



A V I S N° 1.570

Séance du mardi 3 octobre 2006

Liaison au bien-être - Exécution du Pacte de solidarité entre les générations - Adaptation des allocations d'assistance sociale

x x x

2.162/15-1

A V I S N° 1.570

Objet : Liaison au bien-être - Exécution du Pacte de solidarité entre les générations - Adaptation des allocations d'assistance sociale

Par lettre du 9 septembre 2006, monsieur C. DUPONT, ministre de l'Intégration sociale, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur une note contenant une proposition de liaison des allocations d'assistance sociale au bien-être.

Plus précisément, il est proposé d'accompagner la revalorisation du revenu d'intégration sociale, telle que décidée au Conseil extraordinaire des ministres d'Ostende, d'une augmentation des allocations sociales équivalentes les plus basses, telles que l'aide sociale, les allocations d'attente des isolés de plus de 21 ans, des allocations d'invalidité des travailleurs irréguliers et des allocations de remplacement de revenus des personnes handicapées, dans le but d'aboutir à leur majoration totale de 10 % au 1^{er} octobre 2007.

Par ailleurs, à partir de 2008, afin d'empêcher le décrochage complet des allocations du régime d'assistance par rapport à celles du régime de la sécurité sociale, un mécanisme d'adaptation au bien-être similaire à celui prévu pour les allocations de sécurité sociale est proposé. Seront ainsi visés par ce mécanisme structurel de liaison au bien-être, le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale, l'allocation de remplacement du revenu pour les personnes handicapées et la garantie de revenu aux personnes âgées.

Selon ce mécanisme, les allocations d'assistance seront adaptées tous les deux ans et ce, dès sa mise en place.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil national du Travail a émis le 3 octobre 2006, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 9 septembre 2006, monsieur C. DUPONT, ministre de l'Intégration sociale, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur une note contenant une proposition de liaison des allocations d'assistance sociale au bien-être.

Plus précisément, il est proposé d'accompagner la revalorisation du revenu d'intégration sociale, telle que décidée au Conseil extraordinaire des ministres d'Ostende, d'une augmentation des allocations sociales équivalentes les plus basses, telles que l'aide sociale, les allocations d'attente des isolés de plus de 21 ans, des allocations d'invalidité des travailleurs irréguliers et des allocations de remplacement de revenus des personnes handicapées, dans le but d'aboutir à leur majoration totale de 10 % au 1^{er} octobre 2007.

Par ailleurs, à partir de 2008, afin d'empêcher le décrochage complet des allocations du régime d'assistance par rapport à celles du régime de la sécurité sociale, un mécanisme d'adaptation au bien-être similaire à celui prévu pour les allocations de sécurité sociale est proposé. Seront ainsi visés par ce mécanisme de liaison au bien-être, le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale, l'allocation de remplacement du revenu pour les personnes handicapées et la garantie de revenu aux personnes âgées.

Selon ce mécanisme, les allocations d'assistance seront adaptées tous les deux ans et ce, dès sa mise en place.

Afin de définir l'enveloppe destinée à adapter ces allocations au bien-être, il est proposé de se référer à celle qui a été déterminée dans le régime de la sécurité sociale par le Conseil national du Travail et par le Conseil central de l'Economie dans leur avis conjoint n°1566 relatif à la liaison au bien-être et d'y appliquer un ratio.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

Le Conseil prend acte de l'intention du gouvernement d'adapter au bien-être le revenu d'intégration et les allocations sociales les plus basses afin d'empêcher le décrochage complet des allocations du régime d'assistance par rapport à celles de la sécurité sociale tout en veillant notamment à maintenir une cohérence suffisante entre celles-ci, ainsi qu'avec le niveau du salaire minimum.

Le Conseil marque son accord quant au principe dans lequel s'inscrit cette initiative mais ne pense cependant pas que le mécanisme d'adaptation au bien-être tel qu'il est décrit permette d'atteindre la cohérence recherchée.

En effet, le Conseil souligne que les soucis de parallélisme et de sauvegarde d'une tension suffisante entre le régime de sécurité sociale et le régime d'assistance sociale, indépendamment desquels une cohérence suffisante entre ces deux mécanismes ne peut être atteinte, n'ont pas été rencontrés.

Dans le contexte dressé par cette remarque préalable, le Conseil souhaiterait formuler plusieurs observations quant à l'ensemble de la proposition du gouvernement.

B. Majorations de 2 % du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes

Le Conseil relève tout d'abord que deux majorations de 2 % du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes ont été prévues pour l'année 2007. La première, fixée au 1^{er} octobre 2007 a été approuvée au Conseil extraordinaire des ministres d'Ostende, tandis qu'il est prévu d'appliquer une majoration supplémentaire en janvier 2007 afin d'aboutir à une revalorisation totale de 10 % du revenu d'intégration sociale et des allocations sociales les plus basses équivalentes en 2007.

A cet égard, le Conseil souhaiterait que la majoration de 2 % du revenu d'intégration sociale et des allocations équivalentes prévue pour le 1^{er} octobre 2007 soit antéposée au 1^{er} septembre 2007 afin de garantir le parallélisme entre le mécanisme d'adaptation au bien-être de la sécurité sociale et celui de l'assistance sociale. Il fait également remarquer que l'anticipation de cette mesure permettra aussi d'assurer une simplification administrative pour les personnes bénéficiant d'un régime d'allocations mixtes.

Par ailleurs, dans un même souci de parallélisme avec les autres allocations sociales ainsi que de maintien d'une tension suffisante entre le régime de sécurité sociale et le régime d'assistance, le Conseil suggère de ne pas revaloriser de 2 % le revenu d'intégration sociale et les allocations équivalentes au 1^{er} janvier 2007 mais de les augmenter annuellement de 1 % à partir de 2008 dans le but d'atteindre la revalorisation totale de 10 % non pas en 2007, comme prévu initialement, mais en 2009. En effet, le Conseil fait remarquer qu'une tension insuffisante entre la pension minimum des indépendants et la GRAPA pose déjà problème à l'heure actuelle¹.

Enfin, le Conseil relève que, dans la présente proposition, l'augmentation de 2 % allouée aux allocations d'attente ne concerne que les isolés de plus de 21 ans et suggère d'étendre cette revalorisation aux allocations d'attente de tous les isolés, afin d'éviter aux isolés de moins de 21 ans des démarches administratives supplémentaires auprès de leur CPAS pour obtenir la différence entre les deux montants.

C. Mécanisme structurel d'adaptation au bien-être

Le Conseil remarque que, à partir de 2008, un mécanisme d'adaptation au bien-être similaire à celui prévu pour les allocations de sécurité sociale est proposé par le ministre Dupont. L'enveloppe destinée à adapter ces allocations au bien-être sera déterminée en appliquant un ratio à l'enveloppe fixée dans le régime de la sécurité sociale par le Conseil national du Travail et par le Conseil central de l'Economie dans leur avis conjoint n° 1.566 relatif à la liaison au bien-être. Selon ce mécanisme, les allocations d'assistance seront adaptées tous les deux ans et ce, dès sa mise en place.

Le Conseil estime qu'un tel mécanisme n'assure pas un parallélisme parfait avec celui prévu pour adapter les allocations de sécurité sociale au bien-être.

¹ Tableau relatif à l'évolution comparée des allocations de pension et de la GRAPA.

Dès lors, afin d'assurer un parallélisme entre les adaptations des allocations de sécurité sociale et celles des allocations d'assistance sociale, le Conseil suggère tout d'abord qu'à partir de 2008, pour déterminer l'enveloppe, il soit appliqué aux allocations d'assistance sociale la même adaptation de 1 % que celle prévue à l'article 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations pour toutes les allocations sociales forfaitaires.

Par ailleurs, le Conseil constate que le mode de répartition de l'enveloppe sera ensuite déterminé par le Gouvernement après avis des organes suivants : la Commission consultative de l'aide sociale, le Conseil supérieur national des personnes handicapées et le Comité consultatif pour le secteur des pensions.

Quant à la fréquence selon laquelle la décision sur l'adaptation des allocations d'assistance sera prise, le Conseil rappelle que dans son avis n°1566 relatif à la liaison au bien-être rendu conjointement avec le Conseil central de l'Economie, les Conseils avaient formulé des propositions d'adaptation au bien-être des allocations de sécurité sociale pour les années 2007 et 2008, le mécanisme selon lequel les allocations de sécurité sociale seront adaptées au bien-être tous les deux ans ne commençant quant à lui à être appliqué qu'en 2009.

Dès lors, afin de garantir un parallélisme chronologique entre ces deux mécanismes, le Conseil préconise dans un premier temps de fixer et de répartir le budget pour l'année 2008 pour adapter lesdites allocations au bien-être et, à partir de 2009, de reproduire cet exercice de façon à ce que la décision sur l'adaptation des allocations d'assistance soit prise tous les deux ans.

Le Conseil relève en outre, que, pour atteindre l'objectif de parallélisme complet entre les deux mécanismes, il conviendrait d'instaurer un cadre légal, tel que l'ajout d'un article à la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations au sein duquel serait reprise la liste des paramètres prévus à l'article 72, § 2 de la loi précitée, et d'y ajouter un paramètre assurant le maintien d'une tension suffisante entre les allocations de sécurité sociale et les allocations d'assistance sociale.

Pour rappel, l'article 72, § 2 précité stipule que devront être pris en compte les paramètres suivants : l'évolution du taux d'emploi, la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable, l'évolution démographique, le phénomène du vieillissement. Par ailleurs, une attention est également accordée à la croissance économique, au rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations et le nombre de personnes actives, au souci de ne pas créer de pièges à l'emploi ou d'accroître les pièges existants.

Le Conseil observe que, conformément à la proposition du ministre Dupont, feront l'objet de ce mécanisme de liaison au bien-être, le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale, l'allocation de remplacement du revenu pour les personnes handicapées et la garantie de revenu aux personnes âgées.

Sur ce point, le Conseil est d'avis que certaines allocations d'assistance spécifiques qui n'ont pas été prévues devraient y être intégrées. Plus précisément, il estime souhaitable que l'aide aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées ainsi que les seuils de revenus pris en compte pour le calcul des allocations dans ces régimes entrent en ligne de compte dans le budget destiné à l'adaptation des allocations d'assistance sociale.

Cela étant, le Conseil estime également qu'il serait plus cohérent d'intégrer à partir de 2009 les allocations d'attente ainsi que les allocations d'invalidité des travailleurs irréguliers dans le mécanisme d'adaptation au bien-être de la sécurité sociale, étant donné que ces allocations font partie du budget de la sécurité sociale.

A cet égard, le Conseil considère que, parallèlement à ce que les Conseils ont exprimé conjointement dans leur avis n° 1.566 en ce qui concerne le seuil de revenus pour l'adaptation de ces allocations, il est essentiel de prévoir une adaptation de ces seuils de revenus qui permette d'éviter les effets secondaires indésirables et qui est neutre d'un point de vue budgétaire.

Le Conseil insiste sur le fait que le gouvernement ainsi que les conseils consultatifs précités tiennent compte des différentes considérations qu'il vient de développer dans la répartition de l'enveloppe.

Enfin, il attire l'attention des Conseils consultatifs sur le fait que le mécanisme d'adaptation des allocations d'assistance sociale au bien-être devra être mis en place en veillant à maintenir un parallélisme entre le niveau de ces allocations et le niveau du salaire minimum ainsi qu'avec le revenu net des travailleurs, afin de ne pas créer ou aggraver certains pièges à l'emploi. Cette adaptation devra également être prévue en veillant à ce que le montant de la garantie de revenus aux personnes âgées soit en correspondance avec les autres allocations de sécurité sociale, en particulier avec les pensions minimales des indépendants.

Sur ce dernier point, le Conseil tient à souligner qu'à partir du 1^{er} décembre 2006, la pension minimale des indépendants sera plus basse que la garantie de revenus aux personnes âgées, la dernière augmentation prévue pour le 1^{er} décembre 2007² ne résolvant par ailleurs pas ce problème.

x x x

En vue de garder une vue d'ensemble sur la problématique de la liaison au bien-être, le Conseil estime que la réalisation d'un tableau général qui permette de suivre l'évolution des montants et des augmentations depuis les mesures décidées lors du conseil extraordinaire des ministres d'Ostende du 21 mars 2004 qui seront appliquées dans les années à venir au sein du régime des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et du régime d'assistance sociale ainsi que les nouveaux montants qui en résulteront, constituerait un instrument très utile.

Dans cette optique, le Conseil sollicite l'expertise du SPF Affaires sociales pour la réalisation de cet exercice.

² Idem.

ANNEXE

Tableau relatif à l'évolution comparée des allocations de pension et de la GRAPA

In euro per maand	01/09/2006	01/12/2006	01/09/2007	01/12/2007
Pensioen alleenstaande WN	866,33	866,33	883,66	883,66
Pensioen alleenstaande Z	711,42	738,42	753,19	780,19
Inkomensgarantie ouderen	686,24	776,24	791,76	791,76

In euro per maand	01/09/2006	01/12/2006	01/09/2007	01/12/2007
Gezinspensioen WN	1.082,57	1.082,57	1.104,22	1.104,22
Overlevingspensioen Z	942,20	975,20	994,70	1.027,70
Inkomensgarantie ouderen	914,98	1.034,98	1.055,68	1.055,68