

# L'APPAUVRISSEMENT DES « PAS PAUVRES »

Yves Martens

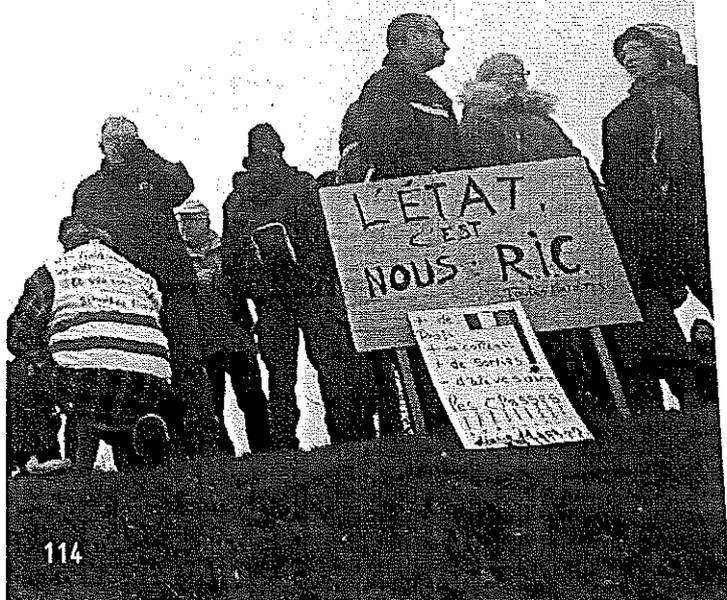
En 2018, la pauvreté monétaire touchait 16,4 % de la population belge : c'était son niveau le plus haut depuis l'introduction de cet indicateur en 2004. Or cette donnée ne dit rien de l'appauvrissement que subit une grande partie de la population, celle qui est (un peu) au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Le mouvement des Gilets jaunes est issu de cette catégorie de personnes, qui n'entrent pas dans les critères de définition de la pauvreté mais subissent de véritables dégradations de leur situation financière.

**L**a pauvreté monétaire des bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale ou de l'aide sociale n'a rien d'étonnant, le niveau de leur indemnité étant très souvent inférieur au seuil de risque de pauvreté. L'écart entre le revenu d'intégration<sup>1</sup> (RI) au taux « isolé » et ce seuil de risque s'est certes réduit, grâce à la liaison au bien-être du RI. Mais le fossé reste aujourd'hui d'un peu plus de 20 % (contre un peu plus de 25 % en 2006). Même si la comparaison brute entre les deux montants n'est pas tout à fait pertinente – étant donné que le seuil de risque de pauvreté englobe l'ensemble du revenu disponible –, dans la plupart des cas, les allocataires sociaux vivent sous ce seuil de risque, et cela même si l'on tient compte des autres ressources éventuelles (en particulier des allocations familiales, qui ne sont pas équivalentes au poids des enfants dans le calcul du seuil)<sup>2</sup>. En outre, pour les chômeurs, la dégressivité accrue et accélérée des allocations de chômage, instaurée en 2012, a accéléré l'apparition de ce type de situation précaire. Après au maximum quatre ans, en effet, l'allocation devient forfaitaire, donc sans lien avec le salaire perdu, pour toutes les catégories familiales (alors qu'auparavant, le forfait n'était infligé qu'aux cohabitant-e-s)<sup>3</sup>.

## LES MÉNAGES « MIXTES »

Là où la pauvreté, et surtout l'appauvrissement, sont moins visibles, c'est dans les ménages dont un ou plusieurs membres (conjoint ou enfant jeune adulte) bénéficie(nt) d'un revenu professionnel et où le ou les autres perçoivent un revenu de remplacement. Si ce dernier est une allocation de chômage, l'impact de la dégressivité est important. Ain-

Yves Martens est coordinateur du Collectif Solidarité contre l'exclusion (CSCE).



1 Ancien « minimex » : revenu de remplacement attribué par le Centre public d'action sociale (CPAS) en l'absence d'autre source de revenu (NDLR).

2 Pour une analyse critique de ces indicateurs, cf. Y. Martens, « Lutte contre la pauvreté : patienter un siècle encore ? », [www.revuepolitique.be](http://www.revuepolitique.be), décembre 2019.

3 Sur le montant des allocations de chômage et la dégressivité, cf. Y. Martens, « Chômage : un nouvel été meurtrier », *Ensemble !*, n° 97, septembre 2018, p. 56-59.

si, l'allocation moyenne d'un-e cohabitant-e à partir du 13<sup>e</sup> mois de chômage a baissé de 5,6 % entre 2011 et 2019, alors que les autres catégories ont été relativement protégées, en valeur absolue, par les revalorisations des allocations (liaison au bien-être, relèvement de certains plafonds, etc.). Ces revalorisations ont néanmoins été affectées par la dégressivité et par un saut d'index : l'allocation moyenne d'un isolé a ainsi baissé de 0,9 % entre 2011 et 2019, et celle d'un chef de famille a augmenté, durant la même période, de 6,5 %<sup>4</sup>. Durant la même période, le revenu d'intégration au taux « isolé », via l'indexation et la liaison au bien-être, a augmenté de 23 %.

Les allocations de chômage auraient dû suivre à peu près la même progression (avec, éventuellement, des variations selon la liaison au bien-être). Le calcul est un peu biaisé, vu que le montant de l'allocation de chômage est variable, tandis que celui du revenu d'intégration est forfaitaire. Une analyse économique plus poussée devrait permettre d'en établir l'impact exact, mais on voit clairement que la dégressivité a empêché les allocations de coller à l'augmentation du coût de la vie, comme elles auraient dû le faire. Face aux 23 % de revalorisation du revenu d'intégration, il est évident que les allocations de chômage – qu'elles aient soit baissé, soit augmenté légèrement – n'ont pas du tout suivi la progression du coût de la vie. Le fait que de plus en plus d'allocations de chômage soient quasi équivalentes au revenu d'intégration est un signe évident d'appauvrissement et de précarisation.

Mais c'est surtout une autre mesure prise en 2012, à savoir la limitation à trois ans des allocations d'insertion (chômage sur la base des études), qui a frappé le plus durement ce type de ménages « mixtes ». Certes, l'allocation d'insertion n'atteint même pas 500 euros au taux « cohabitant » (483,86 € au 1<sup>er</sup> mars 2020). Mais la perte de ce revenu « complémentaire » est souvent catastrophique. Il correspond fréquem-

4 Onem, *L'Onem en 2019, Volume 2 – Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*, rapport annuel 2019, [www.onem.be](http://www.onem.be), 2020, p. 139-140.

**CE SONT SURTOUT  
LES ÉCHÉANCES  
DE FIN DE DROIT  
AUX ALLOCATIONS  
D'INSERTION QUI ONT  
NOURRI LE MOUVEMENT.**

ment, sinon au montant total du loyer ou du prêt hypothécaire, du moins, en

tout cas, à une part substantielle de cette charge récurrente. D'autant plus qu'au moment de contracter un bail ou un emprunt, avant 2012, le ménage concerné ne pouvait pas anticiper qu'il serait privé de ce revenu « d'appoint ». Or, du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2019, pas moins de 35 185 cohabitant-e-s (sur un total de 52 237 exclu-e-s du chômage) ont subi cette perte sèche de revenu mensuel de près de 500 euros. Notons aussi que plus des deux tiers des chômeurs en fin de droit (67,16 %) vivent en Wallonie et que 58 % de cette catégorie sont des femmes. L'activation du comportement de recherche d'emploi a, elle aussi, exclu définitivement du chômage plus de 50 000 personnes, mais sur une période plus longue : 53 499 exclu-e-s de 2005 à 2019, dont près de la moitié étaient des cohabitant-e-s. Cependant, ces exclusions ont été les plus nombreuses de 2009 à 2014. On peut donc estimer que ce sont surtout les échéances de fin de droit aux allocations d'insertion (concernant les années 2015 à 2019) qui ont nourri le mouvement des Gilets jaunes en Belgique.

#### DES JEUNES HORS DE PORTÉE DES RADARS

Quasi la moitié (25 093) de ces « fins de droit » sont des jeunes : 10 220 d'entre eux ont moins de 25 ans et 14 873 sont âgés de 25 à 29 ans. La part de cohabitant-e-s parmi ces jeunes est incontestablement majoritaire, mais nous n'avons malheureusement pas de données croisées permettant d'en établir le nombre exact. On peut toutefois affirmer sans risque de démenti que presque aucun-e d'entre eux n'a droit à l'aide du CPAS. Bien que plusieurs jeunes puissent être concernés dans une même famille, le nombre de familles touchées depuis 2015 est proche des 25 000.

Une autre mesure, datée elle aussi de 2012, est moins connue, moins spectaculaire et moins facile à chiffrer : c'est le nonaccès à l'allocation d'insertion. En bref, l'accès à cette allocation a été durci par

l'introduction de plusieurs conditions : limitation aux moins de 25 ans (au lieu des moins de 30 ans) en fin de stage d'insertion professionnelle, allongement de ce stage, ajout de conditions de réussite scolaire qui en limitent l'accès aux moins de 21 ans<sup>5</sup>. L'effet est terrible, même s'il est très peu connu. Un graphique (ci-dessous) vaut mieux qu'un long discours : celui-ci met en évidence que le nombre de jeunes en stage d'insertion a augmenté depuis 2011, tandis que le nombre de ceux qui décrochaient effectivement l'allocation en fin de stage a chuté de façon draconienne.

**LES OPÉRATIONS VISANT SOI-DISANT À REVALORISER LE « SALAIRE POCHE » ONT ÉTÉ DES TROMPERIES.**

On tourne donc, depuis 2016, autour de 30 000 jeunes par an qui n'accèdent pas à l'indemnisation. Une part de ces non-admis a accès au RI, mais il est difficile d'établir quelle part : sans doute un tiers au grand maximum, si l'on en croit les rares chiffres disponibles (issus principalement des fédérations de CPAS), et probablement moins, vu le nombre de cohabitant-e-s parmi eux (la plupart des cohabitant-e-s n'ont pas droit au revenu d'intégration, à cause de la prise en compte des ressources des personnes avec lesquelles ils/elles cohabitent). Les autres sont confrontés à pire que l'exclusion, à savoir la non-admission : ils n'entrent ni dans le champ de la sécurité sociale, ni dans celui de l'aide sociale, ni dans le cercle des actifs, ni dans la « société normale ». De quoi pousser vers des mouvements type « Gilets jaunes ».

5 Pour plus de détails, cf. Y. Martens, « Étude des modifications du régime d'allocations de chômage sur base des études (2012-2014) », *Études du CSCE*, [www.asbl-csce.be](http://www.asbl-csce.be), décembre 2014.

## LES ATTAQUES CONTRE L'INDEX ET LE POUVOIR D'ACHAT

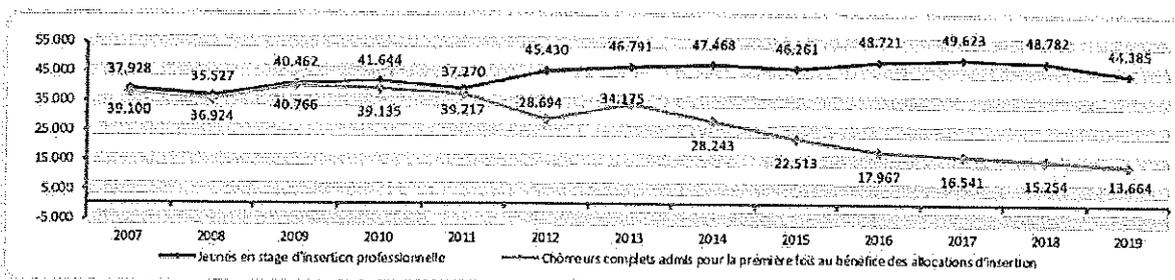
Ces dernières années, l'index a été attaqué de nombreuses fois et il a été réformé à un tel point – dans un sens restrictif – qu'il ne reflète plus véritablement l'évolution du coût de la vie. Les chipotages ont été particulièrement forts sous le gouvernement Di Rupo (2011-2014), celui-ci préparant finalement le terrain pour que son successeur Michel I (2014-2018) opte carrément pour un saut d'index. Les opérations visant soi-disant à revaloriser le « salaire poche » ont été des tromperies car, outre le définancement de la sécurité sociale qu'elles génèrent, elles ont été compensées par des augmentations de prix de biens de nécessité (médicaments, énergie, etc.) ou de consommation (carburant, boissons, etc.). Or ces augmentations frappent de plein fouet les ménages aux revenus faibles, mais aussi ceux qui bénéficient de revenus moyens, et même souvent davantage ces derniers, en particulier pour le carburant<sup>6</sup>.

Le coût du salaire moyen belge n'a augmenté que de 1,5 % entre 2010 et 2019, alors que le salaire brut moyen a progressé de 4,1 % : la différence s'explique par la baisse des cotisations sociales patronales, une baisse qui creuse le déficit de la sécurité sociale. Comme l'explique Philippe Defeyt : « Une explication à cette faible hausse – outre bien sûr le saut d'index de 2015 – est à trouver dans les glissements sectoriels de l'emploi. 85 % des créations d'emploi salarié entre 2010 et 2018 ont pris place dans des secteurs où le coût salarial moyen est inférieur au coût salarial moyen global. À structure sectorielle constante (celle de 2010), la hausse réelle du salaire brut moyen aurait été d'environ 7 %. Notons aussi qu'il y a eu perte de 61 000 emplois dans des secteurs qui paient relativement bien<sup>7</sup>. »

6 Voir l'encadré sur la tarification de l'énergie, p. 118.

7 P. Defeyt, « L'évolution du salaire moyen entre 2010 et 2019 », *Brève de l'Institut pour un développement durable*, n° 31, [www.iddweb.eu](http://www.iddweb.eu), février 2020.

Allocations d'insertion : entrées. (Source : Onem, *op. cit.*, p. 127.)



## CONSOMMATIONS « OBLIGATOIRES »

Une autre étude de Philippe Defeyt a suscité une polémique en janvier 2019<sup>8</sup>. Elle a pu être ressentie par ceux qui ne l'ont pas lue complètement – ou de façon assez attentive – comme une dénégation du ressenti des Gilets jaunes et des autres personnes qui répètent que « *les fins de mois sont difficiles* ». Certes, l'étude montre la progression du pouvoir d'achat « *qui justifie qu'on puisse parler d'une extension, qualitative et quantitative, de la consommation depuis la fin du siècle passé* ». Elle insiste aussi sur le fait « *qu'il s'agit [souvent] de consommations additionnelles* ». Par exemple : entre 2000 et 2016, le parc automobile total a augmenté de 20 % et le nombre moyen de véhicules par ménage propriétaire de 15 % ; entre 2000 et 2016 le pourcentage de ménages propriétaires d'au moins un GSM est passé de 45 % à 98 % ; entre 2000 et 2018, la proportion des ménages avec un accès à Internet est passé de 23 % à 87 % ; entre 2011 et 2018, le pourcentage de particuliers utilisant un téléphone mobile (ou *smartphone*) pour accéder à l'Internet est passé de 17 % à 69 %<sup>9</sup>.

DE PLUS EN PLUS  
DE PERSONNES  
ONT PERDU  
LEUR CAPACITÉ  
À MAÎTRISER  
LEUR FUTUR.

Ces choix de consommation peuvent évidemment être interrogés sur les plans éthique (cela profite essentiellement à de grosses multinationales), écologique (les nouvelles technologies nuisent beaucoup à la planète, sans même parler de l'explosion des voyages en avion également pointée par l'étude) ou de santé publique (la dangerosité supposée des ondes hertziennes). Il n'en reste pas moins que pour la classe moyenne active – *a fortiori* hors des grandes villes –, avoir un véhicule, un smartphone et une connexion Internet à haut débit ne sont pas des possessions « de luxe » : c'est indispensable pour gagner

8 P. Defeyt, « Il a vraiment augmenté, le pouvoir d'achat ? « Non, peut-être », *Institut pour un développement durable*, [www.iddweb.eu](http://www.iddweb.eu), janvier 2019.

9 Bien d'autres nuances sont reprises dans cette étude, qui met aussi en évidence les différents ménages pour lesquels, malgré la progression globale du pouvoir d'achat, la situation s'est dégradée.

son salaire. Il n'est donc pas contradictoire de dire que le pouvoir d'achat a augmenté, mais qu'en même temps la situation n'est pas plus facile pour plusieurs catégories de la population. On sait aussi que les plus démunis – comme les sans-abri ou les sans-papiers – ont souvent un smartphone, qui leur est indispensable tant comme outil de lien social que pour des démarches nécessaires à la survie : par exemple, appeler un abri de nuit dès lors que les cabines téléphoniques ont disparu.

## UNE PRÉCARISATION CROISSANTE

Ce que manifeste le mouvement des Gilets jaunes, c'est l'accroissement de la précarité, entendue – au-delà de la seule pauvreté monétaire – comme une perte de contrôle sur son niveau de bien-être et comme une perte de maîtrise du risque. De plus en plus de personnes ont perdu leur capacité à maîtriser leur futur : c'est une grave atteinte à leur qualité de vie et à leur dignité. C'est ce qui s'est développé massivement, pour les allocataires sociaux, avec « l'État social actif » et la contractualisation, et par les transferts de l'assurance chômage vers l'assistance du CPAS, plus conditionnelle. Pour les travailleurs actifs, c'est ce que représente le glissement des postes de salariés à contrat à durée indéterminée vers des contrats à durée déterminée, des temps partiels, des intérim, des titres-services, des statuts d'indépendant, etc. Avec « l'État social actif » et la « flexibilisation » du marché du travail, ce qui émerge, c'est une société plus inégalitaire, moins protectrice, où les revenus des individus et des ménages sont beaucoup plus dépendants de leur patrimoine et de leur rapport au « marché », ce qui les expose davantage aux risques (perte d'emploi, enlisement dans un secteur peu rémunérateur, vieillissement, etc.).

Ce qui est en question, c'est la capacité des travailleurs de créer des solidarités et de peser collectivement pour organiser la répartition des revenus, le marché du travail, les assurances sociales, etc. Ce que révèle en creux l'émergence des Gilets jaunes, c'est le délitement de l'État social et du compromis social-démocrate qui avait – notamment sur base de l'organisation syndicale des travailleurs – permis de construire dans notre pays, après la guerre, un certain socle de bien-être et de progrès sociaux. La crise provoquée par le covid-19 risque d'amplifier ce phénomène... ■

## Encadré

### LA TVA SUR L'ÉLECTRICITÉ À 6 % : UNE FAUSSE BONNE IDÉE

Ramener le taux de la TVA sur l'électricité à 6 % est l'une des revendications le plus souvent brandies par les Gilets jaunes et par divers partis politiques. Rappelons que ce taux de TVA a été abaissé à 6 % au 1<sup>er</sup> avril 2014, puis remonté à 21 % le 1<sup>er</sup> septembre 2015. Le taux réduit n'a donc été effectif que durant une très brève période (17 mois).

À l'analyse, les effets d'une telle baisse de taux sur la facture des ménages sont assez faibles. La réduction moyenne de la facture d'électricité est de 11 € par mois, mais pour un petit consommateur qui ne se chauffe pas à l'électricité<sup>1</sup> (consommation estimée ici à 1200 kWh/an), l'impact est seulement de 4 € par mois. Pour les 25 % des ménages les plus pauvres, la réduction moyenne est de 8 € par mois, mais elle est inférieure pour ceux qui ne se chauffent pas à l'électricité.

Toutes autres choses étant égales par ailleurs, la perte de recettes fiscales engendrée par cette baisse de taux de TVA parmi les seuls ménages est, quant à elle, estimée à 630 millions. Or les recettes de la TVA contribuent au financement « alternatif » de la sécurité sociale. L'impact de la baisse du taux de TVA est donc non seulement peu avantageux pour les ménages, mais surtout mal réparti. Se priver de recettes publiques qui servent notamment à alimenter la sécurité sociale pour faire économiser de l'argent aux riches qui chauffent leur piscine à l'électricité, cela n'a pas de sens. Il faut utiliser mieux cette marge !

Le passage à 6 % du taux de la TVA sur l'électricité retarde aussi le dépassement de l'indice-pivot, et conséquemment l'adaptation à la hausse des salaires et des allocations. Très concrètement : si, en 2018, le taux de la TVA sur l'électricité avait été abaissé à 6 %, le franchissement de l'indice-pivot serait intervenu en décembre plutôt qu'en août ; les salaires et les prestations sociales auraient donc été indexés avec quatre mois de retard !

Il est possible d'améliorer le pouvoir d'achat des personnes à revenus petits ou modestes de façon plus significative qu'en baissant le taux de TVA sur l'électricité, et cela sans effet sur l'indexation des revenus. En additionnant « l'enveloppe bien-être » et l'équivalent du coût fiscal de la baisse du taux de TVA, on obtiendrait des moyens structurels d'environ 1 150 millions d'euros pour améliorer la situation des ménages.

De manière immédiate, une « simple » augmentation de 1 % des prestations sociales les plus faibles offrirait aux ménages concernés davantage de moyens qu'une baisse du taux de TVA sur l'électricité. En outre, la baisse du taux de TVA avait été « compensée » par le gel, dès 2012, du « fonds gaz-électricité », qui permet aux CPAS de prendre en charge totalement ou partiellement – mais, de toute façon, dans une mesure bien plus substantielle que l'impact de la baisse de la TVA – les factures d'énergie des personnes en difficulté de paiement, y compris celles qui ont d'autres ressources que des allocations. Ce gel n'avait pas été aboli lors du relèvement du taux de TVA – même si, finalement, la ré-indexation du « fonds gaz-électricité » a été décidée fin 2019 et appliquée en juin 2020. De 2012 à 2019, ce fonds avait ainsi été privé de 21 millions d'euros, ce qui a eu des conséquences bien plus néfastes pour les ménages que le « bénéfice » d'une réduction du taux de TVA.

Enfin, les pistes d'une tarification progressive de l'électricité et/ou de l'élargissement du tarif social pourraient être à nouveau explorées<sup>2</sup>. ■

1 Les sources de chaleur le plus utilisées en Belgique sont le mazout et le gaz naturel (NDLR).

2 Cf. les publications d'où sont issus les chiffres ci-dessus : P. Defeyt, « Impacts d'une baisse de la TVA sur l'électricité à 6 % », *Brève de l'Institut pour le développement durable*, n° 20, [www.iddweb.eu](http://www.iddweb.eu), janvier 2019 ; Fondation roi Baudouin, *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique 2020*, [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be) ; Fondation roi Baudouin, Zoom : La précarité énergétique en Belgique 2009-2018, [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be). La Fondation roi Baudouin a lancé et gère la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique.

