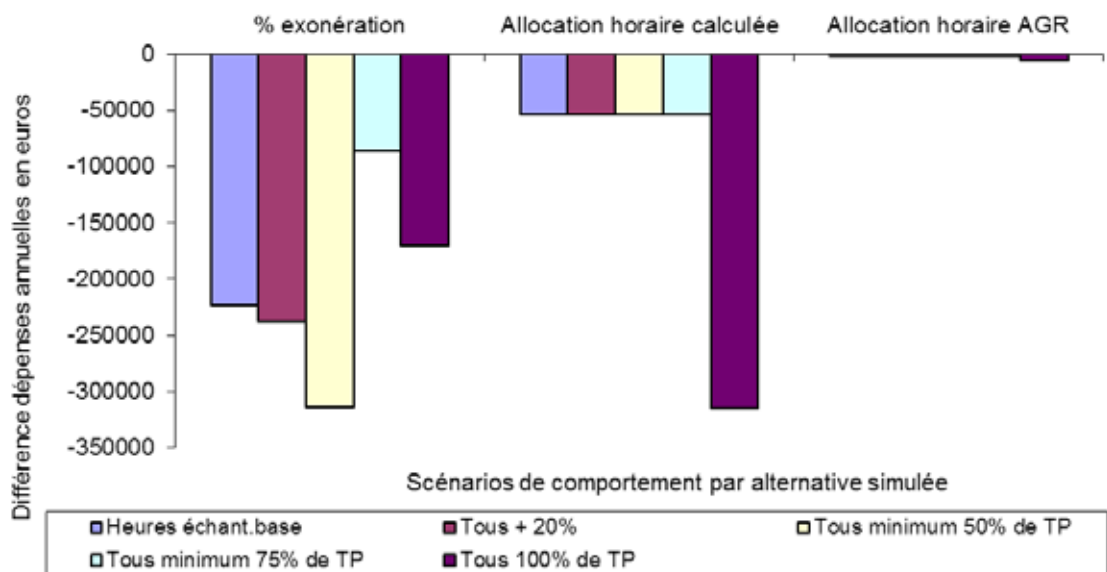
	Dispositif de base	% d'exonération sur le revenu du travail (simulation 1)	Allocation horaire calculée (simulation 2)	Allocation horaire calculée sur l'AGR (simulation 3)
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base (bénéficiaires du revenu d'intégration avec heures de travail réparties sur la base des données pour les bénéficiaires ISP ayant un emploi)				
Somme simulée des dépenses RIS	663,031	1,270,451	754,136	460,660
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	36,239	42,390	32,332	30,393
Différence avec les dépenses dans le dispositif de base		607,420	91,105	-202,371
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base plus 20 % de temps de travail si possible (scénario A)				
Somme simulée des dépenses RIS	427,377	839,704	609,276	336,703
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	30,009	36,738	27,022	25,815
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		176,673	-53,754	-326,328
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		412,326	181,899	-90,674
Tout le monde avec au moins un emploi à mi-temps (scénario B)				
Somme simulée des dépenses RIS	150,288	693,131	484,369	158,642
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	19,892	32,664	22,815	21,292
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		30,101	-178,661	-504,389
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		542,844	334,082	8,354
Tout le monde avec au moins un emploi à trois-quarts temps (scénario C)				
Somme simulée des dépenses RIS	9,623	305,371	316,183	35,310
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	4,207	17,657	14,632	9,426
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-357,660	-346,848	-627,720
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		295,748	306,559	25,687
Tout le monde un emploi à temps plein (scénario D)				
Somme simulée des dépenses RIS	0	0	0	0
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	0	0	0	0
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-663,031	-663,031	-663,031
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		0	0	0

Il ressort du Tableau 9 et de la Figure 24 que ces restrictions ne modifient pas fondamentalement les constats que nous avons déjà faits au sujet des différentes alternatives à la mesure ISP. Nous constatons ici aussi, en comparaison avec le dispositif de base, que :

- › dans le scénario sans modification de comportement, les alternatives impliquant un pourcentage d'exonération (simulation 1) et une allocation horaire calculée (simulation 2) génèrent des coûts plus importants, contrairement au système avec une allocation horaire fixe inspirée de la réglementation AGR ;
- › les coûts supplémentaires diminuent (et les économies augmentent) systématiquement à mesure que la participation au travail s'accroît ;
- › à partir d'un taux d'occupation minimal de 75 % pour tous, toutes les alternatives coûtent moins cher que le dispositif actuel.

Mais il y a aussi des différences avec l'analyse sans ces restrictions. La Figure 25 permet de les visualiser en montrant, pour chaque alternative simulée et pour chaque scénario de modification de comportement, la différence entre les dépenses totales avec et sans plafonds.

Figure 25 Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites inspirées des règles de l'AGR et une situation sans application de limites (données Tableau 9 moins Tableau 83)



On voit dans ce graphique que l'imposition de plafonds réduit les dépenses totales dans tous les scénarios. Dans chaque alternative simulée, cette diminution est relativement constante pour tous les scénarios, sauf dans celui où tout le monde exerce un emploi à temps plein.

En effet, dans ce scénario, le coût du dispositif est entièrement effacé puisque les plafonds imposés ici sont inspirés des règles en vigueur pour l'attribution de l'AGR. Or, celles-ci impliquent entre autres la perte du droit au revenu d'intégration à partir d'un emploi supérieur à un 4/5 temps.

Tableau 10 Coût simulé par réforme avec limites sous la forme de paramètres moins généreux (hypothèses de simulation: nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût: frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)

	Dispositif de base	% d'exonération sur le revenu du travail (simulation 1)	Allocation horaire calculée sur l'AGR (simulation 2)	Allocation horaire calculée sur l'AGR (simulation 3)
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base (bénéficiaires du revenu d'intégration avec heures de travail réparties sur la base des données pour les bénéficiaires ISP ayant un emploi)				
Somme simulée des dépenses RIS	663,031	1,058,888	702,600	462,940
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	36,239	38,480	30,069	30,291
Différence avec les dépenses dans le dispositif de base		395,858	39,569	-200,091
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base plus 20 % de temps de travail si possible (scénario A)				
Somme simulée des dépenses RIS	427,377	790,734	548,714	338,983
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	30,009	32,300	25,220	25,734
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		127,704	-114,317	-324,048
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		363,357	121,337	-88,395
Tout le monde avec au moins un emploi à mi-temps (scénario B)				
Somme simulée des dépenses RIS	150,288	558,276	425,517	160,922
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	19,892	27,388	20,435	21,277
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-104,754	-237,514	-502,109
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		407,989	275,229	10,634
Tout le monde avec au moins un emploi à trois-quarts temps (scénario C)				
Somme simulée des dépenses RIS	9,623	214,416	243,401	37,590
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	4,207	14,167	11,186	9,414
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-448,614	-419,629	-625,440
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		204,793	233,778	27,967
Tout le monde un emploi à temps plein (scénario D)				
Somme simulée des dépenses RIS	0	54,078	170,627	6,310
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	0	4,595	6,318	2,614
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-608,953	-492,404	-656,720
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		54,078	170,627	6,310

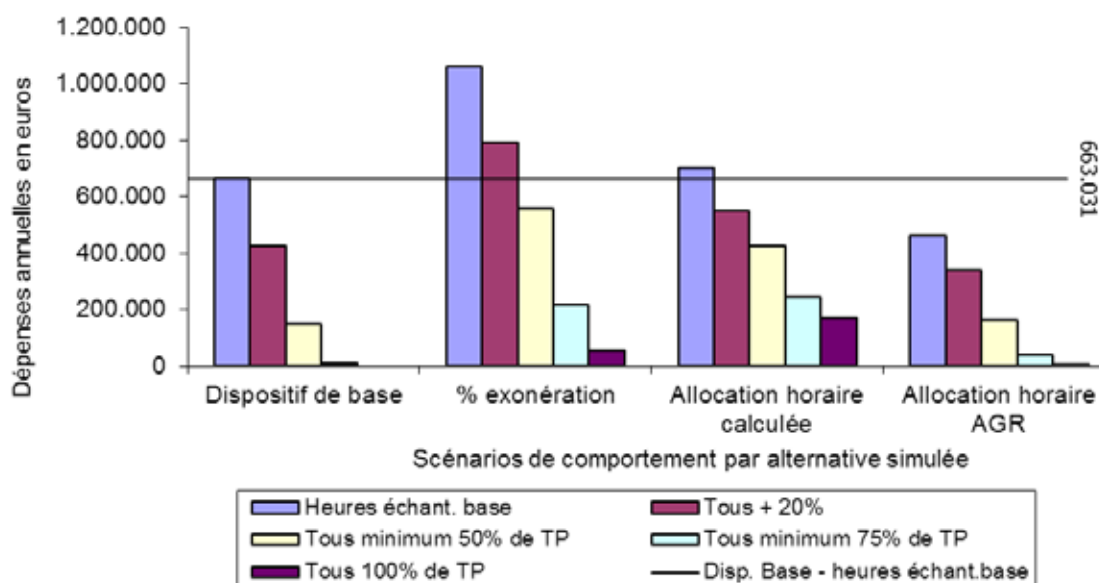
On peut expliquer le caractère relativement constant de la baisse des coûts dans les autres scénarios par le fait que la restriction ne touche pas aux paramètres qui régissent l'octroi à l'exonération ISP. En l'occurrence, on impose avant tout des conditions supplémentaires quant au montant du revenu et au nombre d'heures de travail autorisées par semaine. Pour la majorité des personnes concernées, ces conditions accessoires ne sont remplies qu'en cas de passage d'un emploi à 75 % à un emploi à 100 %.

b. Coût avec des limites basées sur un pourcentage de réduction de l'allocation

Nous avons également comparé le coût des différents systèmes alternatifs pour les mêmes scénarios de modification de comportement, mais cette fois avec des paramètres moins généreux pour le pourcentage d'exonération et les allocations horaires. Les résultats de cet exercice sont présentés au Tableau 10.

Le coût du revenu d'intégration pour le dispositif de base et pour les différentes alternatives simulées est représenté graphiquement à la Figure 26.

Figure 26 Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites sous la forme de paramètres moins généreux, chiffres au 1er janvier 2011 (données du Tableau 10)



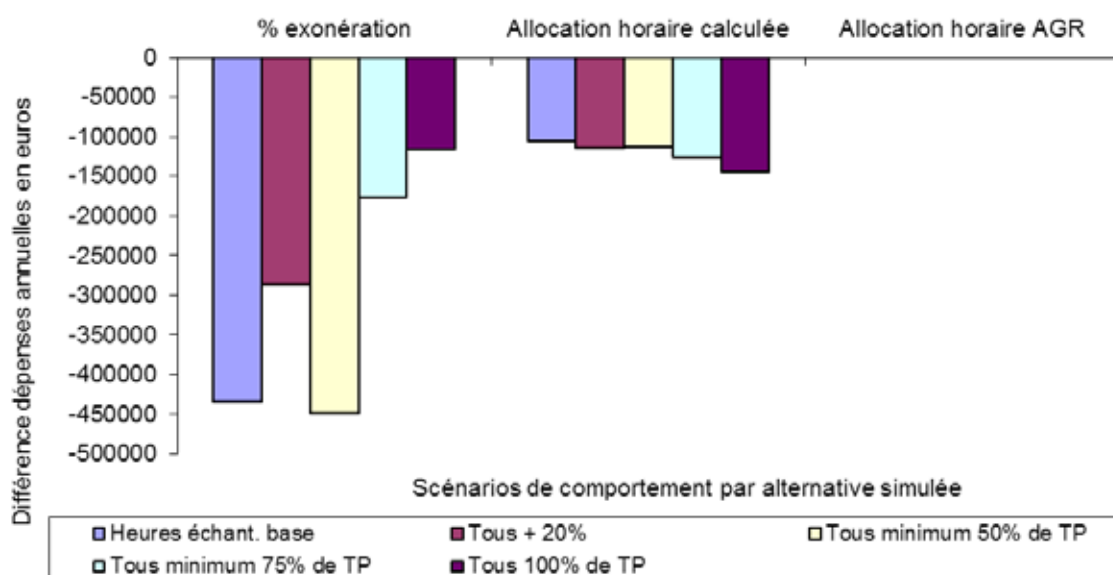
On peut déduire du Tableau 10 et de la Figure 26 que l'application de ces limites, qui réduisent les paramètres utilisés pour l'exonération ISP, ne modifie pas quelques-uns des constats que nous avons déjà faits au sujet des alternatives à la mesure ISP. Nous constatons ici aussi que, comparativement au dispositif de base :

- › les alternatives qui impliquent un pourcentage d'exonération (simulation 1) et une allocation horaire calculée (simulation 2) se traduisent par des surcoûts s'il n'y a pas de changement de comportement alors que la formule avec une allocation horaire calculée sur l'AGR revient moins cher ;
- › les coûts supplémentaires diminuent (et les économies augmentent) systématiquement à mesure que la participation au travail s'accroît.

Si ces limites étaient appliquées, il y aurait cependant, dans toutes les alternatives simulées, une réduction des coûts à partir d'un scénario d'emploi au moins à mi-temps pour tous. Il est aussi frappant de constater que, même dans un scénario d'emploi à temps plein, les dépenses de revenu d'intégration seraient certes très limitées dans toutes les alternatives étudiées, mais ne seraient pas nulles pour autant. C'est une conséquence du fait que les salaires journaliers observés sont inférieurs au RMMM qui a servi à déterminer les paramètres utilisés dans les simulations.

Afin de mieux visualiser ces différences, nous présentons à la Figure 27, pour chaque alternative et pour chaque scénario de changement de comportement, le coût total dans la situation avec les limites imposées ici et dans celle sans aucune restriction.

Figure 27 Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites sous la forme de paramètres moins généreux et une situation sans application de limites (données Tableau 10 moins Tableau 8)



Ce graphique montre que l'application de ces restrictions entraîne une baisse des dépenses dans les systèmes de pourcentage d'exonération et d'allocation horaire calculée. Par contre, dans la formule de l'allocation horaire AGR, elle ne change rien aux paramètres, ce qui fait que les dépenses restent identiques par rapport au scénario sans restrictions.

La diminution des dépenses est plus marquée que lorsque les restrictions sont inspirées par la réglementation relative à l'AGR de l'assurance-chômage (comparez les Figures 25 et 26). On remarque aussi que, dans la formule de l'allocation horaire calculée, la baisse des dépenses totales augmente généralement d'un scénario à l'autre.

Ces économies croissantes en fonction du degré de participation au travail n'ont rien d'étonnant étant donné que les limites qui ont été apportées ici ont un impact direct sur la mesure ISP elle-même : le supplément est moins généreux qu'auparavant et il est lié au travail presté. Ces restrictions ont des incidences à tous les niveaux d'emploi alors qu'avec les règles inspirées de l'AGR, on impose une limite en fonction du nombre total d'heures prestées, selon que celles-ci sont supérieures ou inférieures à un 4/5 temps.

17.5.4. Coût avec les limites et l'adaptation spécifique pour les couples de la catégorie 1

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut à la section 17.3., un certain nombre d'effets indésirables touchent les couples de la catégorie 1. Même dans les alternatives étudiées, ces couples subissent un piège à l'emploi, et ce dans toutes les alternatives qui ont été simulées. D'autre part, ils bénéficient de paramètres qui peuvent être considérés comme généreux étant donné qu'il s'agit de personnes qui vivent en couple.

Un mode de calcul alternatif est proposé afin de remédier simultanément à ces deux problèmes. Nous suggérons tout d'abord de ne reporter le revenu du travail d'un partenaire à l'autre que si ce revenu est supérieur au forfait plus le supplément ISP, et ce pour la partie qui dépasse la somme du forfait et du supplément. Dans les alternatives précédentes, ce revenu était reporté dès le moment où il dépassait le forfait plus le supplément, mais uniquement pour la partie supérieure au forfait. Cette modification pourrait entraîner une augmentation des dépenses. En deuxième lieu, on n'appliquerait plus aux personnes qui font partie de ces couples les mêmes pourcentages ou allocations horaires que pour les autres individus de la catégorie 1, mais bien les mêmes paramètres que pour les individus qui font partie d'un couple de la catégorie 3. Cette modification pourrait provoquer une baisse des dépenses.

Nous avons simulé ces alternatives, avec les paramètres adaptés, en appliquant des limites inspirées des règles en vigueur pour l'AGR dans le régime de l'assurance-chômage. Les résultats de ces simulations figurent au Tableau 11.

La Figure 28 présente sous forme de graphique le coût du revenu d'intégration pour le dispositif de base et pour les différentes alternatives.

Figure 28 Coût simulé pour le dispositif de base et les alternatives possibles avec limites basées sur les règles de l'AGR et adaptations pour les couples de la catégorie 1, chiffres au 1^{er} janvier 2011 (données du Tableau 11)

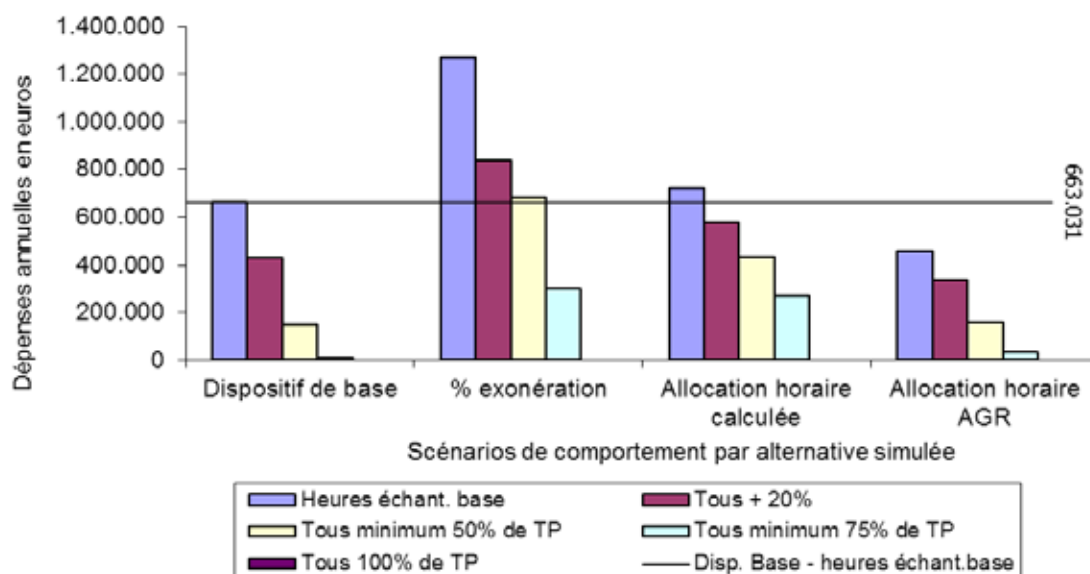


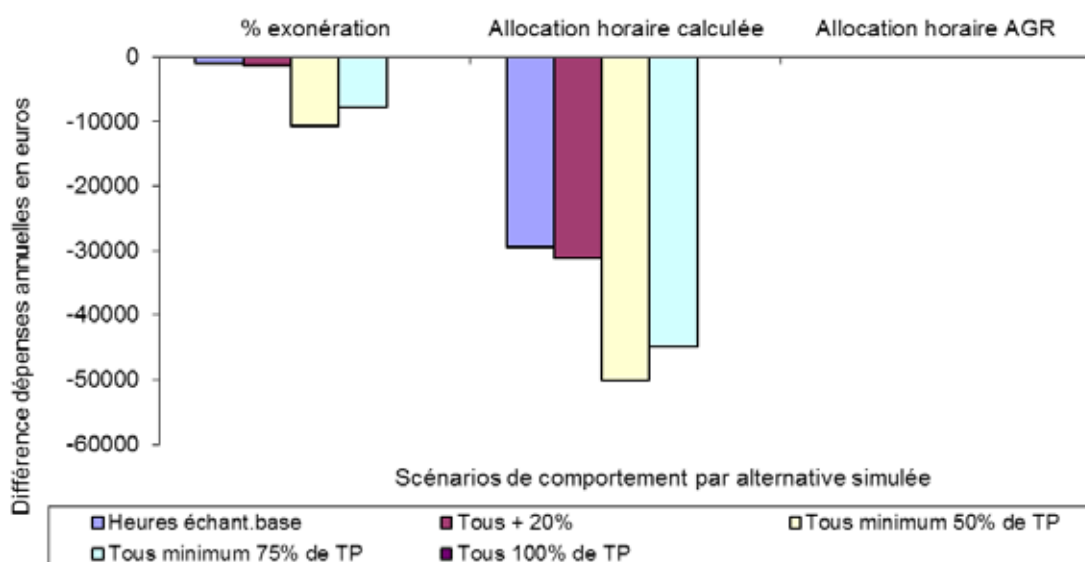
Tableau 11 Coût simulé par réforme avec limites inspirées par la réglementation AGR et adaptations pour les couples de la catégorie 1 (hypothèses de simulation : nombre d'heures prestées dans l'échantillon de base adapté par imputation, point de référence du coût : frais revenu d'intégration avec heures adaptées) (chiffres au 1er janvier 2011)

	Dispositif de base	% d'exonération sur le revenu du travail (simulation 1)	Allocation horaire calculée (simulation 2)	Allocation horaire calculée sur l'AGR (simulation 3)
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base (bénéficiaires du revenu d'intégration avec heures de travail réparties sur la base des données pour les bénéficiaires ISP ayant un emploi)				
Somme simulée des dépenses RIS	663,031	1,269,345	724,622	460,660
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	36,239	42,356	32,012	30,393
Différence avec les dépenses dans le dispositif de base		606,314	61,591	-202,371
Nombre d'heures de travail dans l'échantillon de base plus 20 % de temps de travail si possible (scénario A)				
Somme simulée des dépenses RIS	427,377	838,376	578,082	336,703
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	30,009	36,655	26,310	25,815
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		175,345	-84,948	-326,328
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		410,999	150,705	-90,674
Tout le monde avec au moins un emploi à mi-temps (scénario B)				
Somme simulée des dépenses RIS	150,288	682,325	434,214	158,642
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	19,892	33,003	24,638	21,292
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		19,294	-228,817	-504,389
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		532,037	283,926	8,354
Tout le monde avec au moins un emploi à trois-quarts temps (scénario C)				
Somme simulée des dépenses RIS	9,623	297,504	271,282	35,310
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	4,207	17,774	16,516	9,426
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-365,526	-391,749	-627,720
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		287,881	261,659	25,687
Tout le monde un emploi à temps plein (scénario D)				
Somme simulée des dépenses RIS	0	0	0	0
Écart-type de la somme simulée des dépenses RIS	0	0	0	0
Différence avec dépenses dispositif de base sans modif. de comportement		-663,031	-663,031	-663,031
Différence avec dépenses dispositif de base avec modif. de comportement		0	0	0

Quand on compare ces résultats avec ceux de la situation sans restrictions, on peut constater que les conclusions relatives aux différentes alternatives avec les différents scénarios de modification de comportement ne changent pas (comparez la Figure 23 et la Figure 28).

Le point de comparaison le plus pertinent pour évaluer les résultats présentés ici est la situation avec des restrictions inspirées des règles de l'AGR, mais sans les interventions supplémentaires pour les couples de la catégorie 1 (c'est-à-dire les résultats présentés au Tableau 9 et à la Figure 24). C'est pourquoi nous indiquons à la Figure 29 la différence de coût entre la situation avec restrictions AGR et interventions spécifiques pour les couples de la catégorie 1 et la situation avec restrictions AGR mais sans ces interventions spécifiques.

Figure 29 Différence entre la simulation de coût basée sur une situation avec des limites inspirées par les règles de l'AGR et des adaptations pour les couples de la catégorie 1 et une situation avec application de limites mais sans adaptations pour couples (données Tableau 11 moins Tableau 9)



Il ressort de ce graphique que les interventions spécifiques pour les couples de la catégorie 1 entraînent une baisse des dépenses dans les alternatives qui impliquent un pourcentage d'exonération sur le revenu du travail et une allocation horaire calculée.

Les règles d'exonération plus généreuses qui pourraient être appliquées aux revenus du travail de ces couples n'annulent donc les économies qui résultent de l'application des paramètres moins généreux de la catégorie 3. Ceci est également confirmé par le fait que, dans l'alternative avec l'allocation horaire AGR, on n'observe pas de changement dans les dépenses dues au passage d'un système sans interventions destinées à éviter le piège à l'emploi à un système avec de telles interventions.

18. Conclusion

L'octroi du revenu d'intégration sociale est soumis à un examen des ressources. L'exonération ISP permet, dans le calcul du revenu d'intégration, d'exempter une partie du revenu du travail pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui accèdent à l'emploi. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure d'activation en soi, cette exonération constitue un incitant financier qui peut pousser ces personnes à travailler (davantage).

Des simulations du revenu disponible net, effectuées à l'aide du modèle STASIM pour différents types de ménages, révèlent cependant des pièges financiers lorsque certains bénéficiaires du revenu d'intégration accèdent à l'emploi. Nous entendons par là, dans le cadre de cette recherche, que ce passage à l'emploi, ou à plus d'emploi, ne se traduit pas par une amélioration financière pour la personne concernée. Ce rapport analyse des formules alternatives à l'exonération ISP en cherchant tout particulièrement à réduire ces pièges financiers.

L'analyse de ces alternatives se fonde sur un système basé sur un pourcentage d'exonération sur le revenu de travail et sur un système basé sur une allocation par heure prestée. Ce pourcentage ou cette allocation horaire restent constants, quels que soient le revenu du travail ou la fraction d'occupation. Il en résulte que le montant de l'exonération n'est pas constant (contrairement à l'exonération ISP forfaitaire), mais évolue en fonction du revenu du travail (ou de la fraction d'occupation). Le montant total du revenu d'intégration diminue à mesure que l'emploi augmente, sous l'effet de la hausse du salaire net.

Seule la méthode de calcul de l'exonération ISP est modifiée dans les simulations de revenus pour les systèmes alternatifs. Toutes les autres caractéristiques du calcul du revenu d'intégration ont été conservées, de même que l'environnement fiscal et parafiscal (impôts, éléments spécifiques d'activation comme le bonus à l'emploi, allocations familiales...). Concrètement, les simulations sont basées sur :

- › Un pourcentage d'exonération fixe sur le revenu net du travail. Ce pourcentage diffère selon la catégorie de revenu d'intégration et est déterminé selon le principe qu'un revenu provenant de l'aide sociale, éventuellement combiné avec un revenu du travail, ne peut pas être supérieur à un emploi à temps plein rémunéré au RMMMVG.
- › Une allocation horaire sur le revenu net du travail. Elle diffère selon la catégorie de revenu d'intégration et doit elle aussi répondre au principe selon lequel un revenu provenant de l'aide sociale, éventuellement combiné avec un revenu du travail, ne peut pas être supérieur à un emploi à temps plein rémunéré au RMMMVG.
- › Une allocation horaire sur le revenu net du travail, calquée sur l'allocation de garantie de revenu (AGR) du régime de l'assurance-chômage. Cette allocation est identique pour toutes les catégories de revenu d'intégration et est accordée à partir de la première heure de travail, conformément à l'actuelle mesure ISP.

Les résultats des simulations font apparaître que la plus-value relative du passage d'un revenu d'intégration complet à un emploi est positive dans les simulations de formules alternatives. Pour de très petits emplois à temps partiel au salaire minimum, ces alternatives génèrent une plus-value relative plus faible que l'exonération ISP. En revanche, alors que le forfait ISP ne crée pas de plus-value relative pour un taux d'occupation compris entre 20 et 60 % du salaire minimum, c'est le cas pour les systèmes alternatifs. De plus, ceux-ci procurent aussi un revenu plus élevé pour de plus grands emplois à temps partiel.

Les simulations en cas d'emploi à mi-temps à des salaires supérieurs au RMMMGM montrent que, tout comme l'actuelle exonération ISP, les deux formes d'allocation horaire ne procurent pas de plus-value relative pour des salaires plus élevés (pour une même fraction d'occupation), et ce contrairement au pourcentage d'exonération sur le revenu du travail, qui produit une plus grande exonération à mesure que les salaires augmentent.

Avec l'allocation horaire calculée et le pourcentage d'exonération, il faut appliquer un plafond afin d'éviter que le revenu d'intégration sociale ne soit encore octroyé pour des emplois à temps plein avec des salaires bruts supérieurs à 100 % du RMMMGM. La raison en est que l'allocation horaire et le pourcentage fixe ont été calculés à partir du RMMMGM brut afin de rendre la formule transparente. Or, dans le calcul du revenu d'intégration sociale, on se base sur les revenus nets. Comme le revenu net est inférieur au revenu brut, le revenu d'intégration sociale peut encore être accordé pour des revenus bruts supérieurs au RMMMGM brut à temps plein. Cette limite supérieure indispensable peut être imposée soit après le calcul du revenu d'intégration, soit au moment de déterminer le pourcentage d'exonération ou l'allocation horaire. Le plafond auquel est soumise l'AGR dans le régime de l'assurance-chômage est un exemple du premier type de limite. Mais cette méthode crée des pièges financiers, entre autres du fait que le revenu d'intégration est limité à des emplois qui ne dépassent pas 4/5 d'un temps plein. Cela a pour effet que le revenu disponible peut être moindre pour un emploi à 90 % qu'à 80 %. Un autre moyen de fixer un plafond peut consister à réduire les allocations horaires ou les pourcentages d'exonération. Cette méthode ne crée pas de pièges financiers supplémentaires mais, en raison des pourcentages ou des allocations plus faibles, elle génère aussi moins d'incitants financiers pour les bas revenus. La différence avec l'actuelle mesure ISP (qui est plus avantageuse pour les très petits emplois à temps partiel) s'en trouve donc accrue. Un autre inconvénient non négligeable de cette méthode est la difficulté de fixer une limite performante pour les paramètres. En effet, le plafond doit capter les différences entre les salaires bruts et les salaires nets.

Les couples de la catégorie 1 subissent le même piège financier avec ces alternatives qu'avec l'actuelle mesure ISP. Ce piège spécifique est dû au fait que l'exonération du revenu du travail n'est pas (entièrement) individualisée. Il peut être réduit en accordant une exonération ISP complète aux deux partenaires, y compris dans le calcul du revenu d'intégration sociale. En d'autres termes, on tiendrait compte, dans l'imputation du revenu du travail du partenaire, du montant forfaitaire **et** de l'exonération ISP et pas uniquement du forfait.

Quand on développe une alternative à l'exonération ISP, il faut veiller à maintenir la tension avec d'autres dispositifs, comme l'assurance-chômage. C'est pourquoi nous comparons aussi les simulations de revenus de l'AGR dans le régime de l'assurance-chômage et les simulations du revenu d'intégration sur la base de l'actuelle mesure ISP ainsi que sur la base d'alternatives. Cet exercice nous apprend qu'en cas d'**inactivité complète**, les revenus simulés sont relativement proches les uns des autres. L'allocation accordée aux chômeurs de longue durée est un peu supérieure au revenu d'intégration, mais les écarts sont faibles. Pour un **emploi allant jusqu'à un tiers temps**, c'est en général le bénéficiaire du revenu d'intégration avec exonération ISP qui perçoit le plus grand revenu disponible. En effet, il n'y a pas encore d'allocation horaire dans l'AGR du régime de l'assurance-chômage tandis que les allocations et les pourcentages d'exonération dans les alternatives à la mesure ISP sont encore réduits puisque les pourcentages d'occupation ou les revenus du travail sont eux aussi relativement faibles. Pour un **emploi à temps partiel compris entre 1/3 et 4/5** d'un temps plein, l'AGR du régime d'assurance-chômage comporte une allocation horaire qui a pour effet qu'en travaillant plus, on dispose d'un revenu plus élevé et que le revenu disponible de ces travailleurs involontaires à temps partiel est supérieur à celui des bénéficiaires du revenu d'intégration avec ISP. Les différences entre les revenus disponibles sont dues, d'une part,

à des modes de calcul différents (comme le niveau de l'allocation horaire, la définition du salaire net à prendre en considération pour déterminer l'AGR et le revenu d'intégration – respectivement sans et avec bonus à l'emploi) et d'autre part à des différences de traitement fiscal : en effet, le revenu d'intégration sociale est exonéré d'impôt, ce qui n'est pas le cas des allocations de chômage. Un chômeur peut dès lors avoir un revenu imposable plus élevé, ce qui lui fait perdre par exemple l'exonération pour enfants à charge. À partir d'un **taux d'occupation supérieur à 4/5** d'un emploi à temps plein, le travailleur perd le droit à l'AGR-chômage en vertu de la réglementation en vigueur. Dans les alternatives à la mesure ISP, il convient également de limiter l'application de l'exonération. Si cela se fait de la même manière que pour l'AGR-chômage, ce plafond crée un piège financier : le revenu pour un emploi à 90 % est inférieur à celui procuré par un emploi à 80 %.

Notons également que les simulations de revenus sur lesquels se fonde l'analyse ne tiennent pas compte d'aides financières complémentaires, comme l'allocation loyer ou les chèques mazout que les CPAS accordent souvent à des bénéficiaires du revenu d'intégration, dans la mesure où ces aides ont généralement un caractère discrétionnaire et que leur montant varie fortement d'une commune à l'autre. Il n'est pas tenu compte non plus des tarifs sociaux que peuvent solliciter les bénéficiaires du revenu d'intégration. Souvent, ces aides complémentaires et ces avantages financiers sont perdus au moment de l'accès à l'emploi. Dans certaines communes, où ces avantages peuvent atteindre quelques centaines d'euros, cela peut avoir un impact négatif – qui n'est donc pas pris en compte par le modèle de simulation STASIM – sur le revenu disponible net. D'autre part, les simulations ne tiennent pas compte non plus d'autres coûts liés à l'emploi, tels que les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail. Enfin, étant donné qu'elles portent sur le revenu net à un moment donné, elles ne tiennent pas compte d'éventuels avantages financiers que le passage à l'emploi peut procurer à plus long terme, comme la constitution de droits en matière de pension.

Outre l'analyse faite à l'aide de cas types, nous avons aussi présenté dans ce chapitre des résultats relatifs au coût potentiel des différentes options. Pour effectuer ces calculs de coût de revient, au moyen du modèle de microsimulation MIMOSIS, nous avons simulé le revenu d'intégration pour un groupe d'individus réellement observés et qui bénéficient de ce droit, avec les paramètres du dispositif de base, c'est-à-dire ceux qui correspondent à l'actuelle mesure ISP, et avec les paramètres des formules alternatives. Ces différentes simulations ont été calculées aussi bien à partir de l'échantillon de base, avec adaptation des heures de travail, que pour des scénarios dans lesquels la participation au travail est plus élevée pour certains bénéficiaires du revenu d'intégration que dans cet échantillon de base.

Enfin, les résultats des simulations obtenus pour ces observations ont été majorés jusqu'au niveau où ils représentent 1124 individus. Cette majoration s'est faite de manière à ce que la répartition des salaires journaliers dans l'échantillon utilisé pour la simulation soit égale à la répartition des salaires journaliers observés dans la source externe. Comme elle implique aussi une sélection aléatoire des individus observés par catégorie de salaire, cette procédure a été répétée à 100 reprises avec des procédures de sélection aléatoires qui diffèrent chaque fois quant à la valeur initiale choisie. Les évaluations du coût des différentes alternatives sont dès lors basées sur la comparaison entre un point de référence supposé et le coût moyen de chaque alternative, calculé à partir de 100 répartitions simulées du revenu d'intégration par alternative.

Ces procédures nous amènent à constater que, si les alternatives simulées n'entraînent aucune modification de comportement, les variantes impliquant

1. un pourcentage fixe d'exonération sur le revenu net du travail, et
2. une allocation horaire sur le revenu du travail, différente selon la catégorie de revenu d'intégration et calculée sur la base du RMMMG brut et du montant forfaitaire du revenu d'intégration

devraient occasionner un surcoût d'environ 830 621 et 144 639 euros, soit une augmentation de respectivement 125 % et 21 % par rapport au budget pour le dispositif de base. Par contre, la troisième alternative (une allocation horaire fixe et non différenciée, basée sur le montant de l'AGR) donnerait lieu, toujours sans changement de comportement, à une économie de quelque 200 000 euros, soit environ 30 % par rapport au budget pour le dispositif de base.

Si les alternatives que nous avons simulées devaient aussi provoquer des changements de comportement qui prendraient exclusivement la forme d'une plus grande intensité de travail par rapport à la situation de départ, cela diminuerait le surcoût ou augmenterait les économies par rapport à la situation sans ces modifications de comportement, pour toutes les alternatives et dans tous les scénarios étudiés. Le nouveau budget a été comparé avec celui du dispositif de base sans modification de comportement qui, comme nous l'argumentons, constitue le point de comparaison le plus pertinent pour cet exercice.

Les simulations appliquées aux scénarios avec changement de comportement font ainsi apparaître que si tous les bénéficiaires du revenu d'intégration ayant droit à l'exonération ISP pour le travail exerçaient au minimum un emploi à trois quarts temps, il en résulterait, dans toutes les alternatives, une réduction de coût par rapport au budget du dispositif de base dans le scénario sans modification de comportement.

Nous avons également effectué des simulations qui intègrent des mesures restrictives, qui soit sont calquées sur les règles en vigueur pour déterminer l'Allocation de Garantie de Revenu dans le régime de l'assurance-chômage, soit réduisent le pourcentage d'exonération ou les allocations horaires dans les alternatives présentées ci-dessus.

Si on impose des restrictions sur le modèle de l'AGR, cela ne modifie aucune des conclusions des simulations qui ne tiennent pas compte de ces contraintes. Les économies que permettent ces mesures restrictives sont relativement constantes pour chaque alternative simulée et dans tous les scénarios de comportement, principalement parce que la restriction imposée est conditionnée à la durée totale du travail (en l'occurrence, plus ou moins qu'un emploi à 4/5 temps).

Si on choisit plutôt de réduire les paramètres de l'exonération ISP, les économies sont généralement proportionnelles au temps de travail effectué puisque la restriction porte directement sur l'exonération elle-même et que le montant de celle-ci est lié à la durée du travail presté. Dans ce scénario, toutes les alternatives font apparaître une réduction des coûts, par rapport au scénario sans modification de comportement et avec les paramètres de base de la mesure ISP, pour un emploi au moins à mi-temps. En cas d'emploi à temps plein, les dépenses de revenu d'intégration seraient certes très limitées dans toutes les alternatives étudiées, mais ne seraient pas nulles pour autant.

Enfin, nous avons aussi cherché à savoir, pour le scénario avec les mesures restrictives calquées sur les règles de l'AGR, si ces interventions permettraient de supprimer le piège à l'emploi que subissent les couples de bénéficiaires du revenu d'intégration de la catégorie 1. D'une part, des règles d'exonération plus généreuses ont été appliquées sur le revenu du travail qui est pris en compte dans le calcul du revenu d'intégration du partenaire. D'autre part, on a appliqué à ces couples les mêmes paramètres que ceux des individus de la catégorie 3, et non pas ceux des autres individus de la catégorie 1. Ces interventions supprimeraient certes le piège à l'emploi pour ces couples mais entraîneraient aussi, en moyenne, une baisse du budget du revenu d'intégration pour ce type de bénéficiaires. Les règles d'exonération plus généreuses qui pourraient être appliquées au revenu du travail de ces bénéficiaires n'annulent donc les économies qui résultent de l'application des paramètres moins généreux de la catégorie 3.

Annexe

Figure 30 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMM Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

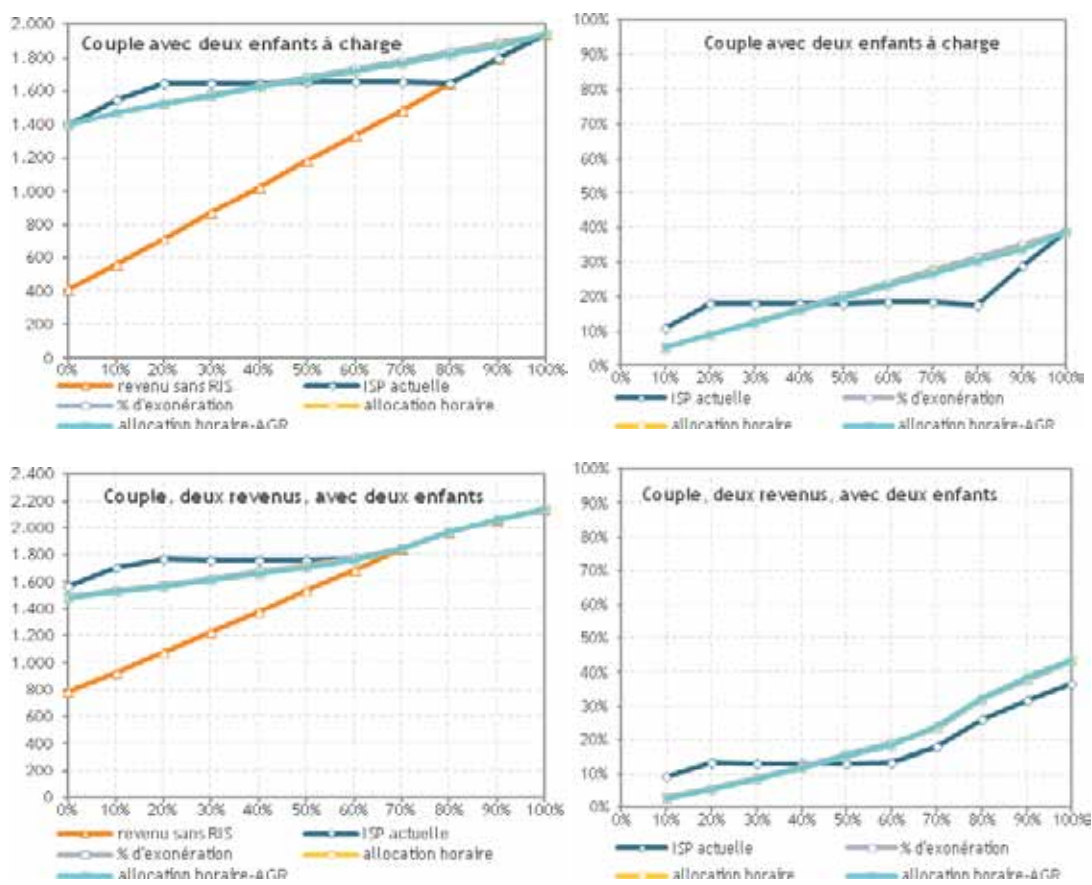


Figure 31 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMG Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

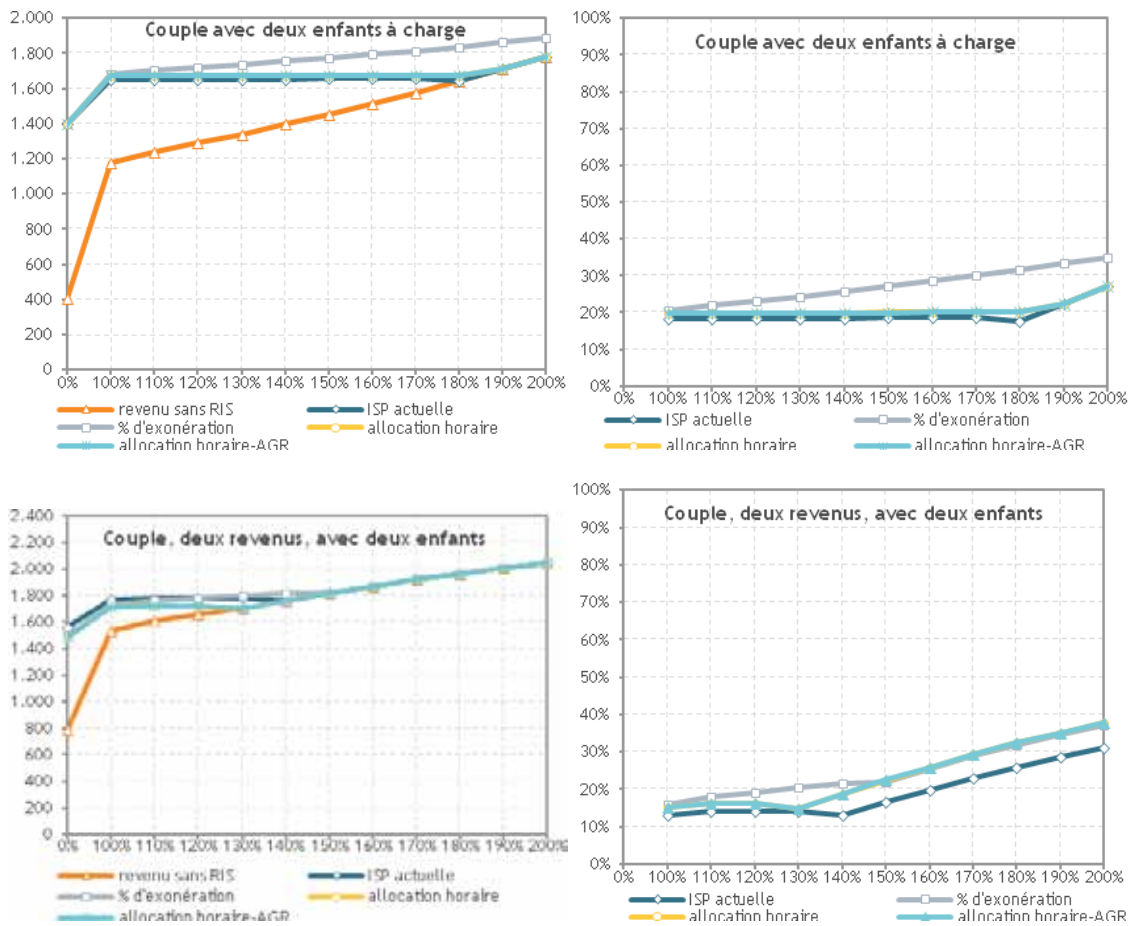


Figure 32 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d’occupation au RMMM avec plafonnement de l’exonération selon la réglementation AGR

Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

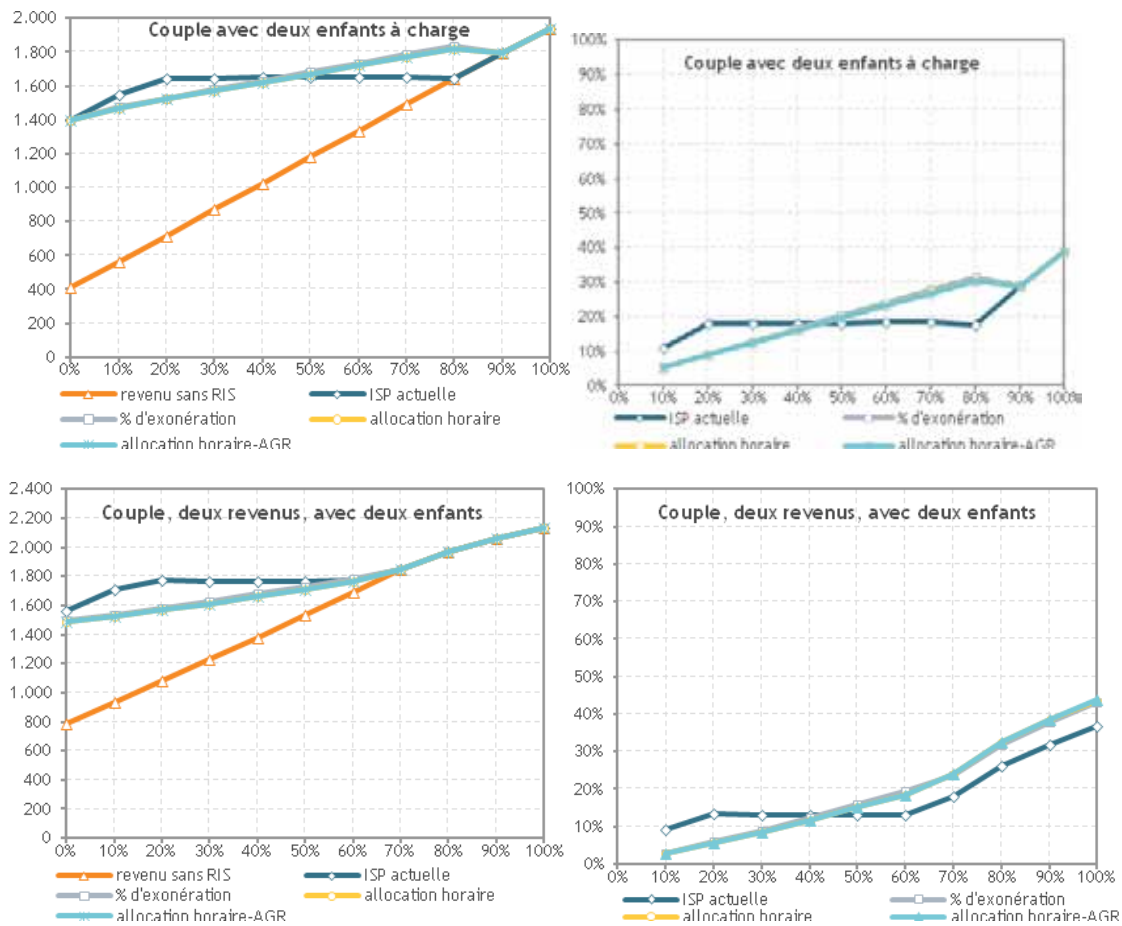


Figure 33 Simulation de revenus alternatives ISP, pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMG avec plafonnement de l'exonération selon la réglementation AGR
 Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

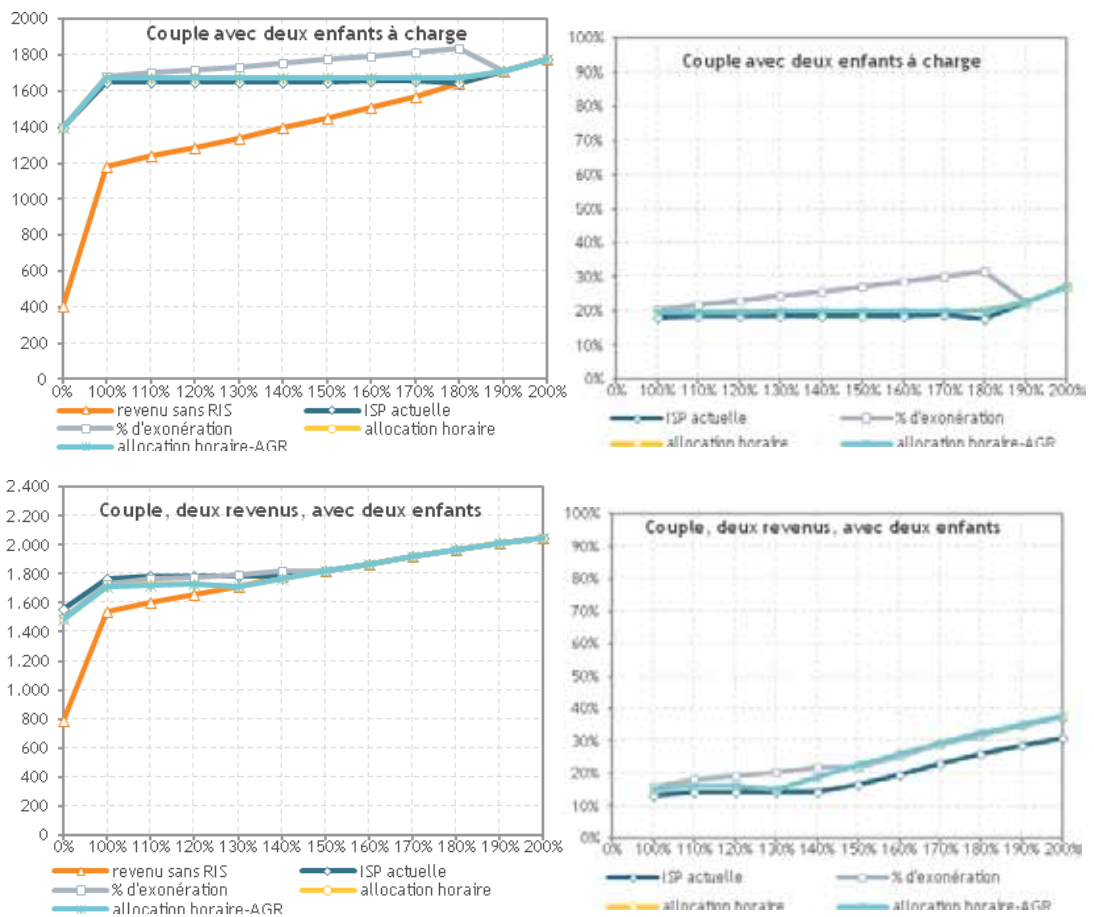


Figure 34 Simulation de revenus alternatives ISP – pour différentes fractions d'occupation au RMMM avec plafonnement de l'exonération par un pourcentage et une allocation horaire
 Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

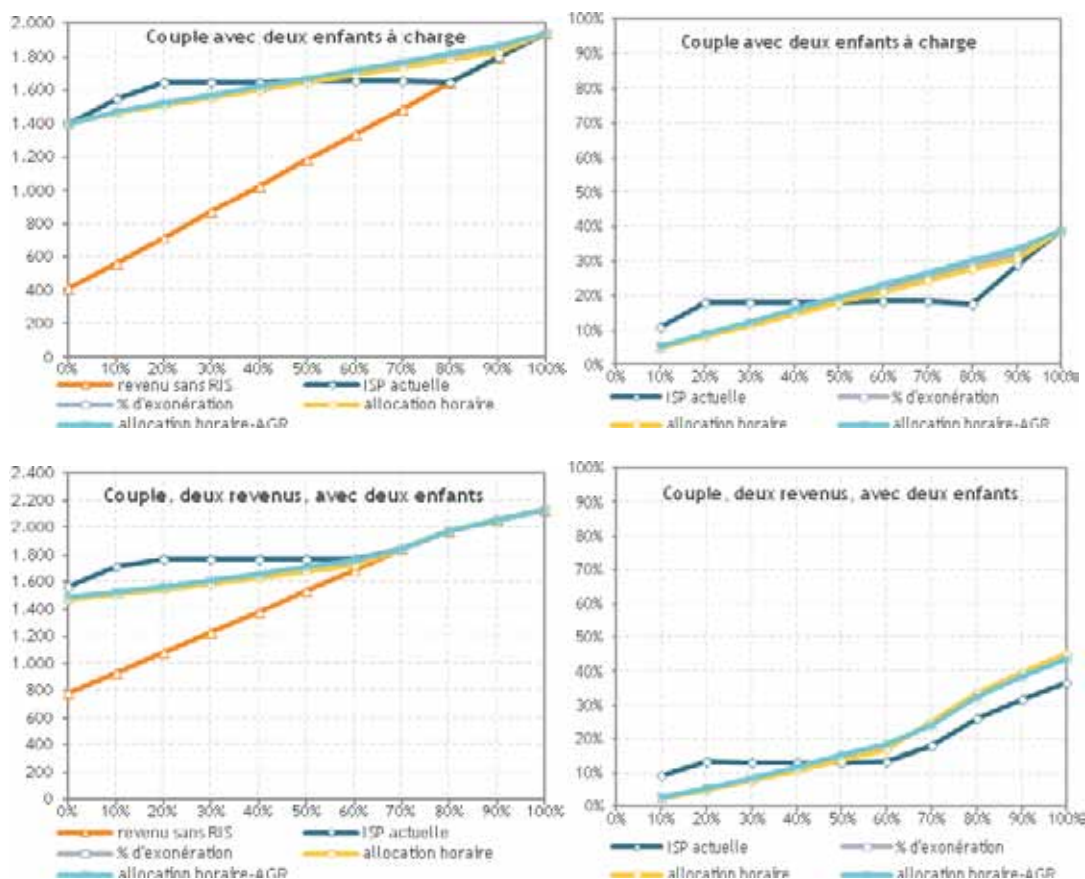


Figure 35 Simulation de revenus alternatives ISP-pour un emploi partiel à des salaires de 100 - 200% du RMMMG avec plafonnement de l'exonération par un pourcentage et une allocation horaire Graphique de gauche: revenu net par mois, en euros – Graphique de droite: plus-value relative par rapport à situation sans emploi, en %

