



Cour des comptes

Alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées

Estimation de l'incidence budgétaire en application de la résolution
de la Chambre des représentants du 16 mars 2023 (DOC 55 3098/006)



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, septembre 2023



Cour des comptes

Alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées

Estimation de l'incidence budgétaire en application de la résolution
de la Chambre des représentants du 16 mars 2023 (DOC 55 3098/006)



Rapport en exécution de la résolution 3098
Approuvé par l'assemblée générale du 11 septembre 2023

Chapitre 1	7
Introduction	7
1.1 Mission de la Cour des comptes	7
1.2 Méthodologie	7
1.3 Délimitation de l'estimation	9
1.3.1 Définition des notions utilisées	9
1.3.2 Différence entre protection et sécurité sociales	10
1.3.3 Régimes non concernés par la résolution	10
1.4 Structure du rapport	11
Chapitre 2	12
Allocations de chômage et d'insertion	12
2.1 Droit aux allocations de l'Onem	12
2.1.1 Allocations de chômage	12
2.1.2 Allocations d'insertion	13
2.1.3 Chômage avec complément d'entreprise	14
2.2 Notion de cohabitant	14
2.2.1 Situation de fait	14
2.2.2 Liens de parenté	14
2.2.3 Revenus exemptés pour l'attribution du statut de cohabitant avec charge de famille	15
2.3 Augmentation des allocations de chômage et d'insertion en cas d'alignement	16
2.4 Calcul de l'incidence budgétaire	17
2.5 Pièges à l'emploi	19
2.5.1 Allocations de chômage	20
2.5.2 Allocations d'insertion	21
2.6 Analyse de la Cour des comptes	21
2.6.1 Dégressivité des allocations de chômage	21
2.6.2 Doublement des allocations d'insertion	21
2.6.3 Limitation dans le temps des allocations d'insertion	21
Chapitre 3	23
Indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité	23
3.1 Définitions dans la branche de l'incapacité/invalidité	23
3.1.1 Indemnités et régimes concernés	23
3.1.2 Indemnités des salariés et des chômeurs	23
3.1.3 Indemnités des indépendants	24
3.2 Notion de cohabitant	25
3.3 Augmentation des indemnités en cas d'alignement	25
3.4 Calcul de l'incidence budgétaire	26
3.4.1 Travailleurs salariés	26
3.4.2 Travailleurs indépendants	30
3.5 Pièges à l'inactivité	31
3.5.1 Salariés	31
3.5.2 Indépendants	32
3.6 Conclusion	32

Chapitre 4	33
Garantie de revenu aux personnes âgées	33
4.1 Conditions pour bénéficier de la Grapa	33
4.2 Notion de cohabitant	33
4.3 Calcul des ressources pour l'établissement de la Grapa	34
4.4 Augmentation de la Grapa pour cohabitant en cas d'alignement	34
4.5 Calcul de l'incidence budgétaire	34
4.6 Pièges à l'inactivité	34
4.7 Analyse de la Cour des comptes	35
Chapitre 5	36
Revenu d'intégration sociale	36
5.1 Définition du droit à l'intégration sociale	36
5.1.1 Revenu d'intégration sociale	36
5.1.2 Droit à l'aide sociale	36
5.2 Notion de cohabitant	37
5.3 Calcul des ressources pour l'établissement du RIS	37
5.4 Augmentation du RIS pour cohabitant en cas d'alignement	38
5.5 Calcul de l'incidence budgétaire	38
5.5.1 Revenu d'intégration sociale	38
5.5.2 Équivalent au revenu d'intégration	39
5.5.3 Partenaires de bénéficiaires avec charge de famille	39
5.5.4 Incidence totale	40
5.6 Pièges à l'inactivité	41
5.6.1 Situation des bénéficiaires du RIS	41
5.6.2 Coût d'un piège à l'inactivité	42
5.7 Analyse de la Cour des comptes	43
5.7.1 Prise en compte des ressources	43
5.7.2 Facteur de sous-estimation	43
Chapitre 6	45
Allocation de remplacement de revenu des personnes handicapées	45
6.1 Conditions pour bénéficier des allocations	45
6.1.1 Allocation de remplacement de revenu	45
6.1.2 Allocation d'intégration	45
6.2 Notion de cohabitant	46
6.3 Calcul des ressources pour établir l'ARR	46
6.4 Augmentation de l'ARR pour cohabitant en cas d'alignement	46
6.5 Calcul de l'incidence budgétaire	46
6.6 Pièges à l'inactivité	47
6.7 Analyse de la Cour des comptes	47
Chapitre 7	48
Analyses et commentaires communs à tous les régimes	48
7.1 Biais de l'estimation budgétaire	48
7.2 Effets retour sur les recettes	48

7.3	Incidence budgétaire pour les autres niveaux de pouvoir	49
7.4	Augmentation accrue des allocations les plus basses	49
7.5	Autres scénarios d'individualisation des droits	50
7.5.1	Modifier les allocations de cohabitants avec charge de famille	50
7.5.2	Limiter l'alignement aux régimes assurantiels	51
7.5.3	Aligner graduellement les allocations	52
7.6	Différence entre régimes dans les statuts de cohabitants	52
7.7	Incidence de l'alignement sur le statut de cohabitant avec charge de famille	53
7.8	Charges administratives liées au contrôle du statut	54
7.9	Insuffisance des ressources en protection sociale	55
7.10	Pièges à l'emploi ou à l'inactivité	55
7.11	Régime d'allocation, choix de cohabitation et économies d'échelle	56
	Chapitre 8	58
	Conclusions générales	58
8.1	Estimation de l'incidence budgétaire	58
8.1.1	Récapitulation des estimations	58
8.1.2	Facteurs de sous-estimation	59
8.1.3	Effets retour	60
8.2	Incidence des pièges à l'inactivité et à l'emploi	60
8.3	Conclusion quant à la couverture de la mission de la Cour des comptes	60

Alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées

Estimation de l'incidence budgétaire en application de la
résolution de la Chambre des représentants
du 16 mars 2023 (DOC 55 3098/006)

Chapitre 1

Introduction

1.1 Mission de la Cour des comptes

Lors de sa séance plénière du 16 mars 2023, la Chambre des représentants a adopté la proposition de résolution¹ demandant à la Cour des comptes d'examiner l'incidence budgétaire de l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées. La Cour a été informée de la résolution adoptée, par lettre du 22 mars 2023.

Concrètement, la Chambre des représentants charge la Cour des comptes :

1. *« d'évaluer l'impact budgétaire pour les différents niveaux de pouvoir concernés de l'alignement des allocations des cohabitants sur les allocations des personnes isolées pour :*
 - a) *les allocations de chômage ;*
 - b) *les allocations de maladie-invalidité dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires ;*
 - c) *les pensions dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires ;*
 - d) *la Grapa ;*
 - e) *le revenu d'intégration sociale ;*
 - f) *l'allocation de remplacement de revenu ;*
2. *de tenir également compte, dans cette évaluation, des pièges de l'inactivité et du chômage qui pourraient se présenter et de solliciter si nécessaire un avis externe à cet effet. »*

1.2 Méthodologie

L'incidence potentielle sur les finances publiques comporte trois aspects :

1. Les allocations augmenteront, étant donné que les personnes qui cohabitent percevront chacune une allocation complète d'isolé au lieu de leur allocation de cohabitant actuelle, dont le montant est moins élevé. Cette augmentation induit des dépenses supplémentaires pour les organismes qui gèrent ces allocations. Il s'agit du coût brut des mesures.
2. Pour les cohabitants, la différence financière entre travailler et percevoir une allocation se réduit. Par conséquent, on peut supposer qu'en cas d'augmentation des allocations, le nombre de personnes percevant des allocations augmentera puisque le travail rapportera moins. De nouveau, il en résultera des coûts plus importants pour les organismes qui gèrent les allocations ainsi qu'une diminution des revenus de la sécurité sociale et de l'impôt des personnes physiques. La résolution demande explicitement que ces pièges à l'inactivité et à l'emploi soit intégrés dans le calcul. Compte tenu de ces pièges, on peut donc s'attendre à ce que les dépenses continuent de croître.

¹ Chambre, 16 mars 2023, [DOC 55 3098/006](#), *Résolution visant à charger la Cour des comptes d'évaluer l'impact budgétaire de l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées*, www.lachambre.be.

3. Le revenu imposable des cohabitants bénéficiant d'une allocation augmentera, ce qui se répercutera sur les recettes provenant de l'impôt des personnes physiques et entraînera une hausse des recettes fiscales. En outre, un budget des ménages plus important pourrait également inciter à consommer davantage, générant ainsi des recettes de TVA plus élevées. Il existerait donc un certain effet retour sous la forme d'une augmentation des recettes fiscales.

Estimation du coût brut

Pour évaluer le premier aspect, à savoir le coût brut supplémentaire pour les organismes chargés de gérer les allocations, la Cour des comptes a demandé aux organismes concernés de lui fournir une estimation de ce coût.

Pièges à l'inactivité et effets retour via les recettes fiscales

La Cour des comptes a contacté le SPF Sécurité sociale, le Bureau fédéral du plan et des institutions académiques pour obtenir une simulation des pièges à l'inactivité et des effets retour via les recettes fiscales.

Le SPF Sécurité sociale dispose de Belmod, un modèle qui permet de calculer les effets retour de mesures. Selon le SPF, l'incidence des pièges à l'inactivité n'a pas été intégrée dans ce modèle. Celui-ci part du principe que toute personne se trouvant dans une certaine situation (demandeur d'emploi ou occupé, par exemple) demeure dans cette situation. Or, l'incidence des pièges à l'inactivité se situe précisément dans les changements de situation. Belmod n'est de ce fait pas adapté pour estimer l'incidence budgétaire des pièges à l'inactivité.

Le Bureau fédéral du plan possède quant à lui des macromodèles permettant de calculer les effets retour de mesures politiques. Ces modèles sont notamment utilisés pour l'estimation financière des programmes électoraux. Ils ne comportent toutefois pas de microdonnées, de sorte qu'il n'est pas encore possible à l'heure actuelle de calculer les pièges à l'inactivité et leur incidence budgétaire. Les résultats du Bureau du plan sont toutefois utilisés dans cette estimation au [point 7.4](#) consacré aux effets retour.

La Cour des comptes a également mené des entretiens exploratoires avec des institutions académiques pour déterminer si celles-ci étaient en mesure d'estimer l'incidence budgétaire des pièges à l'inactivité. Ces entretiens ont montré que l'incidence des pièges à l'inactivité pourrait éventuellement être calculée, mais que cela nécessiterait une adaptation des modèles disponibles, qui pourrait être réalisée au plus tôt à la mi-2024. De plus, toutes les données des mesures concernées ne pourraient pas non plus être incluses par la suite dans le modèle. Par conséquent, les partenaires académiques sont eux aussi dans l'impossibilité de calculer l'incidence des pièges à l'inactivité ou à l'emploi dans un délai raisonnable.

C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes se limitera, dans ce rapport, à estimer le coût brut des mesures. Lorsque cela sera possible, le rapport abordera des aspects tels que les pièges à l'inactivité et les effets retour, mais sans présenter une véritable estimation de ces effets.

Cette estimation prendra en compte le montant brut des allocations, puisqu'il s'agit du coût de l'indemnisation supporté par l'État. Certaines allocations sont exonérées de l'impôt des personnes physiques, comme le revenu d'intégration sociale. D'autres, comme les allocations de chômage ou les allocations d'invalidité, peuvent être soumises à l'impôt sur les personnes physiques ou à des cotisations sociales.

1.3 Délimitation de l'estimation

1.3.1 Définition des notions utilisées

La résolution mentionne comme point de départ « *l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées* ». La formulation est assez générale, de sorte qu'il est important de détailler davantage la portée de l'estimation.

Citons premièrement la notion de « *cohabitant* ». Les allocations et les droits peuvent varier selon que les bénéficiaires sont isolés, cohabitants de fait, cohabitants légaux ou mariés. La résolution n'identifie pas assez clairement les situations visées. Étant donné que l'exposé des motifs met principalement l'accent sur la réduction du « *prix de l'amour* » (qui fait référence à la tendance de certaines personnes à conserver le statut d'isolé parce qu'elles verraient leurs prestations diminuer si elles cohabitaient), l'estimation de la Cour des comptes suppose que les « *cohabitants* » désignent toutes les personnes non isolées. L'estimation implique donc d'aligner les différents systèmes d'allocations de tous les non-isolés (cohabitants de fait et cohabitants légaux, personnes mariées) sur ceux qui s'appliquent aux isolés.

Deuxièmement, les notions d'isolé et de cohabitant sont pertinentes tant pour le *montant de l'allocation* que pour l'*ouverture des droits*. D'une part, le revenu d'intégration sociale d'un cohabitant est moins élevé que celui d'un isolé, mais, d'autre part, le statut d'isolé est important pour l'ouverture de droits. Ainsi, par exemple, le droit au revenu d'intégration sociale disparaît si la personne cohabite avec un partenaire disposant de revenus élevés. L'« *alignement* » des allocations peut être interprété soit comme un alignement des montants, soit comme un alignement des droits. Dans ce dernier cas, un cohabitant serait considéré comme un isolé pour l'octroi des prestations. Cela signifierait que les revenus du partenaire ne seraient plus pris en considération et que le droit au revenu d'intégration sociale s'ouvrirait, quels que soient les revenus de ce partenaire. Cette approche est toutefois peu réaliste. Cependant, l'idée que chacun perçoive la même allocation indépendamment de la situation familiale semble également complexe. Par exemple, considérer des personnes mariées qui ont droit à une pension de survie comme des personnes isolées entraînerait la disparition de la pension de survie. Les personnes qui y ont droit y perdraient donc financièrement. Inversement, il est impossible d'accorder des pensions de survie à des personnes isolées. La Cour suppose dès lors que la résolution vise uniquement à augmenter les allocations lorsqu'elles sont plus basses pour les cohabitants que pour les isolés et non à réduire les allocations pour les cohabitants.

La résolution de la Chambre envisage d'aligner les allocations de cohabitant sur celles d'isolé, mais ne détaille pas les modifications réglementaires nécessaires pour servir cet objectif. Pour cette estimation, la Cour des comptes suppose dès lors que les modifications adéquates sont mises en œuvre, sans examiner les difficultés juridiques, administratives ou techniques qui pourraient se présenter dans ce domaine.

1.3.2 Différence entre protection et sécurité sociales

La sécurité et la protection sociales ont des finalités différentes.

La sécurité sociale vise à assurer les travailleurs contre certains risques, notamment la perte de l'emploi et la maladie. Les allocations sont la contrepartie des cotisations sociales payées par le travailleur et l'employeur.

La protection sociale vise à assurer à chacun des moyens suffisants pour mener une vie digne. Les allocations sont accordées lorsque l'insuffisance des ressources est établie. Cette insuffisance doit être évaluée concrètement à l'échelon du ménage qui est la cellule économique pertinente.

Dans les régimes assurantiels de sécurité sociale où les allocations sont calculées à partir du salaire du travailleur, l'individualisation du droit concorde avec le caractère individuel du contrat de travail.

1.3.3 Régimes non concernés par la résolution

Bien que visés par la résolution, le droit passerelle pour les travailleurs indépendants et les régimes de pension ne seraient pas concernés par l'alignement des allocations. Ces deux domaines ne seront donc pas examinés par la Cour des comptes dans ce rapport.

1.3.3.1 Droit passerelle des travailleurs indépendants

La résolution de la Chambre des représentants demande à la Cour des comptes d'examiner l'effet de l'alignement des allocations de cohabitants sur celles d'isolés dans la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

Toutefois, l'alignement ne modifierait pas le droit passerelle des travailleurs indépendants, puisque la réglementation de ce droit ne connaît que deux statuts : avec ou sans charge de famille. Il n'y a donc pas de statut de cohabitant.

En matière d'indemnité d'invalidité, en revanche, les indépendants peuvent percevoir une allocation en tant que cohabitant, isolé ou personne avec charge de famille. L'analyse de la Cour des comptes prend donc ce régime en compte. Comme l'indemnisation des travailleurs indépendants et salariés en invalidité relève de l'Inami, ces deux régimes seront traités dans le même [chapitre 3](#).

En matière de pensions, les mêmes règles que pour les salariés s'appliquent. Elles ne sont donc pas concernées par la résolution de la Chambre.

La sécurité sociale des travailleurs indépendants définit un statut pour les conjoints aidants, qui ne perçoivent pas d'allocations. Ce régime n'est donc pas visé par la résolution non plus.

1.3.3.2 Régimes de pensions

Les droits de pension sont déjà individualisés pour l'essentiel. Ainsi, chaque membre d'un ménage peut jouir de la pension qui découle de ses années de carrière, indépendamment des droits de son conjoint.

Toutefois, une pension au taux ménage (+25 % par rapport à la pension de base) peut être octroyée à un retraité si son conjoint n'a pas de revenu ou a un revenu inférieur à 25 % de sa pension. Comme le taux ménage ne s'apparente pas à un taux cohabitant, il n'est pas visé par la résolution de la Chambre. En outre, comme supposé, la résolution ne doit pas dégrader la situation des assurés sociaux. La Cour des comptes part donc du principe qu'elle ne vise pas à supprimer le statut avantageux dont bénéficient les pensionnés au taux ménage.

Le droit à une pension de survie est limité au conjoint survivant qui était marié. Il n'est pas non plus concerné par la résolution.

Les pensions de salariés, d'indépendants et de fonctionnaires ne sont pas concernées.

Seul le régime de protection sociale pour les personnes âgées (garantie de revenus aux personnes âgées ou Grapa) est visé par la résolution d'alignement de la Chambre, car ce régime distingue le taux de base des cohabitants et le taux majoré des isolés.

1.4 Structure du rapport

Ce rapport est divisé en chapitres qui visent chacun une des branches concernées par la résolution. Il est d'abord consacré aux régimes qui relèvent de la sécurité sociale des travailleurs salariés et indépendants, c'est-à-dire ceux régis par un mécanisme assurantiel où les droits sont liés au versement de cotisations sociales. Ainsi, le [chapitre 2](#) est consacré aux allocations de chômage et le [chapitre 3](#) aux allocations de maladie-invalidité. Ce dernier chapitre inclut tant les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants, alors que le chômage ne concerne que les salariés.

Les chapitres suivants sont consacrés à la protection sociale, c'est-à-dire aux régimes d'assistance sociale qui ne sont pas reliés à des cotisations sociales, mais garantissent un minimum de ressources pour mener une vie digne. Ainsi, le [chapitre 4](#) vise la garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa), le [chapitre 5](#), le revenu d'intégration sociale, et le [chapitre 6](#) l'allocation de remplacement de revenu (ARR) pour les personnes handicapées.

Dans chacun de ces chapitres, un point est consacré à la question des pièges à l'emploi ou à l'inactivité.

Le [chapitre 7](#) reprend des analyses et des commentaires communs à tous les régimes. Le [chapitre 8](#) de conclusion contient un tableau récapitulatif des estimations et une interprétation des résultats de la mission.

Chapitre 2

Allocations de chômage et d'insertion

2.1 Droit aux allocations de l'Onem

2.1.1 Allocations de chômage

2.1.1.1 Paramètres de calcul de l'allocation de chômage

Un travailleur salarié qui perd son emploi peut bénéficier d'allocations de chômage s'il compte suffisamment de jours de travail dans la période de référence. Cette période est calculée à partir de la date de la perte de l'emploi. La longueur de la période de référence et le nombre de jours de travail requis pour ouvrir le droit aux allocations de chômage varient selon l'âge du travailleur.

Le calcul de l'allocation de chômage dépend du dernier salaire perçu, du passé professionnel et de la situation familiale. Le salaire pris en compte pour calculer l'allocation est limité par des plafonds qui varient selon la période d'indemnisation du chômage (voir le [tableau 1](#)). Le calcul de l'allocation de chômage se fait par jour d'une semaine théorique de six jours.

2.1.1.2 Dégressivité des allocations de chômage

Le montant des allocations de chômage diminue dans le temps. Si le chômage se prolonge, les allocations sont réduites. La première période d'indemnisation dure 12 mois pour tous les travailleurs. La deuxième période d'indemnisation dure 2 mois, auxquels s'ajoutent 2 mois pour chaque année de passé professionnel. Cette deuxième période est de 36 mois maximum. La troisième période commence entre 36 et 48 mois et couvre le reste de la durée du chômage.

La première période d'indemnisation de 12 mois ne dépend ni du passé professionnel ni de la situation familiale. Lors de la deuxième période d'indemnisation, l'allocation diminue progressivement pour atteindre un forfait qui correspond à l'allocation de la troisième période d'indemnisation. C'est au cours de la deuxième période qu'est appliqué le principe de la dégressivité et que la durée du passé professionnel est prise en compte. Au cours de la « troisième période » d'indemnisation, l'allocation de chômage est limitée à un forfait, qui n'évolue plus dans le temps.

Tableau 1 – Périodes et phases d'indemnisation du chômage

Période 1 : mois 1 à 12	Période 2 - phase 1 : mois 13 à 24	Période 2 -dégressivité : mois 25 à 48	Période 3 : à partir du mois 39
Mois 1 à 3 : 65 % du salaire ² . Mois 4 à 12 : 60 % du salaire	Mois 13 à 14 (+1 mois/2 ans de carrière) : • cohabitants avec charge de famille : 60 % du salaire ; • isolés : 55 % du salaire ; • cohabitants : 40 % du salaire.	Mois 15 à 20 (ou 15 + années de carrière /2) : 80 % de l'allocation phase 1 + 20 % de l'allocation forfaitaire Mois 21 à 26 : 60 % phase 1 +40 % forfaitaire Mois 27 à 32 : 60 % phase 1 +40 % forfaitaire Mois 33 à 38 : 20 % phase 1 +80 % forfaitaire	Allocation forfaitaire

Source : Cour des comptes

Le salaire pris en compte pour calculer l'allocation de chômage ne peut pas être inférieur à un salaire de référence minimum (1.955 euros au 1^{er} mai 2023). S'il est inférieur à ce seuil, l'allocation est calculée sur ce salaire minimum.

2.1.2 Allocations d'insertion

Sous certaines conditions, les jeunes qui terminent leurs études peuvent percevoir une allocation d'insertion de l'Onem. À la différence des allocations de chômage, les allocations d'insertion ne sont pas liées à un régime contributif, c'est-à-dire qu'il ne faut pas avoir versé de cotisations sociales pour en bénéficier.

Les allocations d'insertion sont soumises à deux conditions :

- une condition d'âge : avoir moins de 25 ans lors de la demande ;
- une condition d'étude, c'est-à-dire avoir suivi les cours et présenté les examens soit :
 - de la dernière année de l'enseignement secondaire supérieur ;
 - d'une année d'étude liée à un niveau similaire (la réussite aux examens n'est pas exigée) ;
 - d'un programme de formation en alternance.

Si le demandeur a moins de 21 ans, il doit en outre détenir le diplôme lié aux mêmes niveaux d'études.

Le jeune peut bénéficier des allocations uniquement après un stage d'insertion d'environ 1 an (310 jours d'une semaine de travail théorique de six jours). Durant ce stage, il doit démontrer qu'il est disponible sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire démontrer sa recherche active d'emploi en sollicitant et suivant des formations.

Le droit aux allocations d'insertion est limité à 36 mois. Pour les cohabitants avec charge de famille ou les isolés, cette limitation n'est appliquée qu'après l'âge de 30 ans. Les cohabitants qui résident avec une personne bénéficiant elle-même d'une allocation sociale (« cohabitants privilégiés ») ne subissent pas non plus la limitation à 36 mois. En pratique, la limitation sans critère d'âge ne concerne que les autres cohabitants.

² Le salaire pris en compte pour calculer l'allocation est limité à certains plafonds.

Le tableau suivant indique le montant des allocations d'insertion selon la situation familiale et l'âge.

Tableau 2 – Montant de l'allocation d'insertion (en euros)

	Cohabitant avec charge de famille	Isolé	Cohabitant privilégié	Cohabitant simple
Jeunes > 21 ans	1.607,6	1.214,2	658	586
Jeunes de 18 à 20 ans	Limité à 697,6 pour un isolé			

Source : Cour des comptes

2.1.3 Chômage avec complément d'entreprise

Le chômage avec complément d'entreprise prévoit qu'un travailleur proche de l'âge de la retraite qui est licencié reçoit, de son ancien employeur, un complément aux allocations de chômage auxquelles il a droit selon la réglementation. Ce complément correspond à la moitié de la différence entre son salaire net et l'allocation de chômage.

Dans le régime du chômage avec complément d'entreprise, les allocations de chômage ne sont pas dégressives. Les chômeurs restent donc dans la première période d'indemnisation, au cours de laquelle les allocations d'isolé et de cohabitant sont identiques³. Même si la résolution n'exclut pas explicitement le chômage avec complément d'entreprise, ce régime ne doit pas être analysé.

2.2 Notion de cohabitant

Plusieurs paramètres de l'indemnisation du chômage diffèrent selon la situation familiale du chômeur : isolé, cohabitant avec charge de famille ou simple cohabitant.

2.2.1 Situation de fait

La cohabitation n'est pas évaluée selon la situation juridique, mais selon la situation de fait. Sont considérées comme cohabitantes des personnes qui vivent sous le même toit et règlent principalement en commun les questions ménagères. Le directeur de l'Onem se prononce à ce sujet en vérifiant principalement si le fait de partager les frais permet des économies et s'il existe donc un certain avantage économique à la cohabitation. Ainsi, il peut décider qu'il s'agit d'une cohabitation de fait, même si, d'après le registre de population, des personnes habitent séparément.

Sont également considérées comme cohabitantes les personnes qui, pour des raisons professionnelles, ont un autre lieu de résidence ou les personnes emprisonnées, internées ou placées dans un établissement pour malades mentaux (uniquement les 12 premiers mois).

2.2.2 Liens de parenté

Le partenaire est la personne avec laquelle le chômeur forme une famille de fait, indépendamment du lien juridique qui les unit.

3 Sauf pour les allocations minimales, mais il est peu probable qu'un travailleur âgé gagne un salaire si bas que le minimum lui soit appliqué.

Si le chômeur cohabite avec son conjoint ou partenaire, ce sont les revenus de ce dernier qui déterminent son statut, même si d'autres personnes cohabitent avec le couple. Si le conjoint n'a ni revenu professionnel ni revenu de remplacement, le chômeur est considéré comme cohabitant avec charge de famille. Sinon, il est considéré comme simple cohabitant.

Toutefois, si le revenu professionnel ou le revenu de remplacement sont inférieurs à certains seuils, le chômeur sera tout de même traité comme cohabitant avec charge de famille.

Si le chômeur vit seul avec des enfants, il sera considéré comme cohabitant avec charge de famille si aucun enfant n'a de revenu, d'une part, et s'il perçoit des allocations familiales pour un des enfants, d'autre part.

Si le chômeur cohabite avec des personnes avec lesquelles il a certains liens de parenté ou avec d'autres personnes (mais pas avec un partenaire), il peut aussi être considéré comme cohabitant avec charge de famille ou comme simple cohabitant, dans des conditions similaires à celles qui s'appliquent au conjoint.

Sous certaines conditions, la personne qui vit seule, mais qui doit payer une rente alimentaire est considérée comme cohabitant avec charge de famille.

2.2.3 Revenus exemptés pour l'attribution du statut de cohabitant avec charge de famille

Si le conjoint perçoit un salaire brut mensuel inférieur à 933,7 euros (au 1^{er} mai 2023), il peut être considéré comme étant à charge du chômeur et celui-ci peut bénéficier de l'allocation en tant que cohabitant avec charge de famille. S'il s'agit d'un enfant cohabitant, le salaire mensuel ne peut pas dépasser 500 euros par mois.

Si un enfant perçoit une allocation de chômage ou d'insertion ou une allocation de maladie-invalidité inférieure à 586 euros par mois, il peut également être considéré comme étant à la charge du chômeur.

Si un des parents avec lequel cohabite le chômeur perçoit une pension de retraite inférieure à 1.611,5 euros par mois, il peut être considéré comme personne à charge. S'il s'agit d'une personne avec laquelle le chômeur n'a pas de lien de parenté, ce seuil est ramené à 768,3 euros.

Le revenu d'intégration est uniquement pris en compte s'il s'agit de celui du partenaire. Dans ce cas, le chômeur ne peut pas considérer son partenaire comme personne à charge. Dans les autres cas, ces revenus n'empêchent pas de considérer les personnes comme étant à charge.

Les allocations pour personnes handicapées du partenaire ou de l'enfant ne constituent pas un revenu de remplacement qui empêcherait le chômeur de prendre le bénéficiaire à sa charge.

2.3 Augmentation des allocations de chômage et d'insertion en cas d'alignement

Le tableau suivant indique l'augmentation que connaîtrait l'allocation de chômage si l'indemnisation au taux cohabitant (*as is*) était alignée sur celle d'isolé (*to be*).

Tableau 3 – Différences entre les allocations de chômage de cohabitant et d'isolé

Période	Phase	Taux cohabitant (<i>as is</i>)	Taux isolé (<i>to be</i>)	Augmentation
1	Phase 1 : mois 1 à 3 *	65 % du salaire - plafond supérieur	65 % du salaire - plafond supérieur	0 - sauf minimum** +3,9 %
	Phase 2 : mois 4 à 6	60 % du salaire - plafond supérieur	60 % du salaire - plafond supérieur	0 - sauf minimum +12,5 %
	Phase 3 : mois 7 à 12	60 % du salaire - plafond moyen	60 % du salaire - plafond moyen	0 - sauf minimum +12,5 %
2	Phase 1 A et B : mois 13 - 14/24	40 % du salaire - plafond inférieur	55 % du salaire - plafond spécifique	+37,5 % ou plus si au plafond inférieur
	Phase 21 : mois 25 à 30	80 % de 40 % salaire + 20 % allocation forfaitaire cohab.	80 % de 55 % salaire 1 + 20 % allocation forfaitaire isolé	+48,5 % ou moins si au maximum***
	Phase 22 : mois 31 à 36	60 % de 40 % salaire + 40 % allocation forfaitaire cohab.	60 % de 55 % salaire 1 + 40 % allocation forfaitaire isolé	+59,6 % ou moins si au maximum
	Phase 23 : mois 37 à 42	40 % de 40 % salaire + 60 % allocation forfaitaire cohab.	40 % de 55 % salaire 1 + 60 % allocation forfaitaire isolé	+70,6 % ou moins si au maximum
	Phase 24 : mois 43 à 48	20 % de 40 % salaire + 80 % allocation forfaitaire cohab.	20 % de 55 % salaire 1 + 80 % allocation forfaitaire isolé	+81,7 % ou moins si au maximum
3	> 49 ^e mois au plus tard	Allocation forfaitaire cohabitant	Allocation forfaitaire isolé	+92,7 %

* mois 1 à 3 : période comprise entre le premier et le troisième mois

** Si l'allocation calculée sur le salaire est inférieure à une allocation minimale, c'est le minimum qui est accordé.

*** Le salaire pris en compte pour le calcul de l'allocation est limité à certains plafonds.

Source : *Cour des comptes*

Durant la première période d'indemnisation d'un an, il n'y a presque pas de différence entre les situations d'isolé et de cohabitant. Durant la deuxième période d'indemnisation où les allocations décroissent progressivement pour atteindre le forfait, la différence entre les allocations d'isolé et de cohabitant augmente graduellement. C'est lors de la troisième période où l'indemnité est forfaitaire que cette différence est la plus élevée (92,7 %).

En cas d'alignement, les allocations d'insertion augmenteraient selon le tableau suivant.

Tableau 4 – Différences entre les allocations d’insertion de cohabitant et d’isolé

	Taux cohabitant (as is)	Taux isolé (to be)	Augmentation
Cohabitant simple	586,0	1.214,1	+107,2 %
Cohabitant privilégié	658,6	1.214,1	+84,4 %

Source : Cour des comptes

2.4 Calcul de l’incidence budgétaire

Comme expliqué au point 2.2, trois paramètres sont nécessaires pour calculer l’allocation de chômage : le salaire, la période d’indemnisation (qui dépend de l’ancienneté) et la situation familiale.

Selon la tranche de salaire dans laquelle se trouvait le chômeur, l’Onem lui attribue un code. À ce code correspondent des indemnités journalières qui varient selon la période d’indemnisation et la situation familiale. Ainsi, si le chômeur a un salaire compris entre 98,4 et 99,8 euros par jour, il aura le code 59. Les indemnités liées à ce code salarial sont reprises, pour exemple, dans le tableau suivant pour février 2023.

Tableau 5 – Exemple d’indemnisation journalière selon les périodes d’indemnisation (1A à 3) et la situation familiale (en euros, pour février 2023, pour les chômeurs à code salarial 59 (98,4 euros à 99,8 euros/jour))

Statut	Périodes d’indemnisation									
	1A	1B	1C	2A	2B	21	22	23	24	3
Cohabitant	64,7	59,7	59,7	39,8	39,8	36,7	33,7	31,2	28,9	26,7
Isolé	64,7	59,7	59,7	54,7	54,7	53,1	51,4	51,4	51,4	51,4
Avec charge de famille	64,7	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5	63,5

Source : Onem

Pour un cohabitant avec charge de famille, l’indemnisation forfaitaire est atteinte dès la première période d’indemnisation (1A) et la dégressivité ne joue presque pas. Pour un isolé, l’allocation forfaitaire est atteinte au cours de la troisième phase de la deuxième période d’indemnisation (22). Enfin, pour un cohabitant simple, la dégressivité se poursuit jusqu’à la troisième période d’indemnisation.

Pour cette estimation, l’Onem a utilisé les données de 2021 concernant les cohabitants en regroupant les paiements par code et par période d’indemnisation. On obtient ainsi un total distinct pour chaque période d’indemnisation, comme dans cet exemple pour le code salarial 59.

Pour chaque période d’indemnisation, on calcule la différence entre l’allocation journalière d’isolé et de cohabitant pour déterminer l’augmentation des allocations liée à l’alignement des statuts. À titre d’exemple, pour la troisième phase de la deuxième période (période 22), cette différence représente 17,7 euros (51,4 euros - 33,7 euros), soit +52,6 %.

Ensuite, la totalisation est réalisée pour chaque code. Chaque total par code salarial et par période d'indemnisation est multiplié par l'augmentation de l'allocation qui lui correspond. L'incidence budgétaire totale correspond à la somme de toutes ces augmentations.

Pour les allocations d'insertion à la fin des études, il y a un seul code, puisque l'allocation ne varie pas en fonction du salaire précédent.

Tableau 6 – Augmentation du budget des allocations de chômage et d'insertion en cas d'alignement
(en millions d'euros, chiffres adaptés à l'indice des prix de janvier 2023)

	Augmentation budgétaire
Allocations de chômage	+338,0
Allocations d'insertion	+108,3
Total	+446,3

Source : Onem

À partir des données de février 2023, les dépenses annuelles de chômage peuvent être estimées à 4.003,2 millions d'euros. L'alignement des statuts augmenterait donc les dépenses de 8,4 % (338,0/4.003,2). Les dépenses liées aux allocations d'insertion s'élèveraient à 250,1 millions d'euros. L'alignement augmenterait donc les dépenses de 43,3 % (108,3/250,1).

En février 2023, 142.770 chômeurs ont bénéficié d'allocations de chômage en tant que cohabitants, et 12.725 personnes ont perçu des allocations d'insertion avec ce statut. Les cohabitants représentaient 43,5 % de la population des chômeurs complets et 52,1 % de la population des bénéficiaires de l'allocation d'insertion.

L'incidence budgétaire de l'alignement des statuts risque d'être sous-estimée du fait de la dégressivité des allocations. Cette dernière est, en effet, calculée en fonction du passé professionnel du chômeur, qui la ralentit. Après la première année de chômage durant laquelle la situation familiale n'influence pas l'allocation intervient une deuxième période durant laquelle son montant est fonction à la fois du passé professionnel et de la situation familiale du chômeur. Après cette deuxième phase de maximum 36 mois (48 mois avec la première phase), il est indemnisé à un montant forfaitaire, suivant sa situation familiale.

Dans un rapport d'audit de janvier 2018, la Cour des comptes constatait plusieurs problèmes liés au calcul de ce passé professionnel⁴. De manière générale, il existait un risque de non-application systématique du passé professionnel, ce qui générerait une dégressivité trop rapide et, donc, une indemnisation à un montant inférieur au droit de l'allocataire. La Cour recommandait de prévoir une base réglementaire encadrant la mise en œuvre de la dégressivité des allocations, avec, notamment, des dispositions contraignant les organismes de paiement à procéder en temps utile aux démarches nécessaires au calcul du passé professionnel. La Cour recommandait également à l'Onem de contrôler l'effectivité des démarches des organismes de paiement en la matière.

4 Cour des comptes, *Allocations de chômage complet. Prévention et détection des paiements indus*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2018, 52 p., www.courdescomptes.be.

Contacté dans le cadre de l'analyse de cette résolution relative à l'alignement, l'Onem n'a pas répondu aux questions de la Cour des comptes à propos de la mise en œuvre de ces contrôles. Si la situation constatée en 2018 persiste, l'incidence budgétaire de l'alignement risque d'être sous-estimée, puisque les données utilisées peuvent ne pas tenir systématiquement compte du passé professionnel des chômeurs. Contrairement aux autres phases, ce risque est probable dans les phases dépendant du passé professionnel (sur fond bleu dans le tableau suivant) vu le nombre peu élevé de cohabitants. En d'autres termes, si le passé professionnel était correctement pris en compte, les cohabitants dans les phases liées au passé professionnel seraient plus nombreux, ce qui augmenterait l'incidence budgétaire de l'alignement des allocations de cohabitants sur celles des isolés.

Tableau 7 – Allocation de chômage mensuelle moyenne brute (en euros) et nombre de chômeurs complets indemnisés par situation familiale et par phase de la dégressivité (données 2022)

Périodes	1			2 (phases en bleu = selon passé professionnel)						3
	1	2	3	A	B	21	22	23	24	
Allocation d'isolé	1.603,1	1.467,8	1.471,2	1.353,2	1.326,0	1.303,0	1.277,0	1.255,2	1.249,9	1.252,9
Allocation cohabitant	1.614,6	1.472,2	1.468,3	1.069,8	993,0	922,0	855,0	783,0	712,6	677,0
Nbre de cohabitants	13.509	15.660	23.172	16.740	6.461	944	489	269	158	30.014

Source : volume 2 du rapport annuel 2022 de l'Onem

La prise en compte insuffisante du passé professionnel des chômeurs implique que ceux-ci se trouvent plus rapidement en troisième période d'indemnisation. Pour estimer l'effet de la sous-estimation du passé professionnel, on calcule la différence entre la moyenne des allocations des phases B à 24 pour un isolé et celle pour un cohabitant. Elle est de 429,1 euros (1.282,2 euros - 853,1 euros), soit le montant supplémentaire que pourraient percevoir les bénéficiaires si leur passé professionnel était correctement pris en compte.

Si ce montant était appliqué à la moitié des chômeurs cohabitants (par hypothèse, on prend la moitié de nombre de chômeurs en période 3, $30.014/2 = 15.007$, pour arriver à un nombre similaire de chômeurs cohabitants dans la période 3 et dans les autres périodes qui dépendent du passé professionnel), le surcoût serait de 6,4 millions en 2022. En utilisant les données d'indemnisation de 2023, il s'agirait de 7,1 millions.

2.5 Pièges à l'emploi

Les pièges à l'emploi concernent particulièrement les chômeurs qui forment la catégorie d'allocataires pour qui la recherche d'emploi est essentielle. En effet, plusieurs mécanismes les incitent à chercher activement du travail. Ainsi, ils doivent démontrer un comportement actif sur le marché du travail sous peine de perdre le bénéfice des allocations. La dégressivité des allocations vise également à renforcer la recherche active d'un emploi.

2.5.1 Allocations de chômage

En alignant leur allocation sur celle des isolés, la résolution freinerait la dégressivité pour les chômeurs cohabitants, une évolution qui pourrait accentuer les pièges à l'emploi les concernant. En effet, l'objectif de la dégressivité est d'accroître l'incitation à rechercher un emploi en diminuant le revenu des chômeurs.

Toutefois, selon une étude de l'Université de Louvain⁵, les allocations décroissantes n'augmentent pas les chances d'embauche. Le niveau de formation ou la situation familiale sont également déterminants. Les chômeurs de longue durée pourraient être ceux sur lesquels les incitations financières auraient le moins d'influence, puisque ceux qui sont plus sensibles à ces incitations restent moins longtemps dans le système. En outre, lorsqu'un employeur peut choisir, il privilégiera le candidat qui est chômeur depuis moins longtemps, car les chômeurs de longue durée sont moins faciles à intégrer, ce qui accentue l'éloignement de l'emploi pour les chômeurs de longue durée.

En outre, une étude de l'Onem⁶ montre que la dégressivité perd en efficacité, car, pour de nombreux chômeurs, elle n'agit pas pleinement (voir ci-avant). En outre, l'étude n'a pas permis d'identifier une hausse des sorties du chômage vers l'emploi liée à la dégressivité. En effet, les sorties vers l'emploi sont plutôt liées à la situation économique et au marché du travail. Pendant la crise sanitaire, en dépit du gel de la dégressivité, les transitions vers le travail augmentaient rapidement à la suite de l'amélioration de la conjoncture économique. Ce résultat recoupe celui d'une étude de l'OCDE consacrée à la dégressivité des allocations de chômage en Belgique⁷.

Même indexées selon l'indice pivot de janvier 2023, les allocations mensuelles moyennes brutes du [tableau 5](#) sont par ailleurs toutes inférieures au revenu mensuel minimum garanti (RMMG - soit 1.954,99 euros en 2023), aux bas salaires (2.731,29 euros bruts maximum pour 10 % des salariés) et au salaire médian brut (4.154,27 euros)⁸. D'après la seule comparaison de montants⁹, le piège à l'emploi semble peu probable. Après un an de chômage, les allocations de chômage moyennes sont, même pour les isolés, inférieures au seuil de pauvreté monétaire (1.366 euros pour un isolé¹⁰). L'Onem lui-même évoque le « risque de pauvreté persistant » des chômeurs concernés par la dégressivité¹¹.

5 Institut de recherches économiques et sociales, Bart Cockx et autres, « Une baisse plus rapide des allocations de chômage est-elle à recommander ? », *Regards économiques*, Focus 22, septembre 2018, 3 p., <https://ojs.uclouvain.be>.

6 Onem, Direction Statistiques, Budget et Études, *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage. Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020*, 2022, www.onem.be.

7 Andrea Salvatori, *The Effect of declining unemployment benefits on transitions to employment. Evidence from Belgium*, documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 272, Éditions OCDE, Paris, juin 2022, 28 p., <https://doi.org/10.1787/cba7af24-en>.

8 Statbel, *Salaires mensuels bruts moyens*, page web mise à jour le 28 septembre 2022, <https://statbel.fgov.be>. Indexation en fonction de l'indice santé lissé en 2023.

9 Cette comparaison ne prend pas en compte les avantages accordés aux allocataires sociaux ni les coûts liés à l'emploi salarié.

10 Statbel, *Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*, février 2023, <https://statbel.fgov.be>.

11 Onem, Direction Statistiques, Budget et Études, *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage*, op. cit..

2.5.2 Allocations d'insertion

Comme expliqué au [point 2.1.2](#), la résolution d'alignement pourrait supprimer la limitation dans le temps des allocations d'insertion, puisqu'elle s'applique aux cohabitants et pas aux isolés. Cette suppression pourrait accentuer les pièges à l'emploi pour les jeunes assurés sociaux. En effet, une étude de l'Onem a montré qu'un groupe de jeunes dont les allocations étaient limitées dans le temps avait une probabilité plus élevée de trouver un emploi qu'un groupe témoin dont les allocations n'étaient pas limitées¹².

2.6 Analyse de la Cour des comptes

2.6.1 Dégressivité des allocations de chômage

Le mécanisme de dégressivité des allocations de chômage s'exerce de manière plus prononcée pour les cohabitants simples que pour les isolés et les cohabitants avec charge de famille. En effet, alors que, pendant la première année d'indemnisation (première période), les allocations des cohabitants et des isolés sont presque identiques, les allocations des cohabitants décroissent plus vite que celles des isolés au cours de la deuxième période d'indemnisation. En outre, les montants minimaux qui limitent la chute des allocations sont nettement plus élevés pour les isolés. Enfin, l'allocation forfaitaire de la troisième période d'indemnisation pour le chômage de longue durée (plus de 3 ans) pour les isolés (1.337,2 euros) est presque le double de celle des cohabitants (693,4 euros). Cette dernière est même inférieure au revenu d'intégration sociale¹³.

L'alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé lisserait la dégressivité dans le temps pour la catégorie de chômeurs que cette politique vise le plus. La situation des chômeurs de longue durée serait nettement plus avantageuse, puisqu'ils auraient presque droit à un doublement de leur allocation. Cette évolution pourrait aggraver les pièges à l'emploi pour ces chômeurs. D'autres raisons expliquent toutefois leur éloignement du marché de l'emploi.

2.6.2 Doublement des allocations d'insertion

Les allocations d'insertion pour les cohabitants seraient également presque doublées par l'alignement. Comme ces allocations ne sont pas dégressives, le presque doublement s'appliquerait dès que les bénéficiaires entreraient dans le régime. Pour cette catégorie, le risque de piège à l'emploi pourrait donc être accru de manière significative.

2.6.3 Limitation dans le temps des allocations d'insertion

L'arrêté royal du 28 décembre 2011¹⁴ limite à trois ans les allocations d'insertion pour les bénéficiaires cohabitants. Cette mesure vise à les activer. La résolution ne prévoit pas de supprimer la limitation. L'estimation budgétaire (voir le [point 2.4](#)) présuppose que la différence ne serait pas supprimée.

¹² Onem, Direction Statistiques, Budget et Études, *Impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion*, www.onem.be.

¹³ Dans ce cas, l'assuré social peut percevoir un complément dans le régime du RIS s'il satisfait aux conditions d'indigence. Ce complément sera égal à la différence entre le RIS de sa catégorie et l'allocation de chômage.

¹⁴ Arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Dans son avis sur la proposition de loi visant à rétablir les conditions d'accès à l'allocation d'insertion jusque 30 ans et sans limite dans le temps, la Cour des comptes avait estimé que la suppression de la limitation coûterait 50,7 millions d'euros la première année et 172,2 millions d'euros par an en vitesse de croisière. Elle pourrait également accroître les pièges à l'emploi pour le groupe des bénéficiaires.

Chapitre 3

Indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité

3.1 Définitions dans la branche de l'incapacité/invalidité

3.1.1 Indemnités et régimes concernés

Les indemnités concernées par l'alignement sont toutes celles qui couvrent l'incapacité primaire et l'invalidité des salariés (y compris les contractuels de la fonction publique), des chômeurs et des indépendants.

Les fonctionnaires statutaires bénéficient d'un système d'indemnisation indépendant de la situation familiale. Ils ne sont donc pas concernés par l'alignement.

3.1.2 Indemnités des salariés et des chômeurs

La première année, le travailleur est en incapacité de travail primaire. Si l'incapacité de travail se prolonge, il sera en invalidité.

3.1.2.1 Incapacité de travail primaire

Durant la première année d'incapacité de travail, l'indemnité du travailleur évolue comme suit :

- Durant le premier mois d'incapacité de travail, à compter de la première journée de maladie, l'employé bénéficie du salaire garanti par son employeur. Pour l'ouvrier, ce salaire garanti est uniquement pris en charge par l'employeur pendant les 14 premiers jours. Du quinzième au trentième jour, il est à charge de l'Inami.
- À partir du deuxième mois d'incapacité de travail, l'indemnité à charge de l'assurance maladie-invalidité est égale à 60 % du dernier salaire journalier brut (tant pour les ouvriers que pour les employés). Cette indemnité est toutefois soumise à des limites supérieures et inférieures. D'une part, le salaire pris en compte ne peut pas dépasser certains plafonds. D'autre part, l'allocation ne peut pas être inférieure à certains seuils. Ces minimas s'appliquent à partir du troisième mois d'incapacité de travail.
- Durant le troisième mois, ce montant est le même pour tous : cohabitants avec charge de famille, isolés et cohabitants simples (58,2 euros bruts par jour, jusqu'au 30 juin 2023).
- À partir du quatrième mois d'incapacité, le montant minimal est déterminé par la situation familiale et la carrière de l'assuré.
- Du quatrième au septième mois, le montant pour les isolés et les cohabitants (sans charge de famille) reste de 58,2 euros. Pour les cohabitants avec charge de famille, l'indemnité journalière atteint 73,1 ou 63,1 euros selon que le travailleur est régulier ou irrégulier¹⁵.

¹⁵ Un travailleur est considéré comme irrégulier s'il n'a pas effectué, au cours d'une période de référence, un certain nombre de jours de travail ou assimilés. À partir du septième mois d'incapacité de travail primaire, un travailleur irrégulier sans charge de famille a un montant minimum inférieur à celui d'un cohabitant (46,70 euros au lieu de 49,91 euros).

- Du septième au douzième mois, le minimum diminue à 49,9 euros pour les cohabitants simples, alors qu'il reste de 58,2 euros pour les isolés et de 73,1 (ou 63,1) euros pour les cohabitants avec charge de famille. En outre, pour tous les travailleurs irréguliers sans charge de famille, l'indemnité minimale est limitée à 46,7 euros.

Les chômeurs perçoivent, quant à eux, leurs allocations de chômage durant les 6 premiers mois d'incapacité de travail, sauf si ces allocations sont supérieures à l'indemnité (60 % du salaire brut sur la base duquel l'allocation de chômage a été calculée). À partir du septième mois, l'indemnité est égale à 60 % du salaire brut sur la base duquel l'allocation de chômage est calculée (avec également un montant maximal d'indemnité). Pour les chômeurs également, à partir du quatrième mois d'incapacité de travail, la situation familiale détermine le montant minimal de l'indemnité. Toutefois, si l'indemnité de chômage est inférieure au minimum de l'assurance maladie invalidité, le chômeur n'est pas couvert par ce droit minimum.

Un précompte professionnel est prélevé sur les indemnités d'incapacité de travail primaire.

3.1.2.2 Invalidité

Après un an d'incapacité de travail primaire, l'assuré est en invalidité. Le montant de son indemnité est d'emblée fonction de sa situation familiale. En effet, il s'agit d'un pourcentage du dernier salaire brut (ou du salaire sur la base duquel l'allocation de chômage a été calculée) :

- 65 % pour les assurés avec charge de famille ;
- 55 % pour les isolés ;
- 40 % pour les cohabitants (l'écart entre les taux cohabitant et isolé est plus important que celui entre les taux isolé et cohabitant avec charge de famille).

Contrairement à l'indemnité d'incapacité de travail, les montants maximaux en invalidité sont fonction de la situation familiale de l'assuré.

Une cotisation de 3,5 % pour la branche des pensions est prélevée sur les indemnités d'invalidité.

3.1.3 Indemnités des indépendants

Pendant la première année d'incapacité de travail (incapacité primaire), les indépendants perçoivent une indemnité forfaitaire qui dépend d'emblée de la situation familiale. Pour un assuré isolé, le forfait est de 58,2 euros, contre 44,6 euros pour un cohabitant. La différence est donc plus marquée que pour les salariés.

Si l'incapacité dure 7 jours ou moins, aucune indemnité n'est versée (période de carence). Si l'incapacité dure plus de 7 jours, une indemnité est versée dès le premier jour de l'incapacité.

Après un an d'incapacité, l'indemnité est de nouveau un forfait déterminé par la situation familiale. Une différence est toutefois faite selon que l'assuré a mis ou pas fin à son activité d'indépendant. En effet, il peut demander à l'Inasti d'être dispensé de payer des cotisations sociales sous certaines conditions, telles que l'arrêt complet de l'activité professionnelle et la reconnaissance de l'incapacité par le médecin-conseil de l'organisme assureur (assimilation pour cause de maladie). En cas de non-cessation de l'activité, le forfait isolé est de 58,2 euros par jour, celui pour cohabitant de 44,6 euros. En cas de cessation, les montants sont de 58,2 euros et 49,9 euros.

3.2 Notion de cohabitant

Dans la branche de l'incapacité de travail et de l'invalidité, la situation familiale se décline en trois catégories : titulaire avec personne à charge, isolé (ou assimilé) ou cohabitant. Bien que ces dénominations soient similaires à celles utilisées dans d'autres branches de la sécurité sociale, les définitions sont spécifiques à l'indemnisation de l'incapacité de travail.

Tableau 8 – Trois types de catégorie familiale dans la branche de l'incapacité de travail et de l'invalidité

Catégorie	Conditions
Titulaire avec personne à charge	Le bénéficiaire doit soit : <ul style="list-style-type: none"> • cohabiter avec un conjoint, un partenaire de fait, un enfant, un parent ou allié jusqu'au 3^e degré qui est financièrement à sa charge ; • être isolé et payer une pension alimentaire d'au moins 111,55 euros.
Isolé ou assimilé	Le bénéficiaire est isolé : <ul style="list-style-type: none"> • s'il vit seul ; • s'il ne cohabite qu'avec des personnes sans revenu, qui ne sont pas considérées comme étant des personnes à charge. Il peut être assimilé à un isolé s'il cohabite avec une personne (conjoint, partenaire de fait, enfant, parent ou allié jusqu'au 3 ^e degré) qui peut en principe créer la charge de famille, dont le montant mensuel brut des revenus (de remplacement ou professionnels) est trop élevé pour être à charge, mais n'excède pas un certain plafond.
Cohabitant	Catégorie résiduaire. Elle est appliquée si les bénéficiaires ne remplissent pas les conditions pour être titulaires avec personne à charge ou isolé.

Source : article 225 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et circulaire OA n° 2022/230 du 23 juin 2022

La situation familiale est donc fonction de la composition du ménage, mais également des revenus des personnes le composant. Les catégories sont déterminées et contrôlées régulièrement par les organismes assureurs.

3.3 Augmentation des indemnités en cas d'alignement

Le tableau suivant synthétise les modifications envisagées par la résolution d'alignement.

Pour les travailleurs salariés, les indemnités minimales n'évoluent pas de la même manière que les allocations calculées en fonction du salaire. Ainsi, pour la troisième période de l'incapacité primaire (mois 7 à 12), le minimum augmente de 16,6 %, alors que les allocations calculées en fonction du salaire n'augmentent pas.

En invalidité, les allocations calculées à partir du salaire augmentent de 37,5 %¹⁶, alors que les allocations minimales n'augmentent que de 16,6 %.

¹⁶ Il y a une différence de 15 % de salaire entre les indemnités des cohabitants et des isolés, donc $15\%/40\% = 37,5\%$. Les allocations minimales sont de 58,2 et 49,9, la différence entre les deux représente 16,6 % de 49,9 euros.

Tableau 9 – Augmentation des allocations dans le régime de l'incapacité de travail en cas d'alignement

	Taux cohabitant (as is)	Taux isolé (to be)	Augmentation
Travailleurs salariés			
Mois 1 à 3 d'incapacité de travail	60 % salaire	60 % salaire	0 %
Mois 4 à 6 d'incapacité de travail	60 % salaire ou minimum	60 % salaire ou minimum	0 %
Mois 7 à 12 d'incapacité	60 % salaire ou minimum	60 % salaire ou minimum	Si minimum + 16,6 %
Invalidité > 13 mois	40 % salaire ou minimum	55 % salaire ou minimum	+37,5 % Si minimum + 16,6 %
Chômeurs			
Mois 1 à 6	selon la période de chômage	selon la période de chômage	0 ou + 37,5 %
Mois 7 à 12	Idem salariés	Idem salariés	
Invalidité			
Travailleurs indépendants			
Incapacité primaire (mois 1 à 12)	Indemnité minimum selon le statut	Alignement sur les isolés	+30,4 %
Invalidité (à partir du mois 13) - avec cessation de l'activité	Indemnité minimum selon le statut	Alignement sur les isolés	+16,6 %
Invalidité (à partir du mois 13) - sans cessation de l'activité	Indemnité minimum selon le statut	Alignement sur les isolés	+30,4 %

Source : Cour des comptes

3.4 Calcul de l'incidence budgétaire

3.4.1 Travailleurs salariés

L'Inami a fourni à la Cour des comptes l'estimation du coût de la mesure d'alignement des indemnités au taux isolé pour les salariés et les chômeurs. Les estimations sont basées sur les dépenses 2021 (montants indemnisés aux cohabitants). Elles tiennent compte des hypothèses d'indexation et des facteurs de volumes (croissance du nombre de jours indemnisés prévus dans les derniers budgets) pour 2023 et 2024.

3.4.1.1 Incapacité primaire

Comme le montre le [tableau 9](#), en incapacité primaire, seules les allocations minimales seraient augmentées.

En 2021, 1.846,1 millions d'euros ont été payés au titre d'indemnité d'incapacité primaire. Seuls 16,7 millions d'euros concernaient des indemnités minimales de cohabitant. Il faut donc

appliquer l'augmentation de 16,6 % à ce montant, ce qui implique une augmentation de 2,8 millions d'euros. En appliquant aux chiffres de 2021 l'indexation¹⁷ et la croissance en volume de 29,5 % pour 2023 et de 34,6 % pour 2024, il s'agit de 3,6 millions d'euros et de 3,7 millions d'euros.

Certains travailleurs reçoivent une indemnité réduite lorsqu'ils exercent une activité autorisée pendant leur incapacité. En invalidité, la proportion d'indemnités réduites est de 11 %. Comme il n'y a pas de chiffres pour l'indemnité réduite, la valeur s'obtient en appliquant le pourcentage au montant obtenu pour l'indemnité complète. Pour cette catégorie de bénéficiaires, l'augmentation serait donc de 0,4 million d'euros.

Le tableau suivant indique les augmentations estimées pour le budget de l'incapacité primaire en distinguant l'indemnité complète et l'indemnité réduite, tant pour les chômeurs que pour les actifs.

Tableau 10 – Augmentation estimée du budget de l'incapacité de travail en cas d'alignement (en millions d'euros)

Catégorie	Augmentation 2023	Augmentation 2024
Actifs	+2,5	+2,5
Chômeurs	+1,1	+1,1
Total – Indemnité complète	+3,6	+3,7
Indemnité réduite - Actifs	+0,3	+0,3
Indemnité réduite - Chômeurs	+0,1	+0,1
Total – Indemnité réduite	+0,4	+0,5
Total général	+4,0	+4,2

Source : Inami

Facteurs de sous-estimation

Selon le calcul, l'indemnité minimale des cohabitants est majorée pour atteindre le seuil isolé. Toutefois, certains ont une indemnité calculée sur la base du salaire, qui est comprise entre le minimum cohabitant et le minimum isolé. Ces cas n'ont pas pu être détectés lors de cette estimation, car ils ne bénéficient pas du minimum cohabitant. Or, leur allocation aurait dû être augmentée jusqu'au minimum isolé auquel ils auraient droit en cas d'alignement sur le statut d'isolé. Comme ces allocations n'ont pas été majorées, il s'agit d'un facteur de sous-estimation de l'incidence budgétaire.

Par ailleurs, l'estimation de l'Inami prend uniquement en compte l'alignement dans le régime de l'assurance maladie-invalidité (AMI) et pas de l'alignement parallèle dans le régime du chômage. Cette limitation induit un facteur de sous-estimation pour les chômeurs en période d'incapacité (mais pas d'invalidité). En effet, en incapacité, les chômeurs perçoivent une allocation égale à l'allocation de chômage (sauf si celle-ci est supérieure à celle de l'AMI). Selon les hypothèses de la

¹⁷ Indice 2021 : 1,4377, indice 2023 : 1,6515 et indice 2024 : 1,7013. Donc pour l'inflation : +14,9 % en 2023 et +18,3 % en 2024.

résolution, ces allocations auraient dû être augmentées jusqu'au taux isolé du chômage. Comme elles ne l'ont pas été, il s'agit d'un facteur de sous-estimation.

Ces deux facteurs de sous-estimation ont une incidence limitée sur l'estimation, car ils concernent un nombre limité de cas.

3.4.1.2 Invalidité

L'Inami dispose de données par code d'indemnisation et par année de début de l'invalidité. Cet organisme a calculé les allocations totales accordées pour le code d'indemnisation qui correspond aux cohabitants qui perçoivent l'indemnité minimale, d'une part, et pour les cohabitants indemnisés à partir de leur salaire, d'autre part.

Pour les allocations minimales, l'augmentation est de 16,6 %, alors qu'elle est de 37,5 % pour les allocations calculées à partir du salaire. Le tableau suivant indique les allocations totales 2021 et l'augmentation estimée en cas d'alignement des indemnités au taux isolé.

En invalidité, le pourcentage d'indemnités réduites est de 16,2 %.

Tableau 11 – Budget de l'invalidité pour les cohabitants en 2021 et augmentation en cas d'alignement (en millions d'euros)

	Budget cohabitants 2021	Augmentation estimée
Allocation minimale	1.087,4	+180,7
Allocation liée au salaire	404,4	+151,7
Allocation réduite	241,7	+64,3
Total	1.733,4	+396,6

Source : Inami

Comme détaillé au tableau suivant, en appliquant l'adaptation liée à l'indexation et à la correction de volume, on aboutit à une augmentation de 478,7 millions d'euros en 2023. Pour 2024, elle serait de 506,4 millions d'euros.

Tableau 12 – *Détail des augmentations du budget de l'invalidité pour les cohabitants (en millions d'euros)*

	2021	2023	2024
Index	1,4377	1,6515	1,7013
/2021		114,9 %	118,3 %
Correction de volume (jours indemnisés)	137,2	144,1	148,0
/2021		105,1 %	107,9 %
Augmentation du budget	+396,6	+478,7	+506,4

Source : Inami

Facteur de sous-estimation

Pour l'invalidité, il pourrait y avoir un facteur de sous-estimation. En effet, la différence entre le taux cohabitant et isolé lié au pourcentage du salaire est de 37,5 %, alors que la différence des minimums n'est que de 16,6 %. Un cohabitant qui bénéficie du minimum verra donc son allocation majorée de 16,6 %. Toutefois, il se peut qu'en majorant l'allocation calculée sur le salaire de 37,5 %, on obtienne un montant plus élevé (et, donc, que l'application du minimum ne soit plus pertinente au taux isolé). L'augmentation de l'allocation serait ainsi sous-estimée¹⁸.

Toutefois, cette sous-estimation ne devrait pas être significative vu le nombre limité de cas et l'écart restreint entre l'indemnité minimale et celle qui aurait dû être prise en compte en utilisant le pourcentage du salaire (comme le montre l'exemple ci-avant).

Les montants maximums en invalidité pour isolé sont de 37,5 % supérieurs à ceux pour cohabitant, soit la même proportion que les indemnités calculées sur le salaire. Il n'y a donc pas de biais lié à ces maximums.

3.4.1.3 Tableau synthétique pour les travailleurs salariés

Pour les salariés (y compris les contractuels du secteur public) et chômeurs, les coûts estimés de l'alignement des indemnités au taux isolé sont de 482,73 millions d'euros pour 2023 et de 510,61 millions d'euros pour 2024. Ils sont ventilés comme suit.

Tableau 13 – *Augmentation du budget des indemnités des salariés et chômeurs en cas d'alignement (en millions d'euros)*

Indemnités	Augmentation 2023	Augmentation 2024
Incapacité primaire	+4,0	+4,2
Invalidité	+478,7	+506,4
Total	+482,7	+510,6

Source : Inami

¹⁸ Si l'allocation minimum « as is » = 100, l'allocation « to be » sera de 116,7. Or, si l'allocation « as is » calculée sur le salaire était de 90, elle serait de $90 \times 1,375 = 123,75$, soit supérieure à 116,7. Mais comme l'allocataire est connu avec le code correspondant au minimum, on aura seulement 116,7 dans le cadre de cette estimation.

L'impact de la mesure concerne essentiellement les indemnités d'invalidité. En 2021, le budget total de l'indemnisation des travailleurs salariés s'élevait à 8.996,8 millions d'euros. Avec une augmentation de 396,6 millions d'euros en 2021 (voir le [tableau 11](#)), l'adoption de la résolution d'alignement entraînerait donc une augmentation des dépenses de 4,4 %.

3.4.2 Travailleurs indépendants

Pour les travailleurs indépendants, l'indemnisation correspond toujours au montant minimum et n'est pas liée aux revenus du travail. Le calcul est donc simplifié et n'est pas affecté par les légers biais signalés pour les travailleurs salariés.

Les montants totaux pour les cohabitants indépendants sont majorés de la différence entre les allocations pour cohabitants et isolés : 30,4 % en incapacité primaire et 16,6 % en invalidité avec cessation d'activité ou 30,4 % en invalidité sans cessation d'activité.

En invalidité, comme pour les travailleurs salariés, les indemnités réduites sont estimées à partir d'un pourcentage des indemnités complètes (21,4 %).

Pour estimer l'augmentation de budget en 2023 et 2024, des coefficients tenant compte de l'indexation et de l'augmentation en volume sont appliqués : 19,2 % pour 2023 et 26,4 % pour 2024.

Tableau 14 – Budget 2021 et augmentation 2023-2024 du budget des indemnités des indépendants (en millions d'euros)

Indemnités	Budget 2021	Augmentation 2023	Augmentation 2024
Incapacité primaire	101,0	+29,5	+30,8
Invalidité avec cessation	46,7	+18,0	+19,1
Invalidité sans cessation	90,8	+16,9	+18,0
Indemnité réduite	38,4	+9,8	+10,3
Total	276,9	+74,1	+78,2

Source : Inami

En ramenant l'augmentation estimée pour 2023 à l'année 2021, il s'agit d'une augmentation de 23,4 %¹⁹ du budget consacré à l'indemnisation des indépendants cohabitants. En 2021, le budget total de l'indemnisation des travailleurs indépendants en incapacité et en invalidité s'élevait à 555,2 millions d'euros. L'adoption de la résolution augmenterait donc le budget de 11,6 %.

À partir des données d'indemnisation, l'Inami a estimé le nombre de bénéficiaires qui pourraient être affectés par la résolution. Le nombre de salariés serait de 170.922 (6.132 travailleurs en incapacité et 164.790 en invalidité). Le nombre d'indépendants serait de 38.287 (21.564 en incapacité et 16.723 en invalidité). L'Inami souligne que cette estimation n'est pas tout à fait précise, car une

¹⁹ 74,1 millions d'euros de 2023, donc $74,1/1.149$, pour obtenir le résultat en euros de 2021 : $64,5$ millions d'euros. $64,5/276,1 = 23,6\%$ et $64,5/555,2 = 11,6\%$.

même personne peut être indemnisée pour plusieurs périodes d'incapacité. En outre, certains bénéficiaires peuvent changer de statut.

3.5 Pièges à l'inactivité

3.5.1 Salariés

3.5.1.1 Pertinence du concept de piège à l'inactivité

Il convient tout d'abord de souligner que la résolution ne définit pas le concept de piège à l'inactivité. Le travailleur en incapacité de travail est dans une situation où son inaptitude au travail doit être attestée par un médecin. Cette inaptitude peut, en outre, faire l'objet de contrôles. Hormis les chômeurs en incapacité, les assurés sociaux sont encore liés par un contrat de travail avec un employeur. À la différence du chômage, les bénéficiaires d'une indemnité résultant de leur incapacité ou de leur invalidité ne doivent pas chercher un emploi. Ils peuvent participer à un trajet de réintégration pour faciliter leur reprise du travail.

À titre indicatif, en invalidité, l'indemnité minimale pour un cohabitant atteint 1.152,32 euros, soit nettement plus que le revenu d'intégration sociale et presque le double de l'allocation pour chômage de longue durée (586 euros).

3.5.1.2 Risques de pièges à l'inactivité

En faisant abstraction pour cet exercice des réserves précitées, la Cour des comptes a calculé les pièges à l'inactivité potentiels qui pourraient découler d'une indemnité plus élevée que le salaire ou que le revenu minimum garanti.

Par ailleurs, vu l'estimation de l'Inami et l'impact de la mesure essentiellement sur les indemnités d'invalidité, la Cour des comptes a uniquement repris les données de l'invalidité.

La Cour des comptes a calculé des indemnités à 40 % (taux cohabitant) et à 55 % (taux isolé) sur la base des salaires bruts mensuels 2020, indexés afin d'estimer les salaires 2023 et répartis en déciles²⁰. Cette répartition en déciles sert à quantifier la proportion d'assurés potentiellement concernés par le piège à l'inactivité, avec un focus sur les cinq premiers déciles, potentiellement plus concernés par un piège à l'inactivité. Les montants minimums d'indemnités ont été appliqués sur les indemnités calculées.

Ces indemnités théoriques ont ensuite été comparées aux salaires bruts mensuels (colonne B) et au montant brut du revenu mensuel minimum garanti (colonne E), défini par la convention collective de travail n° 43 du 2 mai 1988 relative à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen (1.954,99 euros au 1^{er} janvier 2023).

Même pour les cinq premiers déciles, le différentiel par rapport au salaire complet reste significatif. En outre, pour les trois premiers déciles, l'indemnité au taux isolé reste inférieure au revenu mensuel minimum garanti (RMMG).

²⁰ Statbel, données 2020 multipliées par l'indice santé lissé au 1^{er} janvier 2023 et divisées par le même indice au 1^{er} janvier 2020.

Tableau 15 – Détermination par décile des indemnités d'invalidité au taux isolé supérieures au RMMG (montants mensuels bruts en euros pour 2023)

Déciles (A)	Salaire (B)	Indemnité taux cohabitant (C)	Indemnité taux isolé (D)	RMMG (E)
D1	2.731,29	1.297,66	1.513,46	
D2	3.101,07	1.297,66	1.705,59	
D3	3.400,65	1.360,26	1.870,36	1.954,99
D4	3.803,20	1.521,28	2.091,76	
D5	4.154,27	1.661,71	2.284,85	
Indemnité minimum pour un travailleur régulier (26 jours indemnisés)		1.297,66	1.513,46	

Source : Statbel, Inami, convention collective de travail n° 43, calcul par la Cour des comptes

3.5.2 Indépendants

Comme pour les travailleurs salariés, la notion de piège à l'inactivité ne s'applique pas tout à fait aux travailleurs indépendants en incapacité de travail, puisque leur inaptitude doit être attestée par un médecin. En outre, une part importante des indépendants en invalidité ne cessent pas leur activité, car ils projettent de la reprendre²¹.

3.6 Conclusion

Pour la première année d'incapacité de travail des travailleurs salariés, l'alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé n'aurait presque aucune incidence (+0,2 %). En effet, seule l'indemnité minimale serait augmentée pour atteindre le niveau des isolés. Pour la période d'invalidité, en revanche, l'augmentation serait très significative pour les allocataires dont l'indemnité est calculée à partir du salaire (+37,5 %) et plus limitée pour ceux qui perçoivent le minimum (+16,6 %).

Cette évolution est un peu comparable à celle du chômage : l'indemnisation des cohabitants change peu au cours de la première période où il n'y a pas de différence entre les allocations d'isolé et de cohabitant. En revanche, pour les allocataires qui sont dans le régime pour une longue durée, la situation financière s'améliore de manière significative.

Pour les travailleurs indépendants, les allocations seraient presque toutes augmentées de 30,4 %, dès le début de l'incapacité.

²¹ Inami, données sur le nombre d'indépendants en invalidité avec ou sans cessation d'entreprise.

Chapitre 4

Garantie de revenu aux personnes âgées

4.1 Conditions pour bénéficiaire de la Grapa

La garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa) est une prestation octroyée aux personnes de plus de 65 ans dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. L'octroi de la Grapa est soumis à un examen des ressources du demandeur. Celui-ci doit également répondre à des conditions d'âge (avoir plus de 65 ans), de nationalité (être belge ou assimilé) et de résidence (avoir sa résidence principale en Belgique).

C'est le Service fédéral des pensions (SFP) qui examine les droits à une Grapa de manière automatique dans certains cas (demande de pension de retraite, prépensionné qui atteint l'âge légal). Une demande peut également être introduite auprès du SFP.

Le montant de la Grapa varie en fonction de la situation familiale. Le montant mensuel de base (973,4 euros²²) est applicable lorsque le bénéficiaire partage la même résidence principale avec une ou plusieurs personnes. Le montant mensuel de base majoré (1.460,1 euros) est attribué aux personnes isolées. Certains bénéficiaires ne perçoivent pas la Grapa complète, mais seulement un complément à leur revenu. Ainsi, un retraité isolé qui bénéficie d'une pension de 1.200 euros recevra un complément de la Grapa de $1.460,1 - 1.200 = 260,08$ euros.

4.2 Notion de cohabitant

Un bénéficiaire est considéré comme cohabitant au sens de la réglementation sur la Grapa dans les situations suivantes :

- Il est marié ou en cohabitation légale.
- Il partage sa résidence principale avec une ou plusieurs personnes, si ces personnes ne sont ni ses ascendants ni ses descendants en ligne directe (par exemple, avec une sœur ou dans une communauté religieuse ou laïque).

Un bénéficiaire est considéré comme isolé s'il est la seule personne domiciliée à l'adresse de sa résidence principale. Il est également considéré comme isolé s'il cohabite avec des ascendants ou des descendants en ligne directe ou s'il vit dans une maison de repos, une maison de soins ou une institution de soins psychiatriques.

²² Montants indexés au 1^{er} janvier 2023.

4.3 Calcul des ressources pour l'établissement de la Grapa

Si le bénéficiaire réside avec son conjoint ou cohabitant légal et avec d'autres personnes, le total des ressources est divisé par le nombre de cohabitants dont les ressources sont prises en compte, auquel s'ajoute le nombre d'enfants pour lesquels il perçoit des allocations familiales. Les allocations familiales et les éventuels moyens d'existence des enfants ne sont pas pris en compte comme ressource.

Si le bénéficiaire réside avec une ou plusieurs autres personnes que le conjoint, le cohabitant légal ou les ascendants ou descendants en ligne directe, il ne forme pas une famille avec ces personnes, mais il partage les coûts fixes de la cohabitation. Il n'a donc droit qu'au montant de base, mais seules ses pensions et ressources propres entrent en ligne de compte pour le calcul de la Grapa.

4.4 Augmentation de la Grapa pour cohabitant en cas d'alignement

Le tableau suivant montre l'augmentation de la Grapa pour un cohabitant.

Tableau 16 – Allocation Grapa aux taux cohabitant (as is) et isolé (to be) et augmentation en cas d'alignement

Taux cohabitant (as is)	Taux isolé (to be)	Augmentation
973,4	1.460,1	+50 %

Source : Cour des comptes

Les montants du tableau correspondent à l'allocation complète. Pour rappel, certains bénéficiaires perçoivent uniquement un complément à la Grapa (voir le [point 4.1](#)).

4.5 Calcul de l'incidence budgétaire

En janvier 2023, 31.518 des 112.346 bénéficiaires percevaient la Grapa au montant de base en tant que cohabitant (28,1 % de la population). Comme la population des bénéficiaires de la Grapa ne subit pas de fluctuations saisonnières, cette statistique permet d'estimer le groupe cible.

Pour ces personnes, l'alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé impliquerait qu'ils percevraient le montant majoré, soit une augmentation de 486,7 euros par mois.

Pour 2023, l'incidence financière pour tous ces bénéficiaires serait donc de $12 \times 486,7 \times 31.518 = 184,1$ millions d'euros.

En 2022, les dépenses totales liées à la Grapa se sont élevées à 820,0 millions d'euros. L'alignement du statut de cohabitant impliquerait donc une hausse de 22,5 % de ce budget.

4.6 Pièges à l'inactivité

Les bénéficiaires de la Grapa sont tous âgés de plus de 65 ans, l'âge légal de la retraite. Ils ne font donc pas partie de la population des actifs susceptibles de chercher un emploi. La notion de piège à l'inactivité ne s'applique donc pas à cette population.

4.7 Analyse de la Cour des comptes

La Grapa relève de la protection sociale, dont l'objectif est d'assurer à chacun le minimum de ressources nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Comme pour le RIS, la cohabitation intervient dans deux domaines : la détermination du taux de l'allocation, d'une part, et celle des ressources du ménage pour ouvrir le droit, d'autre part. La Cour des comptes a considéré dans son estimation que seul le taux de l'allocation était modifié.

Le coût budgétaire pourrait être sous-estimé en raison de nouveaux bénéficiaires potentiels. En effet, les personnes qui perçoivent une pension supérieure au taux de base de la Grapa, mais inférieure au taux majoré pourraient devenir bénéficiaires de la Grapa, même sans modifier la prise en compte des ressources. Le SFP ne peut toutefois pas estimer précisément l'ampleur de cette population. En effet, il dispose seulement des données relatives aux pensions et pas des données de patrimoine qui entrent en compte pour l'ouverture du droit à la Grapa.

Chapitre 5

Revenu d'intégration sociale

5.1 Définition du droit à l'intégration sociale

5.1.1 Revenu d'intégration sociale

Les CPAS ont pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale aux personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants et qui remplissent les conditions légales (nationalité, résidence, âge, absence de ressources, disposition au travail et épuisement des droits sociaux)²³. Le CPAS dispose de trois instruments (emploi, revenu d'intégration sociale (RIS) et projet individualisé d'intégration sociale), qu'il peut aussi combiner.

Le RIS est donc une des formes que peut prendre le droit à l'intégration sociale (DIS). Il s'agit d'une aide purement financière. Il peut aussi, dans certains cas, être octroyé sous la forme d'un complément à des revenus du travail ou en complément d'une allocation. Il peut, si la situation de la personne l'exige, être complété par une ou plusieurs aides sociales complémentaires (aide à la constitution d'une garantie locative, allocation de chauffage, aide médicale, etc.).

La loi distingue trois catégories de bénéficiaires pour lesquels le montant de l'allocation diffère :

- cohabitant, si le bénéficiaire vit avec une ou plusieurs personne(s) avec lesquelles il forme un ménage (809,4 euros/mois)²⁴ ;
- isolé, lorsque le bénéficiaire vit seul (1.214,1 euros/mois) ;
- cohabitant avec famille à charge, lorsque le bénéficiaire a une famille à charge avec au moins un enfant mineur célibataire (1.640,8 euros/mois).

Le CPAS paie le revenu d'intégration, mais n'en finance qu'une partie. L'autre lui est remboursée par le SPP Intégration sociale. La subvention du SPP varie entre 55 et 100 % en fonction de la charge que représente pour les CPAS le paiement du revenu d'intégration.

5.1.2 Droit à l'aide sociale

Les personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour le droit à l'intégration sociale en raison de leur nationalité, de leur âge ou encore de leurs ressources peuvent demander l'aide sociale. Il s'agit notamment :

- des ressortissants étrangers avec un titre de séjour non inscrits au registre de la population²⁵ (personnes régularisées, regroupements familiaux, etc.) ;
- des demandeurs d'asile²⁶ ;
- des personnes en séjour illégal qui ont uniquement droit à l'aide médicale urgente.

²³ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

²⁴ Montants indexés au 1^{er} janvier 2023.

²⁵ Les personnes de nationalité étrangère qui ne sont ni des apatrides, ni des réfugiés reconnus, ni inscrites au registre de la population ne remplissent en principe pas la condition de nationalité prévue par la loi relative au droit à l'intégration sociale.

²⁶ Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'aide matérielle ou de l'aide sociale équivalente.

Le droit à l'aide sociale est remboursé intégralement par l'État fédéral aux CPAS²⁷. Il peut prendre la forme de l'« aide sociale équivalente », qui équivaut en principe au RIS et qui est notamment octroyée aux demandeurs d'asile et aux étrangers non inscrits au registre de la population. Cette aide comporte les mêmes catégories de bénéficiaires que le RIS.

5.2 Notion de cohabitant

Pour évaluer si deux personnes sont cohabitantes, le CPAS examine deux critères. Il faut d'abord que les personnes vivent sous le même toit. La nature de la relation (mariage, cohabitation légale, lien familial, etc.) n'est pas pertinente. Des personnes peuvent cohabiter sans qu'il y ait de lien affectif, seul l'aspect financier et économique est pris en compte.

Il faut, en outre, que les personnes règlent principalement en commun leurs questions ménagères. C'est la situation de fait du demandeur du RIS qui doit être évaluée. L'absence de ressources du demandeur et la situation patrimoniale de la personne avec laquelle il vit sous le même toit doivent être examinées en pratique par une enquête sociale.

Sur la base de cette enquête et de l'avantage financier éventuel résultant de la cohabitation, le CPAS décide d'octroyer un revenu d'intégration d'isolé ou de cohabitant.

5.3 Calcul des ressources pour l'établissement du RIS

Lors de l'enquête sociale, le principe général est que toutes les ressources, quelle que soit leur nature ou leur origine, sont prises en considération, sauf celles qui sont expressément exonérées. Il faut notamment tenir compte de toutes les allocations sociales que le demandeur perçoit en vertu de la législation belge ou étrangère.

Pour le calcul du RIS, le CPAS doit tenir compte des ressources de la personne avec laquelle le demandeur cohabite si le demandeur cohabite avec son conjoint ou la personne avec laquelle il constitue un ménage de fait. Le CPAS peut, en outre, tenir partiellement ou totalement compte des ressources des parents cohabitants ou des enfants cohabitants.

Le CPAS prend en compte les ressources des cohabitants qui se situent au-dessus du taux cohabitant du RIS. Ainsi, si le conjoint cohabitant d'un demandeur du RIS a un revenu professionnel mensuel de 1.400 euros, les ressources prises en compte seront donc de 1.400 euros – 809,4 euros (RIS cohabitant) = 591,6 euros. Le RIS au taux cohabitant sera donc limité à 809,4 euros – 591,6 euros = 217,8 euros.

27 Loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale.

5.4 Augmentation du RIS pour cohabitant en cas d'alignement

Le tableau suivant montre l'augmentation du RIS pour un cohabitant.

Tableau 17 – Allocation aux taux cohabitant (*as is*) et isolé (*to be*) et augmentation en cas d'alignement

Taux cohabitant (<i>as is</i>)	Taux isolé (<i>to be</i>)	Augmentation
809,4	1.214,1	+50 %

Source : Cour des comptes

Les montants ci-dessus correspondent à l'allocation complète. En pratique, certains bénéficiaires ne perçoivent qu'un complément du revenu d'intégration. C'est, par exemple, le cas des personnes qui ont des revenus du travail ou une allocation de chômage inférieure à ce revenu. Dans ce cas, l'augmentation sera supérieure à 50 %. Ainsi, un cohabitant qui ne perçoit que 100 euros de complément du RIS percevrait 404,7 euros en plus²⁸ (+404,7 %).

5.5 Calcul de l'incidence budgétaire

5.5.1 Revenu d'intégration sociale

Le SPP Intégration sociale a utilisé les données de novembre 2021 à octobre 2022 pour les frais supportés par le SPP (sauf la part financée par le CPAS). Pour chaque mois, il a multiplié le nombre de bénéficiaires par la différence moyenne entre les allocations d'isolé et de cohabitant. En effet, cette différence représente l'augmentation de budget pour le SPP qui découlerait de l'alignement des statuts. Le nombre moyen de bénéficiaires est de 48.189. L'incidence financière pour le SPP atteindrait 183,0 millions d'euros (427 millions d'euros – 244 millions d'euros), comme indiqué dans le tableau suivant.

L'aide équivalente au revenu d'intégration est financée à 100 % par le SPP. Dans ce point, il s'agit donc seulement du revenu d'intégration au sens strict. Dans la première colonne du tableau ci-après figure le pourcentage du RIS pris en charge par le SPP Intégration sociale. Ce pourcentage varie de 55 à 100 %, selon le volume des bénéficiaires par commune.

²⁸ Dans l'exemple cité, les revenus s'élèvent à 709,42 euro par mois. Le bénéficiaire auquel un RIS de cohabitant est octroyé reçoit 100 euros (809,42 - 709,42 = 100 euros). S'il devait percevoir un RIS d'isolé, celui-ci serait de 1.214,13 - 709,42 = 504,7 euros. Le montant du RIS serait ainsi augmenté de 404,7 %.

Tableau 18 – Budget du revenu d'intégration à charge du SPP Intégration sociale et des CPAS
(en millions d'euros)

RIS à charge du SPP	Budget SPP (as is)	Budget CPAS (as is)	Budget SPP (to be)	Budget CPAS (to be)
55 %	45,8	37,5	80,2	65,6
64 %	0,06	0,03	0,1	58,0
65 %	24,7	13,3	43,3	23,3
70 %	134,7	7,7	235,7	101,0
100 %	38,7	0,00	67,8	0,00
Total	244,0	108,6	427,0	190,0

Source : SPP Intégration sociale

La part du budget supportée par les CPAS serait donc de 190,0 millions d'euros – 108,6 millions d'euros = 81,4 millions d'euros.

5.5.2 Équivalent au revenu d'intégration

Comme cette aide est toujours financée à 100 % par le SPP Intégration sociale, la différence moyenne entre les allocations pour isolés et pour cohabitants représente la différence totale entre ces deux allocations. En moyenne, entre novembre 2021 et octobre 2022, il y a eu 9.032 bénéficiaires en tant que cohabitant. Le budget total pour les cohabitants était de 36,3 millions d'euros.

Au total, l'incidence budgétaire pour l'État fédéral atteindrait donc $183,0 + 36,3 = 219,3$ millions d'euros.

Au total, pour l'ensemble de l'État fédéral et des CPAS, l'incidence budgétaire de la mesure atteindrait donc $219,3 + 81,4 = 300,7$ millions d'euros (en moyenne 27,1 % à charge des CPAS et 72,9 % à charge du SPP). En moyenne, le nombre de bénéficiaires serait de 57.221.

5.5.3 Partenaires de bénéficiaires avec charge de famille

Comme il a déjà été mentionné, les bénéficiaires du RIS se répartissent en trois catégories : non seulement les isolés et les cohabitants, mais aussi les personnes avec charge de famille.

La résolution fait uniquement état d'un alignement des statuts d'isolé et de cohabitant. Une interprétation littérale impliquerait qu'un couple sans enfant disposerait d'un revenu plus élevé qu'un couple avec enfant. En effet, un couple avec enfant a droit au RIS de personne avec charge de famille, soit 1.640,83 euros, tandis qu'un couple sans enfant dont les deux membres sont isolés aurait droit à deux fois le RIS d'isolé, soit 2.428,26 euros.

Si on interprète la résolution d'alignement de manière étroite, un couple avec enfant dont un des membres bénéficie du RIS en tant que cohabitant avec charge de famille serait dans une situation moins favorable qu'un couple sans enfant dont les deux membres bénéficieraient du RIS isolé. Le calcul qui suit suppose que la résolution ne vise pas à créer cette anomalie.

Selon les données du SPP Intégration sociale, 20,4 % des bénéficiaires du RIS vivent en couple. En appliquant cette proportion au nombre moyen de bénéficiaires du RIS avec charge de famille, on obtient le tableau suivant.

Tableau 19 – Nombre de bénéficiaires du RIS avec charge de famille en couple

Allocation	Nombre moyen de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires en couple
RIS	44.445,6	9.081
Équivalent RIS	7.834	1.600
Total		10.681

Source : SPP Intégration sociale

Les couples ainsi identifiés sont composés d'un bénéficiaire avec charge de famille et d'une personne sans ressource. Il s'agit donc de 10.681 personnes sans ressource qui pourraient bénéficier du RIS isolé si leurs droits sont individualisés.

L'augmentation annuelle des dépenses par personne de ce groupe serait donc de $12 \times 1.214,13 = 14.569,56$ euros. L'augmentation des dépenses est détaillée au tableau suivant. La part des CPAS dans le RIS est de 27,1 % (voir le [point 5.5.1](#)) et de 0 pour l'équivalent RIS.

Tableau 20 – Dépenses supplémentaires liées aux partenaires des bénéficiaires du RIS avec charge de famille (en millions d'euros)

Allocation	Dépenses	Nombre de bénéficiaires
RIS	132,3	9.081
<i>Part du SPP Intégration sociale</i>	96,5	
<i>Part des CPAS</i>	35,9	
Équivalent RIS	23,3	1.600
Total	155,6	10.681

Source : SPP Intégration sociale

5.5.4 Incidence totale

L'augmentation totale du budget RIS et équivalent RIS serait de $300,7 + 155,6 = 456,3$ millions d'euros. Le SPP Intégration sociale supporterait $219,3 + 132,3 = 351,6$ millions d'euros et les CPAS $81,4 + 23,3 = 104,7$ millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires serait de $57.221 + 10.681 = 67.902$.

En 2022, le budget total consacré à l'aide équivalente au revenu d'intégration s'élevait à 300,6 millions d'euros. Le budget total consacré au revenu d'intégration s'élevait à 1.752,5 millions d'euros, dont 1.260,4 millions d'euros à charge du SPP Intégration sociale et 492,1 millions d'euros à charge des CPAS. Au total, pour les deux allocations et l'ensemble de l'État fédéral et des CPAS, il s'agit

donc d'un budget de 2.053,1 millions d'euros. L'alignement du statut de cohabitant entraînerait donc une augmentation du budget total de 22,3 %.

5.6 Pièges à l'inactivité

5.6.1 Situation des bénéficiaires du RIS

Le tableau ci-après illustre la situation de piège à l'inactivité dans laquelle pourrait se trouver un couple de bénéficiaires du RIS (personne 1 et personne 2, sans famille à charge). Il compare la situation actuelle (statut cohabitant ou *as is*) à la situation qui découlerait de l'adoption de la proposition de loi (statut isolé ou *to be*). Par hypothèse, le revenu du travail est le revenu mensuel minimum garanti (RMMG). En partant d'un couple avec enfant dont un membre perçoit le RIS de cohabitant avec charge de famille et l'autre ne perçoit aucun revenu, les risques de pièges à l'emploi seraient de même nature.

Par souci de clarté, la colonne *to be* ne prend pas en compte les compléments de RIS auxquels aurait droit la personne qui travaille pour un salaire inférieur au RIS. En pratique, un travailleur dont le salaire est inférieur au RIS peut obtenir un complément égal à la différence entre son salaire et le RIS. Le revenu du ménage serait donc chaque fois égal à 2.428,2 euros.

La comparaison doit se faire selon deux dimensions : d'une part, en comparant chaque ligne à la deuxième ligne (deux cohabitants) pour tester l'existence d'un piège à l'emploi (seuil sous lequel le piège se produit) et, d'autre part, en comparant les colonnes pour identifier l'effet de la résolution (*as is* et *to be*). Le **vert** représente une situation où le risque de piège à l'emploi est moins fort, puisqu'il y a un avantage financier au travail. Le **rouge** représente les situations où le risque de piège à l'emploi est avéré, puisque l'inactivité est financièrement plus avantageuse que le travail.

Tableau 21 – Exemple simplifié de revenu d'un couple au RIS ou en cas d'activité professionnelle (en euros)

	Statut cohabitant (<i>as is</i>)	Statut isolé (<i>to be</i>)	
		avant complément RIS	avec complément
RIS - cohabitant	809,4	1.214,1	1.214,1
Situation 1 RIS - 2 cohabitants	1.618,8	2.428,2	2.428,2
Situation 2 P1 travaille à mi-temps au RMMG (977,1 euros) - P2 a RIS taux cohabitant	1.786,5	2.191,2	2.428,2
Situation 3 P1 travaille à temps plein au RMMG (brut = 1.954 euros) – P2 rien	1.954,0	1.954,0	2.428,2
Situation 4 P1 travaille à temps plein – P2 travaille un peu (20 % RMMG = 390,8 euros)	2.344,0	2.344,0	2.428,2
Situation 5 P1 et P2 travaillent à 60 % (net = 1.167,3 euros)	2.334,6	2.334,6	428,2

	Statut cohabitant (<i>as is</i>)	Statut isolé (<i>to be</i>)	
		avant complément RIS	avec complément
Situation 6 P1 et P2 travaillent à 80 % (1.544,9 euros) – avantage = 1.507,8 euros (<i>as is</i>) ou 698,4 (<i>to be</i>)	3.126,6	3.126,6	3.126,6

Source : Cour des comptes

Dans cet exemple simplifié, il s'agit de montants bruts. L'imposition des revenus du travail n'est pas prise en compte. Or, à partir de 1.105,8 euros de salaire mensuel (13.270 euros/an²⁹), les revenus du travail sont imposés à l'impôt des personnes physiques. En revanche, le RIS est totalement exempté d'impôt. Ce facteur accentue les risques de pièges à l'emploi décrits ici.

L'exemple simplifié montre que le risque de piège à l'emploi serait accru en cas d'alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé. En effet, dans les situations 2 à 5, le travail deviendrait moins attrayant financièrement que l'inactivité, alors que ce n'est pas le cas actuellement.

Dans cet exemple simplifié, certains facteurs qui accentuent le risque de piège à l'emploi ne sont pas pris en compte. Il s'agit de tous les avantages dont peuvent bénéficier les allocataires sociaux, d'une part, et des coûts liés à une vie professionnelle, d'autre part.

Cette situation décrit un risque de piège à l'emploi en comparant seulement les revenus. Les difficultés liées au marché de l'emploi, notamment en raison des qualifications exigées, ne sont pas prises en compte.

De manière générale, les pièges à l'inactivité agissent moins pour les cohabitants que pour les isolés. En effet, la différence avec le salaire est plus marquée pour les cohabitants. Aligner les allocations pourrait donc accentuer le risque de piège à l'inactivité.

En outre, individualiser les droits accentuerait beaucoup plus les pièges à l'emploi dans le régime du RIS, car cela implique une plus grande augmentation des allocations.

Le mécanisme des pièges à l'emploi peut jouer aussi pour le travail à temps partiel.

5.6.2 Coût d'un piège à l'inactivité

L'incidence financière des pièges à l'inactivité pour les finances publiques est difficile à estimer, car l'effet en volume est très incertain. En effet, le risque lié aux pièges à l'inactivité ne s'avère pas automatiquement à partir d'un seuil d'allocations, car il dépend aussi des comportements par rapport au marché de l'emploi.

Une illustration chiffrée serait le calcul du coût d'opportunité pour les finances publiques d'un travailleur qui déciderait de garder le RIS plutôt que de travailler.

Le RIS au taux isolé correspond à une dépense mensuelle de 1.214,1 ou à 14.605,2 euros par an.

29 Selon le simulateur de calcul de l'impôt du SPF Finances.

Si le bénéficiaire avait exercé un travail à un salaire proche du salaire minimum, il aurait eu un salaire brut annuel d'environ 24.000 euros annuels. Sur un salaire brut annuel de 24.000 euros, il aurait payé le précompte professionnel (impôt des personnes physiques) pour 2.689,7 euros. Des cotisations sociales auraient en outre été payées : 13,07 % (employé) + 25 % (employeur), soit 3.136,8 euros + 6.000 = 9.136,8 euros.

D'après ces hypothèses, le coût total direct pour l'État d'un travailleur qui tombe dans un piège à l'inactivité est de $14.605,2 + 9.136,8 + 2.689,7 = 26.431,7$ euros.

5.7 Analyse de la Cour des comptes

5.7.1 Prise en compte des ressources

Le revenu d'intégration sociale (RIS) doit garantir des ressources minimales à partir de la situation concrète du demandeur, c'est-à-dire après une enquête sociale qui inclut l'évaluation de toutes ses ressources. Cette évaluation est réalisée à l'échelon du ménage, puisqu'il s'agit de l'entité pertinente pour connaître la couverture des besoins.

Les différences entre les taux pour cohabitants, isolés ou cohabitants avec charge de famille sont plus marquées pour le RIS que dans les branches de la sécurité sociale (chômage et maladie-invalidité).

Pour le RIS, la situation de cohabitation intervient dans deux domaines : la détermination du taux de l'allocation, d'une part, et la détermination des ressources du ménage pour ouvrir le droit, d'autre part.

Pour estimer l'incidence de l'alignement, la Cour des comptes a considéré que seul le taux de l'allocation était modifié. En effet, la modification des conditions pour ouvrir le droit aurait tout d'abord posé un problème de méthode. Il aurait fallu identifier tous les individus qui, même s'ils ne disposent d'aucune aide, auraient des ressources inférieures au RIS. Pour estimer l'insuffisance des ressources, il aurait fallu, en outre, disposer d'informations sur le patrimoine des individus.

Individualiser l'estimation de l'insuffisance des ressources remettrait aussi en question la finalité de la protection sociale, qui est d'offrir un minimum de ressources. En effet, la détermination des ressources ne reposerait plus sur le ménage qui est l'entité économique concrète.

Ne pas examiner les ressources du ménage pourrait avoir des conséquences qui s'écartent des objectifs de la résolution. Ainsi, les enfants majeurs aux études d'un couple qui aurait deux revenus du travail pourraient, dans ce cas, bénéficier du RIS. Cet élargissement irait dans le sens d'un système de revenu citoyen ou d'allocation universelle.

5.7.2 Facteur de sous-estimation

Par ailleurs, certaines personnes dont le revenu est compris entre le RIS au taux cohabitant et le RIS isolé pourraient bénéficier d'un complément à la suite de l'alignement des allocations, alors qu'ils n'en bénéficient pas actuellement. Ainsi, un cohabitant dont le revenu est de 1.000 euros ne bénéficie actuellement pas du RIS, puisque son revenu est supérieur à 809,4 euros. L'alignement lui permettrait de bénéficier d'un complément du RIS (s'il remplit les conditions de ressources) de $1.214,1 - 1.000 = 214,1$ euros.

Ces cas ne sont pas pris en compte dans l'estimation de la Cour des comptes, car il n'est pas possible d'identifier ce groupe cible particulier. Cela pourrait conduire à sous-estimer l'incidence budgétaire. Toutefois, ce risque est limité, car la plupart des personnes dont le revenu est compris entre 809,4 et 1.214,1 euros sont des allocataires sociaux (chômeurs, malades ou invalides) au taux cohabitant. Or, comme la résolution vise toutes les prestations sociales, leur revenu serait déjà relevé.

Chapitre 6

Allocation de remplacement de revenu des personnes handicapées

6.1 Conditions pour bénéficier des allocations

6.1.1 Allocation de remplacement de revenu

L'allocation de remplacement de revenus (ARR) est accordée à la personne reconnue handicapée, c'est-à-dire dont l'état physique ou psychique a réduit, à un tiers ou moins par rapport à une personne valide, la capacité de produire des revenus en exerçant une profession sur le marché du travail. Le calcul de l'allocation accordée tient compte des revenus de la personne handicapée et de ceux de la personne avec laquelle elle forme un ménage. Certains abattements sont néanmoins appliqués sur ces revenus.

La personne qui souhaite obtenir l'ARR doit avoir de 21 à 65 ans, être domiciliée en Belgique et y séjourner effectivement. Elle doit également posséder une des nationalités visées par la législation.

Le montant de l'ARR dépend de la situation familiale du bénéficiaire : catégorie A, B ou C (pour la définition, voir le [point 6.2](#)). Ces catégories ne recouvrent pas tout à fait les trois catégories des autres régimes de protection et de sécurité sociale. Elles sont spécifiques à la situation des personnes handicapées. Les allocations mensuelles sont respectivement de 809,7, 1.214,5 et 1.641,4 euros (montants indexés au 1^{er} janvier 2023), soit à peu près égaux aux montants du RIS.

6.1.2 Allocation d'intégration

L'allocation d'intégration (AI) vise à compenser les coûts supplémentaires de la participation à la vie sociale que supporte une personne en raison de son handicap. Cette situation est évaluée selon les difficultés concrètes qu'elle rencontre au quotidien. Ainsi, son degré d'autonomie doit être évalué par un médecin à l'aide d'un système de points. Le montant de l'AI varie selon la gravité du handicap.

Pour qu'une personne handicapée puisse bénéficier de l'AI, ses revenus doivent être inférieurs à certains seuils, toutefois plus élevés que pour l'ARR. Certaines personnes handicapées peuvent donc bénéficier de l'AI sans relever de l'ARR. Depuis la réforme portée par l'arrêté royal du 2 mars 2021 modifiant l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration portant limitation des effets du « prix de l'amour », les revenus du partenaire de la personne handicapée ne sont plus pris en compte pour déterminer son AI.

6.2 Notion de cohabitant

Si elle habite avec un ou plusieurs membres de sa famille jusqu'au troisième degré, la personne handicapée relève de la catégorie A (équivalent à cohabitant dans le régime du RIS). Si elle habite seule ou dans une institution, elle appartient à la catégorie B (dont l'allocation correspond au statut d'isolé dans le régime du RIS).

La personne handicapée qui cohabite avec des personnes qui ne font pas partie de sa famille ou qui habite avec un enfant à charge de moins de 25 ans appartient à la catégorie C, qui correspond à l'allocation la plus élevée.

6.3 Calcul des ressources pour établir l'ARR

Comme le RIS, l'ARR dépend des revenus totaux du ménage du demandeur, c'est-à-dire des siens et de ceux de son partenaire. Il s'agit de l'ensemble des revenus imposables, qu'ils proviennent d'un travail ou d'une allocation de remplacement de revenu.

Les autres composantes du patrimoine du demandeur et de son partenaire sont également prises en compte : biens immobiliers, mobiliers, épargne, etc. L'évaluation du patrimoine et des revenus doit établir la situation d'indigence, comme pour le RIS.

6.4 Augmentation de l'ARR pour cohabitant en cas d'alignement

Le tableau suivant montre l'augmentation de l'allocation de remplacement de revenu pour un cohabitant.

Tableau 22 – Allocation ARR aux taux cohabitant (*as is*) et isolé (*to be*) et augmentation en cas d'alignement

Taux cohabitant (<i>as is</i>)	Taux isolé (<i>to be</i>)	Augmentation
809,4	1.214,1	+50 %

Les montants correspondent à l'allocation complète. En pratique, certains bénéficiaires ne perçoivent qu'un complément. C'est, par exemple, le cas des personnes qui ont des revenus du travail inférieurs. Dans ce cas, l'augmentation sera supérieure à 50 %. Ainsi, un cohabitant qui ne perçoit que 100 euros de complément de l'ARR percevrait 404,7 euros en plus (+404,7 %).

6.5 Calcul de l'incidence budgétaire

En février 2023, 39.526 personnes bénéficiaient d'une ARR de catégorie A. Comme l'ARR n'est pas sujette à des fluctuations saisonnières, cette statistique peut être utilisée pour estimer le groupe cible. Selon la Direction générale des personnes handicapées du SPF Sécurité sociale, la différence maximale entre les allocations ($1.214,1 - 809,4 = 404,7$ euros) permet d'estimer la différence réelle.

L'augmentation de budget serait donc de $404,7 \times 12 \times 39.526 = 192,0$ millions d'euros.

L'AI n'est pas visée explicitement par la résolution d'alignement. Comme expliqué, les droits sont en outre déjà individualisés dans ce régime. Toutefois, les montants des ARR des différentes catégories déterminent les revenus exonérés pour le calcul de l'AI. Dans la catégorie B (qui correspond à celle d'isolé), l'exonération est plus élevée. L'AI des personnes qui bénéficieraient de l'alignement de la catégorie A sur la catégorie B augmenterait donc.

La DG Personnes handicapées estime que ce mécanisme entraînerait des dépenses supplémentaires de 31,0 millions d'euros.

Au total, l'augmentation du budget serait donc de 223,1 millions d'euros.

6.6 Pièges à l'inactivité

La notion de piège à l'inactivité dépend des capacités d'une personne handicapée à s'intégrer sur le marché de l'emploi. Certains souffrent de limitations qui rendent cette intégration impossible. D'autres ont déjà un travail adapté et un revenu, mais perçoivent tout de même un complément d'ARR, car leur revenu est trop modeste. De manière générale, les personnes handicapées ne sont pas tenues de chercher activement de l'emploi, comme le sont les chômeurs ou les bénéficiaires du RIS.

L'AI peut accentuer le risque de pièges à l'emploi pour les personnes handicapées, puisque disposer de revenus professionnels peut impliquer une diminution ou la suppression de l'AI.

Selon une étude du SPF Sécurité sociale et du SPP Intégration sociale³⁹, les bénéficiaires de l'ARR et de l'AI sont particulièrement exposés au risque de pauvreté selon les indicateurs Arope (*At risk of poverty or social exclusion*). Pour cette catégorie, l'intégration au marché de l'emploi est très complexe. Le mécanisme de cumul des allocations avec des revenus du travail peut constituer des pièges à l'inactivité. En effet, si des revenus du travail très bas (pour quelques heures d'activité par semaine) peuvent être cumulés avec les allocations, ce n'est pas le cas d'un travail à partir d'un mi-temps. Dans ce contexte, l'alignement des allocations de cohabitant et d'isolé pourrait accentuer le risque de piège à l'inactivité.

6.7 Analyse de la Cour des comptes

Pour estimer l'incidence budgétaire de l'alignement des statuts, la Cour des comptes pose la même hypothèse que pour le RIS (voir le [point 5.7.1](#)), à savoir que la résolution ne modifie pas la prise en compte des ressources des cohabitants.

Comme pour le RIS (voir le [point 5.7.2](#)), il est peu probable qu'il y ait de nouveaux bénéficiaires de l'ARR, puisque les autres allocations sociales augmentent également. En outre, le handicap doit être reconnu pour pouvoir bénéficier de l'ARR ou de l'AI. Il est peu probable qu'il y ait un nombre significatif de personnes non reconnues comme handicapées qui demandent à bénéficier de l'ARR si le statut de cohabitant devenait plus favorable.

30 SPF Sécurité sociale et SPP Intégration sociale, *Pauvreté et handicap en Belgique*, décembre 2019, 292 p., <https://socialsecurity.belgium.be>.

Chapitre 7

Analyses et commentaires communs à tous les régimes

7.1 Biais de l'estimation budgétaire

Pour les allocations de protection sociale (RIS, Grapa et ARR), les nouveaux bénéficiaires potentiels ne sont pas pris en compte. Il s'agit des personnes dont le revenu est supérieur à l'allocation de cohabitant, mais inférieur à celle d'isolé.

Pour le revenu d'intégration sociale (RIS) et l'allocation de remplacement de revenu (ARR), il y aurait sans doute peu de nouveaux bénéficiaires, vu que les allocations de sécurité sociale augmentent également. Pour la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa), en revanche, certains retraités dont la pension est comprise entre la Grapa au taux de base et la Grapa au taux majoré pourraient bénéficier de l'individualisation des droits. Ils n'ont toutefois pas pu être identifiés dans l'estimation réalisée, ce qui constitue donc un facteur de sous-estimation.

Dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, les allocations minimales et maximales sont différentes pour les cohabitants et les isolés. Le différentiel entre les allocations d'isolé et de cohabitant n'est pas identique selon que le bénéficiaire a une indemnité minimale ou une allocation calculée à partir du salaire. Pour cette estimation, les allocataires qui pourraient passer d'un mode d'indemnisation à l'autre ne sont pas détectés, ce qui peut induire également une légère sous-estimation.

Ces biais ne devraient cependant pas avoir une influence significative sur l'estimation réalisée.

7.2 Effets retour sur les recettes

Toute politique d'augmentation des transferts sociaux induit des effets retour en matière de fiscalité et de cotisations sociales. En effet, une augmentation du revenu des ménages se traduit par des dépenses de consommation qui stimulent l'activité économique.

Une étude du Bureau du plan de décembre 2019, destinée à l'informateur royal, a estimé la hausse des dépenses qu'un alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé entraînerait³¹. Basée sur un modèle de simulation macroéconomique, cette étude estime aussi les effets retour sur les recettes. En effet, l'augmentation des allocations induirait une hausse de la consommation et, donc, des impôts indirects. En outre, elle susciterait aussi une hausse de l'activité économique et induirait donc plus de recettes de fiscalité directe et de cotisations sociales.

31 Bureau fédéral du plan, *Estimation d'impacts budgétaires. Remplacement du statut de cohabitant par celui d'isolé*, note à l'informateur royal, décembre 2019, 6 p., non publié.

Tableau 23 – Effets retour sur les recettes d'un alignement des allocations (en pourcentage)

	Effets retour
Fiscalité indirecte	9,3 %
Fiscalité directe	5,0 %
Cotisations sociales	4,0 %
Total des recettes	18,3 %

Source : Bureau du plan

Comme cette étude porte sur une mesure du même ordre que l'alignement, on peut estimer que la proportion d'effets retour serait comparable.

7.3 Incidence budgétaire pour les autres niveaux de pouvoir

Outre son coût brut pour l'État fédéral, l'alignement des statuts de cohabitant et d'isolé aura également des répercussions sur les autres niveaux de pouvoir.

Tout d'abord, les éventuelles recettes plus élevées à l'impôt des personnes physiques qu'engendrera la hausse des revenus des ménages entraîneront une augmentation des recettes fiscales des régions, des communautés et des communes. Les effets retour au niveau de l'impôt des personnes physiques ne pouvant être calculés avec précision, il n'est pas possible de réaliser une estimation budgétaire de l'incidence sur les recettes fiscales des autres niveaux de pouvoir.

Ensuite, certains niveaux de pouvoir devront également faire face à des dépenses supplémentaires. Le SPP Intégration sociale a ainsi calculé que les CPAS devront supporter les dépenses précitées à hauteur de 104,7 millions d'euros.

7.4 Augmentation accrue des allocations les plus basses

En première période d'indemnisation du chômage et en incapacité primaire, c'est-à-dire pendant la première année des assurances chômage et maladie-invalidité, il n'y a presque pas de différence entre les allocations de cohabitant et d'isolé. Cette première année d'indemnisation est celle où prévaut la logique assurantielle, qui suppose déjà une individualisation des droits. L'alignement des allocations envisagé par la résolution n'implique donc pas d'augmentation pour ces deux catégories d'assurés sociaux.

À l'inverse, pour les allocations de protection sociale (RIS, Grapa et ARR), la différence entre les allocations est de 50 %.

En troisième période d'indemnisation du chômage, cette différence atteint même 92,7 %. Cette situation est liée à la logique de protection sociale où les allocations doivent permettre de mener une vie digne. L'individualisation des droits envisagée par la résolution implique donc une augmentation significative des allocations pour ces catégories de bénéficiaires.

La situation de l'invalidité est intermédiaire, puisque la différence n'est que de 16,6 % pour les allocations minimales et 37,5 % pour les allocations calculées en fonction du salaire. C'est également

le cas pendant la deuxième période d'indemnisation du chômage, durant laquelle le mécanisme de la dégressivité est activé.

7.5 Autres scénarios d'individualisation des droits

La résolution vise à individualiser le droit aux allocations de sécurité et de protection sociale, pas directement à augmenter le niveau des allocations. D'autres scénarios que celui décrit dans la résolution et examiné dans ce rapport (« scénario 1 ») peuvent être conçus pour atteindre l'objectif d'individualisation.

7.5.1 Modifier les allocations de cohabitants avec charge de famille

Pour les familles avec enfants composées de deux allocataires sociaux, les droits pourraient être individualisés en accordant aux deux membres du ménage une allocation au taux isolé. L'allocation de cohabitant et l'allocation de cohabitant avec charge de famille seraient alors alignées sur celle pour isolé (« scénario 2 »). Les revenus du ménage augmentent ainsi moins que dans le scénario 1. Cette mesure atteindrait donc de manière plus efficiente l'objectif d'individualisation des droits.

Dans ce scénario 2, le statut de cohabitant avec charge de famille serait réservé aux adultes isolés qui ont des enfants à charge, c'est-à-dire à ceux qui sont les seuls à avoir un revenu dans le ménage.

Le tableau qui suit développe le scénario 2. Il est basé sur une famille de deux allocataires sociaux (personne 1 et personne 2) avec enfants. Pour les allocations du régime assurantiel, on fait l'hypothèse que les deux personnes ont un salaire identique et qu'elles bénéficient du même régime de protection ou de sécurité sociale.

En pratique, en chômage et en maladie-invalidité, un assuré social peut uniquement bénéficier du taux de cohabitant avec charge de famille si l'allocation de son partenaire ne dépasse pas certains seuils. Cet exemple simplifié ne tient pas compte de ces limites.

Tableau 24 – Comparaison des scénarios 1 et 2

Personnes	Taux cohabitant (as is) (A)	Scénario 1		Scénario 2	
		Taux isolé (to be) (B)	Différence (C)	Taux cohabitant (to be) (D)	Différence (E)
RIS					
P1	4/3 RIS isolé	4/3 RIS isolé	0	RIS isolé	-1/3 RIS
P2	0	RIS isolé	+1 RIS isolé	RIS isolé	+ RIS
Total	4/3 RIS isolé	7/3 RIS isolé	+1 RIS isolé	2 RIS isolé	+2/3 RIS isolé
Inami - Invalidité					
P1	65 % salaire	65 % salaire	0	55 % salaire	-10 % salaire
P2	40 % salaire	55 % salaire	+15 % salaire	55 % salaire	+15 % salaire
Total	105 % salaire	120 % salaire	+15 % salaire	110 % salaire	+5 % salaire
Onem					
P1	60 % salaire	60 % salaire	0	55 % salaire	-5 % salaire
P2	40 % salaire	55 % salaire	+15 % salaire	55 % salaire	+15 % salaire
Total	100 % salaire	+115 % salaire	+15 % salaire	110 % salaire	+10 % salaire

Source : Cour des comptes

Pour le RIS, il y aurait donc une augmentation plus faible des moyens du ménage selon le scénario 2 (+2/3 RIS au lieu de 3/3 RIS). L'individualisation des droits pourrait donc avoir une incidence budgétaire moindre. Pour les allocations AMI, les moyens du ménage augmenteraient d'un montant correspondant à 5 % du salaire (scénario 2) au lieu de 15 % (scénario 1). L'augmentation du budget n'atteindrait donc que 1/3 de celle du scénario 1. Pour les allocations de chômage, les moyens du ménage augmenteraient d'un montant correspondant à 10 % du salaire au lieu de 15 % dans le scénario 1. L'augmentation du budget atteindrait 2/3 de celle du scénario 1.

Pour les allocataires des cohabitants qui forment un ménage avec une personne qui a des revenus du travail, l'augmentation de l'allocation serait identique au scénario 1.

En pratique, l'estimation du scénario 2 se heurterait à des difficultés méthodologiques, puisqu'elle impliquerait de connaître la situation des personnes avec lesquelles les allocataires forment un ménage. Elle requiert de croiser les données des différents régimes de protection et de sécurité sociale et celles relatives aux revenus des salariés, des indépendants et des fonctionnaires.

7.5.2 Limiter l'alignement aux régimes assurantiels

Comme indiqué au chapitre 2, les régimes de protection sociale sont des mécanismes de protection résiduaire liés à l'insuffisance des ressources. Comme, en pratique, l'évaluation des ressources doit être réalisée à l'échelon où elles se manifestent concrètement, c'est-à-dire au niveau du ménage comme cellule économique, on pourrait maintenir des situations différenciées selon les moyens du ménage.

Dans cette hypothèse, seuls les régimes assurantiels pourraient être visés directement par l'individualisation des droits (scénario 3). Cette individualisation correspond au mécanisme des régimes où un assuré social est couvert contre les risques de tomber malade, de devenir invalide ou de perdre son emploi.

Selon ce scénario 3, l'augmentation de budget des régimes du RIS, de l'ARR pour personnes handicapées et de la Grapa n'augmenteraient plus, puisqu'il s'agit des régimes de protection sociale qui ne sont pas organisés selon un mécanisme assurantiel. L'augmentation budgétaire serait limitée au régime du chômage et de l'AMI, dont les droits sont liés aux cotisations sociales.

7.5.3 Aligner graduellement les allocations

Le Bureau fédéral du plan a étudié un scénario d'augmentation graduelle des allocations de cohabitant pour atteindre celles d'isolé (scénario 4)³². Dans cette hypothèse, la différence serait comblée en 5 ans par cinq augmentations, qui correspondent chacune à 20 % de la différence entre les montants des deux statuts.

Le scénario 4 lisse dans le temps l'incidence budgétaire de l'alignement : l'augmentation des dépenses est graduelle. L'incidence budgétaire complète est atteinte la cinquième année. En outre, les décisions liées à chaque palier peuvent être conditionnées à l'existence de marges budgétaires suffisantes.

Le scénario 4 pourrait être combiné avec les scénarios 2 et 3 pour limiter davantage l'incidence budgétaire.

7.6 Différence entre régimes dans les statuts de cohabitants

Les définitions de la cohabitation diffèrent dans les régimes de sécurité et de protection sociale.

Ainsi, en matière de pensions, la cohabitation ou les liens de famille ne peuvent pas diminuer les droits. La pension peut être majorée au taux ménage (+25 %) si un des deux conjoints n'a pas de revenu ou a des revenus très faibles.

Pour déterminer le taux des allocations de sécurité et de protection sociale examinées dans ce rapport, c'est en général la situation de fait qui est prise en compte. Sont ainsi considérées comme cohabitantes les personnes qui vivent sous le même toit et règlent ensemble les dépenses ménagères.

En matière de chômage, les revenus du conjoint, du partenaire ou d'autres cohabitants sont prépondérants pour déterminer le statut du chômeur. Si le conjoint ou partenaire dispose de revenus du travail (ou de l'assurance sociale) supérieurs à certains seuils, le chômeur est considéré comme cohabitant simple. Si ces revenus sont inférieurs à ces seuils, il sera considéré comme cohabitant avec charge de famille.

Pour le RIS, c'est la cohabitation avec un enfant mineur qui est déterminante pour ouvrir le droit au RIS en tant que cohabitant avec charge de famille. Les revenus du cohabitant sont pris en

32 Bureau fédéral du plan, *Estimation d'impacts budgétaires. Remplacement du statut de cohabitant par celui d'isolé*, op. cit.

compte pour déterminer le montant du RIS, mais pas pour déterminer le statut. En assurance chômage, la présence d'un enfant mineur ne suffit pas pour conférer ce statut.

Pour les personnes handicapées, les catégories sont définies de manière différente pour prendre en compte les situations liées au handicap, comme la résidence dans une institution spécialisée. De manière générale, cette définition est plus avantageuse pour les bénéficiaires. En outre, concernant l'allocation d'insertion (mais pas l'ARR), les droits sont déjà individualisés à la suite de la réforme portée par l'arrêté royal du 2 mars 2021 visant à limiter les effets du « prix de l'amour ».

Dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, le statut dépend principalement des revenus des cohabitants. Les liens de famille n'ont pas d'influence déterminante. Ainsi, si les revenus du partenaire ou d'un autre cohabitant ne dépassent pas certains seuils, l'assuré social est considéré comme cohabitant avec personne à charge. Si ces revenus sont supérieurs à ces premiers seuils, mais inférieurs à de deuxième seuils plus élevés, l'assuré social est assimilé aux isolés. Si les revenus du partenaire dépassent ces deuxième seuils, il est cohabitant simple.

Le régime de l'AMI vise déjà à prendre en considération de nouvelles formes de cohabitation en assimilant certaines situations de cohabitation à la situation d'isolé.

Parfois, le passage du statut de cohabitant avec charge de famille à simple cohabitant se fait par palier, parfois il est continu. Ainsi, pour le chômage, les revenus sont pris en compte ou pas du tout, alors que, pour le RIS, il y a seulement diminution lorsqu'une autre allocation augmente.

Il y a aussi des différences dans la manière dont les revenus du partenaire ou d'autres personnes sont pris en compte selon le type d'allocation. Ainsi, en chômage, les allocations de personnes handicapées ne sont pas prises en compte en tant que revenu pour déterminer si une personne est cohabitante simple ou cohabitante avec charge de famille.

7.7 Incidence de l'alignement sur le statut de cohabitant avec charge de famille

Supposons un ménage composé de deux chômeurs C₁ et C₂. C₁ aurait le statut de cohabitant avec charge de famille et C₂ de cohabitant simple. Ainsi, l'allocation de C₁ sera toujours calculée en fonction de son salaire, par exemple 3.000 euros. Dans la deuxième période d'indemnisation, il percevra 65 % de son salaire en tant que cohabitant avec charge de famille, soit 1.950 euros. Les revenus du travail ou de remplacement de son partenaire interviennent pour déterminer son statut. Supposons, pour clarifier l'exemple, que C₂ perçoive 500 euros en tant que cohabitant simple à la suite d'une occupation à temps partiel. Si l'allocation de chômage de C₂ dépasse 586,04 euros, C₁ ne sera plus considéré comme cohabitant avec charge de famille.

En cas d'alignement sur le taux isolé, l'allocation de C₂ passerait à 685 euros (en supposant qu'il est dans la première phase de la deuxième période d'indemnisation, soit +37,5 % ou +185 euros). Son allocation dépasserait donc le seuil autorisé pour maintenir le statut de C₁. Celui-ci serait à son tour considéré comme cohabitant simple (selon l'hypothèse de la résolution, il bénéficierait aussi du taux isolé, soit -18,2 %) et son allocation atteindrait 1.650 euros, soit 300 euros de moins. Au total, le ménage perdrait 115 euros.

Cet exemple indique le lien entre les revenus des cohabitants avec charge de famille et les cohabitants simples. Dans certains cas, l'alignement sur le statut d'isolé peut être défavorable pour les ménages. Si l'objectif est de maintenir le statut de cohabitant avec charge de famille (C1), il faudrait relever les seuils des allocations des conjoints (C2) pour tenir compte du relèvement de leur allocation au taux isolé.

Dans les estimations de ce rapport, l'incidence du relèvement des allocations de cohabitant simple sur celles de cohabitant avec charge de famille n'a pas été prise en compte. L'hypothèse implicite était que les seuils pour cohabitant simple seraient adaptés pour maintenir ce statut de cohabitant avec charge de famille.

7.8 Charges administratives liées au contrôle du statut

La vérification du statut des assurés sociaux représente une charge de travail importante pour les organismes assureurs. Comme le statut de cohabitant ne correspond pas simplement à l'adresse de résidence, ils ne peuvent pas se limiter à suivre les modifications des données du registre national.

À l'ouverture des droits, la détermination de l'allocation requiert de collecter des informations non couvertes par les échanges organisés par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, par exemple les revenus du travail d'un conjoint. En outre, les organismes doivent suivre tous les changements qui ont une incidence sur le montant de l'allocation.

En 2018, la Cour des comptes constatait les contrôles nombreux et complexes mis en place par l'Onem pour prévenir ou détecter le fait que des chômeurs complets cohabitants soient indûment indemnisés en tant que chômeurs ayant charge de famille ou en tant qu'isolés³³. Ces contrôles sont inchangés en 2023. En outre, conformément à ses obligations de lutte contre la fraude sociale, l'Onem est tenu d'effectuer, durant la période 2023-2024, au moins 6.000 contrôles par an, soit plus de 16 contrôles par jour civil³⁴.

L'Inami doit lui aussi mettre en œuvre un nombre important de procédures de contrôle de la situation familiale à différents moments durant l'incapacité de travail et l'invalidité avec la collaboration des organismes assureurs³⁵. Interviewé dans le cadre de cette analyse, l'Inami a rapidement évoqué les plaintes des organismes assureurs quant à la charge administrative liée au contrôle de la situation familiale. En 2021, son service de contrôle administratif a conclu de l'examen des contrôles menés par ces organismes³⁶ que leur renforcement est de plus en plus nécessaire vu l'octroi récent d'un minima en période d'incapacité primaire. Ce minima diffère selon la notion de charge de famille dès le quatrième mois de l'incapacité de travail. Cette réforme engendre un surcroît de travail pour eux. L'Inami énonce également que « *dans une perspective à plus long terme, il serait intéressant de développer une réflexion globale sur la modernisation ainsi que la simplification*

33 Cour des comptes, *Allocations de chômage complet. Prévention et détection des paiements indus*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2018, point 3.2 Contrôle de la situation personnelle des chômeurs, www.courdescomptes.be.

34 Service d'information et de recherche sociale (Sirs), *Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2023-2024* : « L'Onem intensifiera encore la lutte contre la fraude sociale via une déclaration incorrecte de la situation familiale en effectuant régulièrement des contrôles systématiques répétés de la situation familiale réelle des bénéficiaires d'allocations de chômage. L'Onem effectuera, sur base annuelle, au moins 6.000 contrôles 'fraude au domicile' pour les chômeurs indemnisés. »

35 Inami, Service Indemnités, *circulaire OA n° 2022/230 du 23 juin 2022*, 21 p., www.inami.fgov.be.

36 Inami, Service du contrôle administratif, *Indemnisation des titulaires ayant des personnes à charge*, contrôle thématique 2021/4, non publié.

de l'indemnisation de la charge de famille en assurance maladie-invalidité et d'harmoniser cette notion dans les différents secteurs de la sécurité sociale concernés ».

Tant pour l'Inami que pour l'Onem, ces contrôles complexes rapportent peu. En 2016, les droits constatés issus des contrôles a posteriori pilotés par l'Onem ne représentaient que 0,5 % de la masse des allocations de chômage complet versées (21,1 millions d'indus liés à la situation familiale sur 4,6 milliards d'euros d'allocations). En 2021, le service du contrôle administratif de l'Inami constatait, pour l'échantillon de dossiers d'indemnisation examinés, un pourcentage d'erreur global de 5,79 % et des indus limités à 19.554,75 euros. À l'inverse, des suppléments ont dû être payés aux assurés sous-indemnisés pour un montant quasiment similaire (19.643,54 euros).

En outre, la vérification du statut implique une charge lourde pour les assurés sociaux. En effet, ils doivent fournir toutes les informations que les administrations ne peuvent pas obtenir sans leur concours, notamment au sujet de l'évolution des ressources des personnes avec lesquelles ils cohabitent. La charge complexe qui repose sur les assurés entraîne un risque d'erreurs qui peut se traduire par des indus ou par la reconnaissance de droits insuffisants (voir l'exemple du chapitre 2 relatif aux années de carrière).

L'alignement induirait une simplification administrative pour les organismes et les assurés sociaux. Il n'éliminerait cependant qu'une part de cette charge, car le statut de cohabitant avec charge de famille serait maintenu. Cette notion est toutefois plus facilement objectivable (présence ou non d'enfants, revenus de ceux-ci, etc.). Cette simplification diminuerait les frais d'administration pour l'ensemble des organismes, à la fois les institutions de sécurité/d'aide sociale, les institutions du réseau secondaire de la sécurité sociale (organismes assureurs pour l'assurance maladie-invalidité, organismes de paiement des allocations de chômage) et les CPAS. L'Onem cite le coût unique de l'adaptation de différents processus (formation des agents, modification des instructions et des applications informatiques, communication externe, etc.) et, par la suite, les économies récurrentes résultant de la simplification administrative (moins de pièces justificatives à traiter à l'ouverture du droit, lors du calcul et de la vérification des montants, moins de gestion des contentieux, etc.). Toutefois, faute de données provenant d'une comptabilité analytique détaillée par tâche, ces économies ne sont pas évaluées.

7.9 Insuffisance des ressources en protection sociale

Dans les régimes de protection sociale, évaluer séparément l'insuffisance des ressources de chaque membre d'un ménage conduirait à modifier la conception des systèmes. La Cour des comptes a dès lors supposé que l'évaluation des ressources demeurerait à l'échelon du ménage et que seul le taux de l'allocation des cohabitants était modifié pour l'aligner sur celui des isolés.

7.10 Pièges à l'emploi ou à l'inactivité

De manière générale, les pièges à l'inactivité sont moins prononcés pour les cohabitants que pour les isolés, car l'allocation de cohabitant est plus faible. Aligner les allocations de cohabitants sur celles d'isolés pourrait donc accroître le risque.

Même si les allocations de cohabitants sont assez basses, elles peuvent induire des pièges à l'inactivité, surtout si on les compare à un travail à temps partiel au salaire minimum.

Les études sur les pièges à l'emploi montrent qu'il ne faut pas seulement considérer les allocations sociales et les salaires, mais aussi tous les avantages sociaux que pourrait perdre une personne inactive en commençant un travail³⁷.

Dans la plupart des cas, les situations d'inactivité sont subies et ne font pas l'objet d'un choix ou d'un calcul. Par ailleurs, lorsqu'un choix est possible, il dépend de motivations très complexes et très différentes, qui ne pourraient être cernées que par une étude qualitative avec des entretiens individuels.

Traditionnellement, c'est en assurance chômage que le risque de piège à l'inactivité est le plus important, puisqu'il s'agit de la catégorie d'allocataires sociaux dont une recherche active d'emploi est attendue. Or, c'est en matière de chômage et d'allocation d'insertion que l'alignement des allocations de cohabitant aurait l'incidence la plus significative. En effet, certaines allocations seraient presque doublées (allocation de chômage forfaitaire et allocation d'insertion) et le mécanisme de la dégressivité serait atténué. Toutefois, le chômage de longue durée est influencé par d'autres facteurs que le niveau des allocations.

Dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, la comparaison entre les allocations et le salaire n'est pas un critère tout à fait déterminant. En effet, un travailleur peut uniquement rester dans ce régime s'il démontre que son état de santé empêche une reprise du travail. Ce critère est contrôlé par l'Inami. En outre, les salariés en maladie ou invalidité sont encore liés par un contrat de travail. Ils ne doivent donc pas chercher un emploi, mais améliorer leur état de santé pour retrouver le leur.

Dans les régimes assurantiels, les allocations sont liées au salaire, avec des plafonds qui peuvent varier selon la durée de l'inactivité. Le risque de piège à l'emploi est faible pour les revenus moyens et élevés, puisque le différentiel entre l'allocation et le salaire est important. Ce risque est plus élevé pour les personnes proches du salaire minimum, qui peuvent bénéficier d'allocations minimales qui se rapprocheraient davantage de revenus du travail (éventuellement à temps partiel).

Lorsqu'un membre d'un ménage jouit du taux cohabitant avec charge de famille en chômage ou en assurance maladie-invalidité, cette situation peut constituer un piège à l'emploi pour l'autre membre du ménage. En effet, si ce dernier commence un travail, il pourrait avoir des revenus qui dépassent le seuil autorisé pour une personne à charge et faire perdre son statut à son conjoint.

7.11 Régime d'allocation, choix de cohabitation et économies d'échelle

Le choix de cohabiter avec un partenaire ou avec d'autres personnes peut induire des économies pour les cohabitants, mais aussi pour la société. En effet, la cohabitation peut réduire la pression sur le marché du logement, permettre de mieux allouer les biens immobiliers et faire baisser la consommation énergétique. Toutefois, une différence importante entre les allocations sociales de cohabitant et d'isolé peut décourager ces comportements avantageux à l'échelon de la société entière.

³⁷ Fédération des CPAS, Marie Casteigne, *Les pièges à l'emploi : quand travailler coûte. Analyse d'une remise à l'emploi pas toujours simple pour les bénéficiaires du revenu d'intégration*, décembre 2022, 6 p., www.uvcw.be ; Institut pour un développement durable, Philippe Defeyt, *Les pièges à l'emploi : le nœud du problème n'est pas la fiscalité*, novembre 2022, 13 p., www.iddweb.eu.

Une étude a examiné, pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, le lien entre le rapport des allocations de cohabitant et d'isolé, d'une part, et les décisions de cohabitation, d'autre part³⁸. Le quotient entre les allocations de cohabitant et d'isolé varie entre 0,5 et 1 pour les pays de l'UE. La Belgique et les Pays-Bas figurent parmi les pays où la tension est la plus élevée, à l'inverse du Danemark où les allocations sont égales.

Selon les conclusions de cette étude, une politique de différentiel important entre les allocations de cohabitant et d'isolé pourrait brider la formation de ménages et entraver les économies d'échelle qui en découleraient. D'après l'étude, une part de la réduction de l'écart entre les allocations d'isolé et les allocations de cohabitant serait également compensée par l'incitation à cohabiter et les économies qui en résulteraient pour le budget de l'État. En moyenne pour les pays européens, ces économies atteindraient 39 % des coûts.

Toutefois, cette étude présente certaines limites méthodologiques, dont l'absence de données pour évaluer les raisons non financières du choix de vivre seul des personnes isolées. Les facteurs monétaires n'expliquent que de manière très limitée le choix de cohabitation, même pour les personnes qui bénéficient d'une allocation sociale³⁹. De plus, les économies d'échelle sont potentiellement sous-estimées. Dans un contexte de hausse importante des coûts de l'énergie et du logement, les économies d'échelle réalisées grâce à la cohabitation deviennent plus importantes.

³⁸ Antoine de Mahieu, *Living apart or together : effect of social benefits*, 2022, 43 p.

³⁹ Op. cit. ; Le seuil de signification statistiques (R^2) n'est que de 0,27 sur une échelle de 0 à 1 pour les hypothèses testées, ce qui signifie que d'autres facteurs non inclus dans le modèle théorique expliquent le choix de cohabiter ou non.

Chapitre 8

Conclusions générales

Dans sa résolution du 16 mars 2023, la Chambre des représentants demande à la Cour des comptes d'évaluer l'incidence budgétaire de l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées aux niveaux de pouvoir concernés. Concrètement, l'estimation vise les allocations de chômage, les allocations de maladie-invalidité, les pensions dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires, la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa), le revenu d'intégration sociale (RIS) et l'allocation de remplacement de revenu (ARR). Il a ensuite été demandé à la Cour de tenir également compte des pièges à l'inactivité et au chômage qui pourraient se présenter et de solliciter si nécessaire un avis externe à cet effet.

Comme les pensions et le droit passerelle des travailleurs indépendants ne comportent pas d'allocation pour cohabitant, ces régimes ne sont pas inclus dans le champ d'application de la résolution.

8.1 Estimation de l'incidence budgétaire

8.1.1 Récapitulation des estimations

Comme indiqué dans l'introduction, la Cour des comptes n'a pas pu s'appuyer sur les modèles du SPF Sécurité sociale ou du Bureau fédéral du plan pour estimer le coût de la mesure proposée, mais elle a dû recourir aux chiffres fournis par les institutions de sécurité sociale et les administrations compétentes. Dans ce cadre, le calcul s'est concentré exclusivement sur le scénario qui serait retenu. D'autres scénarios n'ont pas été examinés, comme :

- un scénario dans lequel le statut de personne à charge est réservé aux adultes isolés ayant des enfants à charge ;
- un scénario dans lequel l'individualisation serait limitée aux seuls régimes où l'assuré est couvert contre les risques de maladie, d'incapacité ou de chômage ;
- un scénario dans lequel l'alignement serait réalisé progressivement dans le temps.

Sur la base du calcul présenté, l'incidence brute de l'augmentation des allocations s'élève à 1,9 milliard d'euros (voir le [tableau 18](#)). Au niveau des postes budgétaires, l'incidence la plus importante touche l'assurance maladie-invalidité ; viennent ensuite le RIS et le chômage.

En moyenne, tous les bénéficiaires concernés recevraient 3.194,3 euros de revenus supplémentaires par an. Cette moyenne cache toutefois des différences importantes. Par exemple, les bénéficiaires de la Grapa recevront 1.638,69 euros de plus, tandis que les bénéficiaires du RIS recevront plus de quatre fois ce montant. L'augmentation de revenu est la plus forte pour les bénéficiaires du RIS et de l'ARR.

Tableau 25 – Récapitulation des estimations budgétaires de l'alignement par branche de sécurité sociale

	Augmentation du budget (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires de la mesure	Montant moyen par bénéficiaire (en euros)
Revenu d'intégration sociale (RIS)	+456,3	67.902	+6.719,9
Allocation de remplacement de revenu (ARR) et allocation d'intégration (AI) des personnes handicapées	+223,1	39.526	+5.644,5
Garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa)	+184,1	112.346	+1.638,7
Chômage	+446,3	155.495	+2.870,3
Maladie-invalidité	Salariés	170.922	+2.824,1
	Indépendants	38.287	+1.935,4
Total	+1.867,0	584.478	+3.194,3

Source : Cour des comptes

Comme expliqué au [point 1.3.3](#), les pensions et la sécurité sociale des travailleurs indépendants (sauf l'assurance maladie-invalidité) ne sont pas concernés par la résolution d'alignement.

8.1.2 Facteurs de sous-estimation

En interprétant le montant estimé, il convient toutefois de tenir compte également du risque de sous-estimation.

Ainsi, dans le régime du chômage, la deuxième période d'indemnisation tient compte à la fois du passé professionnel et de la situation familiale du chômeur ; or, la Cour des comptes a déjà constaté que ce passé professionnel n'était pas suffisamment pris en considération, de sorte que la base de calcul de l'estimation risque d'être en partie trop basse.

En ce qui concerne les indemnités d'incapacité, l'estimation est basée sur les seuls cohabitants qui ont droit au montant minimum ; elle ne tient pas compte des cohabitants qui bénéficient d'une indemnité calculée sur le salaire, qui est comprise entre le minimum pour les cohabitants et le minimum pour les isolés. Ces cas ne peuvent cependant pas être détectés, de sorte que le montant est sous-estimé. En outre, l'estimation ne tient pas compte de l'adaptation des montants dans le régime du chômage, qui explique que l'allocation peut être plus élevée pendant la période d'incapacité de travail. Une sous-estimation peut également toucher les indemnités d'invalidité car la différence entre le taux cohabitant et le taux isolé lié au pourcentage du salaire est de 37,5 %, alors que la différence des minimums n'est que de 16,6 %.

Enfin, l'estimation de l'augmentation du RIS ne tient pas compte des personnes qui ont actuellement un revenu supérieur au RIS de cohabitants, mais inférieur au RIS d'isolés.

8.1.3 Effets retour

Par ailleurs, il existe également des effets retour sur les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale, que la Cour des comptes ne peut calculer qu'en s'appuyant sur une étude réalisée en 2019 par le Bureau du plan. Il existe aussi un coût unique éventuel et des économies récurrentes dans les administrations et institutions concernées à la suite de l'adaptation de la réglementation et de la simplification des contrôles lors de l'octroi des allocations.

Enfin, la Cour des comptes souligne également qu'il n'est guère aisé d'estimer l'incidence de la résolution d'alignement sur les recettes et dépenses des autres niveaux de pouvoir. Tous ces éléments expliquent pourquoi il est compliqué d'en évaluer l'incidence budgétaire globale.

8.2 Incidence des pièges à l'inactivité et à l'emploi

La résolution demandait à la Cour des comptes d'estimer les possibles pièges à l'emploi que les mesures d'alignement des allocations de cohabitant sur celles d'isolé pourraient induire.

Une évaluation précise de l'ampleur du phénomène et de ses conséquences financières n'a toutefois pas été possible dans le cadre de cette estimation. En effet, elle requiert un modèle complexe de simulation des comportements des agents économiques pour cerner leur préférence pour l'inactivité ou le travail. Elle devrait inclure plusieurs facteurs qui peuvent influencer ces préférences, comme les avantages sociaux en faveur des allocataires ou les coûts associés à l'exercice d'un emploi salarié.

La Cour des comptes a relevé certains des pièges à l'emploi que comporterait un alignement. En effet, toutes autres choses étant égales, les allocations de cohabitants étant les plus basses, elles induisent moins de pièges à l'emploi potentiels que celles d'isolés. De plus, les allocations les plus basses, comme le revenu d'intégration sociale, seraient celles qui augmenteraient le plus. Pour la catégorie d'allocataires concernés, le risque de piège à l'inactivité serait donc accru.

Par ailleurs, la résolution pourrait lisser la dégressivité dans le temps des allocations de chômage. Cette modification pourrait éventuellement diminuer les incitants à la recherche d'emploi qui découlent de cette dégressivité.

8.3 Conclusion quant à la couverture de la mission de la Cour des comptes

Si la Cour des comptes a pu estimer le coût brut (1,9 milliard d'euros au total) des mesures d'alignement pour chaque branche de la sécurité et de la protection sociales moyennant de nécessaires réserves quant aux possibles sous-estimations, elle n'est pas en mesure d'en évaluer l'incidence budgétaire globale. Davantage de données lui sont nécessaires :

- coûts et économies liés à la suppression de certains contrôles de la situation familiale par toutes les institutions chargées des allocations et indemnités (SPP et SPF, IPSS, organismes assureurs et de paiement, CPAS) ;
- effets retour sur les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale ;
- incidence sur les recettes et dépenses des autres niveaux de pouvoir ;
- pièges à l'emploi, sur la base d'études micro-économiques et de recherches en sciences sociales, en prenant en compte tous les facteurs liés à la recherche d'un emploi (aspects motivationnels personnels, coûts des transports et de la garde des enfants, etc.).

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2022/1128/39

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be