

Macrobudgettaire impact van een verhoging van de minimale sociale uitkeringen

Studie op vraag van de Vice-eersteminister en minister van Werk,
Economie en Consumenten

Impact macrobudgétaire d'un relèvement des allocations sociales minimales

Etude réalisée à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi,
de l'Economie et des Consommateurs

December - Décembre 2018

Greet De Vil, Nicole Fasquelle, Guy Van Camp, Filip Vanhorebeek

Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public chargé de réaliser, dans une optique d'aide à la décision, des études et des prévisions sur des questions de politique économique, socioéconomique et environnementale. Il examine en outre leur intégration dans une perspective de développement durable. Son expertise scientifique est mise à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales.

Il suit une approche caractérisée par l'indépendance, la transparence et le souci de l'intérêt général. Il fonde ses travaux sur des données de qualité, des méthodes scientifiques et la validation empirique des analyses. Enfin, il assure aux résultats de ses travaux une large diffusion et contribue ainsi au débat démocratique.

Le Bureau fédéral du Plan est certifié EMAS et Entreprise Écodynamique (trois étoiles) pour sa gestion environnementale.

url : <http://www.plan.be>

e-mail : contact@plan.be

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Éditeur responsable : Philippe Donnay

Bureau fédéral du Plan

Avenue des Arts 47-49, 1000 Bruxelles

tél. : +32-2-5077311

fax : +32-2-5077373

e-mail : contact@plan.be

<http://www.plan.be>

Macrobudgettaire impact van een verhoging van de minimale sociale uitkeringen

Studie op vraag van de Vice-eersteminister en minister van Werk,
Economie en Consumenten

Impact macrobudgétaire d'un relèvement des allocations sociales minimales

Etude réalisée à la demande du Vice-Premier ministre et ministre
de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs

December - Décembre 2018

Greet De Vil, Nicole Fasquelle, Guy Van Camp, Filip Vanhorebeek

Abstract - Ce rapport présente l'impact macroéconomique et budgétaire à moyen terme d'un relèvement des allocations sociales fédérales minimums jusqu'au seuil de pauvreté. Il est réalisé à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs.

Abstract - Op vraag van de Vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Consumenten stelt dit rapport de macro-economische en budgettaire impact op middellange termijn voor van het optrekken van de federale sociale minimumuitkeringen tot de armoededrempel.

Table des matières

Synthèse	1
Synthese	2
1. Introduction	3
2. Méthodologie et hypothèses	3
2.1. Le seuil de pauvreté des personnes isolées en 2018	3
2.2. Relèvement des allocations minimums	3
2.3. Types de résultats : impulsion budgétaire et impact macrobudgétaire	4
3. Les allocations prises en compte dans cette étude	6
3.1. Pensions minimums dans les régimes salarié et indépendant	6
3.2. Allocations minimums d'incapacité de travail dans les régimes salarié et indépendant	7
3.3. Allocations minimums en chômage, crédit-temps et interruption de carrière	8
3.4. Régimes d'assistance sociale	10
4. Impulsion budgétaire et impact macrobudgétaire	11

Liste des tableaux

Tableau 1	Les allocations minimums dans les pensions des régimes salarié et indépendant : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019	6
Tableau 2	Les allocations minimums d'incapacité de travail dans les régimes salarié et indépendant : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019	7
Tableau 3	Les allocations minimums en chômage, crédit-temps et interruption de carrière : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019	9
Tableau 4	Les allocations des régimes d'assistance sociale : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019	10
Tableau 5	Coût d'un relèvement des allocations minimums par branche d'allocation sociale : impulsion budgétaire en 2019 et impact macrobudgétaire de 2019 à 2023	11
Tableau 6	Indicateurs macroéconomiques : impact d'un relèvement des allocations minimums	12

Synthèse

Ce rapport a été réalisé à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs. Il présente l'impact macroéconomique et budgétaire à moyen terme d'un relèvement des allocations sociales fédérales minimums au niveau du seuil de pauvreté.

Dans cette étude, les montants d'allocations sociales fédérales minimums pour personnes isolées qui se situent, à l'heure actuelle, en-dessous du seuil de pauvreté ont été relevées à son niveau. Au sein de chaque branche de la protection sociale, les barèmes des allocations minimums des autres catégories familiales (cohabitant et avec charge de famille) ont été réévalués proportionnellement au relèvement de l'allocation minimum pour personne isolée. Le relèvement a lieu au 1^{er} janvier 2019 sur la base des montants des allocations minimums au 1^{er} septembre 2018 et d'un seuil de pauvreté estimé à 1 198,6 euros pour une personne isolée en 2018.

En 2019, l'impulsion budgétaire d'un relèvement des allocations minimums, à savoir le coût de ce relèvement abstraction faite de ses effets induits, s'élèverait à 1,703 milliard d'euros. Selon l'approche macrobudgétaire, qui tient compte des effets induits, la dégradation du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques serait, en 2019, de 1,241 milliard d'euros ou de 0,26 % du PIB (par comparaison à un scénario sans relèvement des allocations minimums). Le solde de financement se dégraderait moins qu'à concurrence de l'impulsion budgétaire. Le relèvement des allocations minimums engendre, en effet, non seulement un accroissement des dépenses, mais aussi davantage de recettes publiques. Les recettes en matière d'impôts indirects bénéficient d'une consommation plus importante des ménages et les recettes en matière d'impôts directs et de cotisations sociales progressent en raison d'une activité économique et d'un emploi accrus.

A moyen terme (en 2023), les niveaux du PIB en volume et du revenu disponible réel des ménages seraient plus élevés respectivement de 0,17 % et de 0,71 % que dans un scénario sans relèvement des allocations minimums. L'emploi serait accru de 0,07 % (plus de 3 000 personnes). Le solde de financement de l'ensemble des administrations publiques se détériorerait de plus de 1,4 milliard d'euros, soit de 0,26 % du PIB, en comparaison avec le scénario sans relèvement des allocations minimums.

Cet impact macrobudgétaire est estimé à l'aide du modèle macroéconomique HERMES du Bureau fédéral du Plan. Dans le cadre du présent exercice, l'hypothèse a été faite que l'augmentation du revenu disponible des ménages imputable au relèvement des allocations minimums est entièrement consacrée à la consommation (et pas épargnée) et n'est pas soumise à l'impôt des personnes physiques. Remarquons qu'il n'est pas tenu compte dans ce rapport de l'impact de la mesure sur de potentiels nouveaux allocataires, ni de possibles changements de comportements des agents économiques. Soulignons enfin que le relèvement des allocations minimums au niveau du seuil de pauvreté, envisagé dans ce rapport, modifie la proportionnalité existante entre les allocations minimums des différentes branches de la protection sociale, ainsi que celle entre ces allocations et le revenu minimum mensuel moyen garanti.

Synthese

Op vraag van de Vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Consumenten stelt dit rapport de macro-economische en budgettaire impact op middellange termijn voor van het optrekken van de federale sociale minimumuitkeringen tot de armoededrempel.

De federale sociale minimumuitkeringen voor alleenstaanden die zich momenteel onder de armoededrempel situeren, worden in deze oefening opgetrokken tot de armoededrempel. Binnen iedere tak van de sociale zekerheid, kennen de baremabedragen van de minimumuitkeringen van de andere familiale statuten (samenwonend, met gezinslast,...) eenzelfde proportionele verhoging als deze voor alleenstaanden. In de simulatie treedt de verhoging in werking op 1 januari 2019 op basis van de bedragen van de minimumuitkeringen op 1 september 2018 en een geraamde armoededrempel voor 2018 die 1 198,6 euro bedraagt voor een alleenstaande.

In 2019 zou de budgettaire impuls van het optrekken van de minimumuitkeringen, of de kostprijs van de maatregel zonder rekening te houden met afgeleide effecten, 1,703 miljard euro bedragen. Volgens de macrobudgettaire benadering, die rekening houdt met afgeleide effecten van de maatregel, zou het vorderingstekort van de gezamenlijke overheid in 2019 toenemen met 1,241 miljard euro, of 0,26 % van het bbp, ten opzichte van een scenario zonder de maatregel. De maatregel zou het vorderingstekort van de gezamenlijke overheid dus minder doen stijgen dan de budgettaire impuls doet vermoeden. De verhoging van de minimumuitkeringen leidt immers, naast de toename van de uitgaven, ook tot een stijging van de overheidsinkomsten. Dit is te wijten aan een verhoging van de indirecte ontvangsten door de toename van de consumptie en aan een stijging van de directe belastingen en sociale bijdragen als gevolg van de toegenomen economische activiteit en van de werkgelegenheidscreatie.

Op middellange termijn (in 2023) zouden het niveau van het bbp in volume en van het reëel beschikbaar inkomen van de particulieren respectievelijk 0,17 % en 0,71 % hoger liggen dan in het scenario zonder verhoging van de minimumuitkeringen. De werkgelegenheid zou 0,07 % hoger uitkomen (ruim 3 000 jobs). Het vorderingstekort van de gezamenlijke overheid zou meer dan 1,4 miljard euro of 0,26 procentpunt van het bbp hoger liggen dan in het scenario zonder de verhoging van de minima.

De macrobudgettaire impact werd geraamd met behulp van het macro-economische model HERMES van het Federaal Planbureau. Specifiek voor deze simulatie wordt verondersteld dat de toename van het beschikbaar inkomen van de gezinnen te wijten aan de verhoging van de minimumuitkeringen volledig wordt geconsumeerd (en dus niet gespaard) en vrijgesteld is van de personenbelasting. Merk op dat er verder geen rekening wordt gehouden met de impact van de maatregel op potentiële nieuwe uitkeringsgerechtigden, noch met de eventuele gedragsreacties van de economische agenten hierop. Ten slotte benadrukken we dat de hier geïmplementeerde verhoging van de minimumuitkeringen tot de armoededrempel, leidt tot een wijziging van de bestaande verhoudingen tussen minimumuitkeringen over verschillende takken van sociale bescherming en van de verhouding tussen deze uitkeringen en het gewaarborgd gemiddeld maandinkomen.

1. Introduction

Cette étude technique a été réalisée à la demande du Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, Monsieur Kris Peeters. La demande initiale était d'estimer le coût d'un relèvement de l'ensemble des allocations sociales fédérales minimums au niveau du seuil de pauvreté. En concertation avec la Cellule Stratégique du ministre Peeters, les contours de cette étude ont été redéfinis. Elle évalue également les impacts macroéconomiques et budgétaires d'un relèvement de la plupart des allocations sociales fédérales minimums pour les personnes isolées jusqu'au seuil de pauvreté. En outre, les allocations minimums des autres catégories familiales sont également augmentées afin de maintenir la proportionnalité existante entre les différents types d'allocations d'une même branche. Enfin, une modalité spécifique de majoration de la pension minimum a été intégrée. Dans cette étude, le relèvement a lieu au 1^{er} janvier 2019 sur la base du seuil de pauvreté de 2018.

2. Méthodologie et hypothèses

2.1. Le seuil de pauvreté des personnes isolées en 2018

Selon la dernière enquête de l'European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) de 2017 portant sur les revenus 2016, le seuil de pauvreté pour une personne isolée s'élève à 1139 euros en 2016. L'objectif de la présente étude est de relever, le cas échéant, les allocations minimums de 2018 pour les personnes isolées jusqu'au seuil de pauvreté de l'année correspondante. Ce dernier a été estimé à 1 198,6 euros pour une personne isolée en 2018, en appliquant le taux de croissance d'une projection du seuil de pauvreté au seuil observé de 2016. La projection du seuil de pauvreté s'inscrit dans le cadre du scénario de référence du Rapport 2018 du Comité d'étude sur le vieillissement (CEV). Elle est réalisée dans l'optique de l'estimation du taux de risque de pauvreté des pensionnés à long terme¹.

2.2. Relèvement des allocations minimums

Pour 2018, les montants bruts des allocations minimums correspondent aux barèmes en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2018. Un dépassement de l'indice-pivot a eu lieu au mois d'août 2018, impliquant une augmentation des allocations sociales de 2 % en septembre 2018.

Dans le scénario de la présente étude, si le montant d'une allocation minimum pour personne isolée en 2018 est inférieur au seuil de pauvreté de 2018, celui-ci est relevé jusqu'à ce seuil au 1^{er} janvier 2019. Afin de maintenir la proportionnalité existante entre les allocations minimums pour personnes isolées et celles des autres catégories familiales (avec charge de famille, cohabitant), ces dernières sont augmentées simultanément à la hausse de l'allocation minimum pour personne isolée². Cette méthode a été

¹ Sur la base du modèle de micro-simulation Midas développé par le Bureau fédéral du Plan.

² Soulignons que cette méthode ne signifie pas que les montants des autres catégories familiales atteignent le niveau de leur seuil de pauvreté correspondant. Ce dernier est obtenu en multipliant le seuil de pauvreté pour une personne isolée par la somme des pondérations attribuées à chaque individu du ménage selon l'échelle d'équivalence corrigée de l'OCDE. Cette échelle attribue un poids de 1 au premier adulte, 0,5 à chaque adulte supplémentaire et 0,3 à chaque personne de moins de 14 ans. Toutefois, l'échelle d'équivalence implicite de la protection sociale (calculée comme le rapport entre les montants pour un couple ou cohabitant avec charge de famille et le montant pour personne isolée) attribue des pondérations inférieures aux

adaptée lorsqu'elle modifiait, pour une situation familiale donnée, la gradation au sein d'une même branche des allocations de la législation actuelle. Par contre, nous n'avons pas tenu compte d'une modification potentielle de la gradation des allocations entre les différentes branches de la protection sociale. Des exemples concrets sont donnés dans le chapitre suivant.

2.3. Types de résultats : impulsion budgétaire et impact macrobudgétaire

Cette étude présente l'impact budgétaire de ce relèvement des allocations minimums selon deux optiques : l'optique « impulsion budgétaire » et l'optique « impact macrobudgétaire ».

Selon l'optique impulsion budgétaire, le coût de cette mesure est calculé uniquement pour son année d'entrée en vigueur sur la base du nombre de bénéficiaires estimé avant la mesure et du montant du relèvement de l'allocation minimum. Prenons un exemple où, avant le relèvement d'une allocation minimale, le nombre de bénéficiaires de cette allocation minimale est de 1 500 personnes et son montant de 1 100 euros par mois. Supposons que le montant de l'allocation minimale passe à 1 198,6 euros par mois. Dans ce cas, l'impulsion budgétaire est de 147 900 euros par mois, soit 1 500 personnes x 98,6 euros (ou le nombre de bénéficiaires multiplié par le montant du relèvement de l'allocation).

L'impact macrobudgétaire intègre les effets induits de la mesure qui, dans le cas présent, réduisent son coût calculé selon l'optique impulsion budgétaire. En effet, le relèvement des allocations minimums engendre une hausse du revenu disponible, donc de la consommation, de la croissance économique et des recettes de l'Etat. L'impact macrobudgétaire sur le solde de financement est donc moindre que l'impulsion budgétaire. Signalons également que cette mesure exerce un effet à la baisse sur les nombres de chômeurs via une croissance économique accrue.

L'impact macrobudgétaire de la mesure de relèvement des allocations minimums au 1^{er} janvier 2019 est estimé à l'aide du modèle macroéconomique HERMES du Bureau fédéral du Plan. Ce modèle est utilisé pour réaliser annuellement les « Perspectives économiques » de moyen terme³. Il comporte un volet détaillé de finances publiques et permet d'étudier les effets macrobudgétaires de diverses mesures. L'impact d'une mesure est défini comme l'écart entre une projection avant l'introduction de la mesure (ou scénario de référence, en l'occurrence les « Perspectives économiques 2018-2023 » publiées en juin 2018 et adaptées, le cas échéant, au budget économique de septembre 2018⁴), et un scénario intégrant la mesure (ou variante). L'exercice couvre la période 2019-2023.

Deux hypothèses ont été introduites pour estimer l'impact macrobudgétaire du relèvement des allocations minimales. Premièrement, il est supposé que le surcroît de revenu disponible imputable au relèvement des allocations minimales est entièrement destiné à la consommation⁵, ce qui a pour effet, *ceteris paribus*, de baisser le taux d'épargne des ménages. Dans la version standard du modèle, toute hausse du revenu réel des ménages se traduit à court terme par un accroissement relativement moins important

personnes supplémentaires. L'écart entre les allocations des catégories familiales autres que les personnes isolées et leur seuil de pauvreté correspondant est donc plus élevé que dans le cas d'une personne isolée.

³ Bureau fédéral du Plan, « Perspectives économiques 2018-2023 », Série Perspectives, juin 2018

⁴ <https://www.plan.be/press/communique-1817-fr-la+croissance+de+l+economie+belge+s+etablirait+a+1+5+pct+en+2018+et+en+2019>

⁵ Il convient de noter qu'une partie de la hausse des allocations minimales pourrait également être utilisée pour réduire les dettes existantes des bénéficiaires. Cette approche n'est toutefois pas adoptée dans le présent rapport.

de leur consommation et, donc, par une hausse du taux d'épargne⁶. Notons que le supplément de consommation induit par la mesure est réparti entre les différents biens et services selon le profil général de consommation de la population. Deuxièmement, il est supposé que l'augmentation du revenu disponible des ménages due au relèvement des allocations minimales n'est pas soumise à l'impôt des personnes physiques, selon la législation fiscale en la matière⁷. Dans la version habituelle du modèle, toute augmentation du revenu disponible est soumise à l'IPP quelle qu'en soit son origine (à l'exception de certaines allocations d'assistance sociale).

Il faut souligner qu'il n'est pas tenu compte dans cette étude :

- des nouveaux allocataires qui bénéficient d'une allocation minimum suite à leur relèvement (alors qu'auparavant soit ils ne recevaient pas d'allocation⁸, soit ils percevaient une allocation non-minimum) ;
- des changements de comportements des agents économiques suite au relèvement des allocations minimums (celui-ci pourrait, dans une certaine mesure, constituer un piège à l'emploi) ;
- des interactions ou liens qui peuvent exister entre les différentes branches de la protection sociale ;
- d'un éventuel relèvement du revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG) afin d'éviter les pièges à l'emploi. Le RMMMG s'élève à 1 593,81 euros au 1^{er} septembre 2018.

⁶ A moyen terme, le taux d'épargne revient toutefois à son niveau initial.

⁷ Les allocations octroyées après enquête sur les ressources (comme par exemple le revenu d'intégration) ne sont pas soumises à l'IPP. Les autres allocations de remplacement ne sont, le plus souvent, pas taxées en raison soit de réduction d'impôt, soit de cas où l'impôt total est ramené à zéro.

Cf. Memento fiscal (2017), p. 80, Memento fiscal, Bruxelles : SPF Finances

https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/FM_MF_TS_StM/MF2017_V01_complet.pdf

⁸ Il s'agit d'éventuels bénéficiaires d'une allocation d'assistance sociale soumis à une enquête sur les ressources. Ces personnes n'en auraient pas bénéficié avant la mesure de relèvement en raison de ressources trop élevées. Avec la mesure de relèvement, leurs ressources deviendraient inférieures aux montants des allocations minimums et elles pourraient dès lors en bénéficier.

3. Les allocations prises en compte dans cette étude

Rappelons que le seuil de pauvreté pour une personne isolée s'élèverait à 1 198,6 euros en 2018. Les tableaux suivants indiquent par branche quelles allocations sociales minimums (ou éventuellement forfaitaires) sont concernées par un relèvement jusqu'au seuil de pauvreté au 1^{er} janvier 2019. Par manque d'informations suffisantes, les montants minimums des branches des accidents du travail et des maladies professionnelles ne sont pas pris en compte dans cette étude.

3.1. Pensions minimums dans les régimes salarié et indépendant

Le barème de la pension minimum garantie dans les régimes salarié et indépendant correspond à une carrière complète de 45 années⁹. Si la carrière est incomplète, le montant de la pension minimum garantie est proportionnel à la fraction de carrière. Au 1^{er} septembre 2018, le montant au taux isolé correspondant à une carrière complète est supérieur au seuil de pauvreté estimé pour 2018. Toutefois, dans cette étude, à la demande de la Cellule Stratégique du Ministre Peeters, nous avons relevé le montant de la pension minimum garantie au taux isolé correspondant à la condition de carrière pour retraite anticipée en 2019 (42 années de carrière, soit 42/45èmes du montant du barème, cf. montants entre parenthèses dans le tableau 1) au niveau du seuil de pauvreté. Le barème de la pension minimum pour une carrière complète a été augmenté pour que ce soit le cas. En outre, le droit minimum par année de carrière ou le salaire minimum garanti prévu lors du calcul de la pension est également relevé proportionnellement à la pension minimum garantie. Ceci permet de conserver la correspondance entre les montants de la pension minimum garantie et les montants de la pension calculée pour une carrière complète sur la base du salaire minimum garanti.

Tableau 1 Les allocations minimums dans les pensions des régimes salarié et indépendant : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019
En euros

Allocations minimums	Barème au 1/9/2018 (durée de carrière de 42 ans)	Relèvement : oui ou non	Niveau en 2019 (durée de carrière de 42 ans)
Pension minimum garantie, régimes salarié et indépendant			
- <i>taux isolé</i>	1236,55 (1154,11)	oui (+3,85%)	1284,21 (1198,60)
- taux ménage	1545,20 (1442,19)	oui (+3,85%)	1604,76 (1497,77)
Droit minimum par année de carrière, régime salarié			
- salaire minimum garanti	2060,92	oui (+ 3,85%)	2140,36
pension calculée pour une carrière complète sur la base du salaire minimum garanti			
- taux isolé	1236,55 (1154,11)	Oui (+3,85%)	1284,21 (1198,60)
- taux ménage	1545,20 (1442,19)	Oui (+3,85%)	1604,76 (1497,77)

⁹ Notons qu'en cas de carrière complète effective de 45 années, un barème supérieur de 0,7 % est appliqué.

3.2. Allocations minimums d'incapacité de travail dans les régimes salarié et indépendant

En matière d'incapacité de travail, dans les régimes salarié et indépendant, le montant de l'allocation minimum pour une personne isolée au 1^{er} septembre 2018 est supérieur au seuil de pauvreté estimé pour 2018. Aucune des allocations minimums de la branche incapacité de travail ne fait donc l'objet d'un relèvement.

Tableau 2 Les allocations minimums d'incapacité de travail dans les régimes salarié et indépendant : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019
En euros

Allocations minimums d'incapacité de travail	Barème au 1/9/2018	Relèvement : oui ou non	Niveau en 2019
Régime salarié			
* travailleur régulier			
- isolé	1245,14	Non	1245,14
- avec charge de famille	1556,10	Non	1556,10
- cohabitant	1060,28	Non	1060,28
* travailleur non régulier			
- sans charge de famille	910,52	Non	910,52
- avec charge de famille	1254,76	Non	1254,76
Régime indépendant			
Incapacité primaire			
- isolé	1245,14	Non	1245,14
- avec charge de famille	1556,10	Non	1556,10
- cohabitant	948,22	Non	948,22
Invalidité avec cessation d'entreprise			
- isolé	1245,14	Non	1245,14
- avec charge de famille	1556,10	Non	1556,10
- cohabitant	1060,28	Non	1060,28
Invalidité sans cessation d'entreprise			
- isolé	1245,14	Non	1245,14
- avec charge de famille	1556,10	Non	1556,10
- cohabitant	948,22	Non	948,22

3.3. Allocations minimums en chômage, crédit-temps et interruption de carrière

Au 1^{er} septembre 2018, l'allocation minimum pour chômeur complet indemnisé isolé (sans complément d'ancienneté) est inférieure au seuil de pauvreté. Cette allocation est donc relevée au 1^{er} janvier 2019 jusqu'à ce seuil et les allocations minimums des autres catégories familiales de ce statut sont augmentées proportionnellement à ce relèvement. Cette méthode générale de relèvement des allocations minimums n'est pas appliquée si elle conduit à une modification de la gradation, pour une catégorie familiale, entre allocations d'une même branche. Dans la branche chômage, tel a été le cas pour les allocations d'insertion et les allocations minimums de chômage complet avec complément d'ancienneté (en voie d'extinction).

Si l'allocation d'insertion pour personne isolée (de 21 ans et plus) avait été relevée jusqu'au seuil de pauvreté et les allocations d'insertion des autres catégories familiales avaient été augmentées proportionnellement, l'allocation d'insertion avec charge de famille aurait dépassé l'allocation minimum de chômage complet avec charge de famille. Afin d'éviter cela, les allocations d'insertion ont été relevées de manière à conserver la proportionnalité entre celles-ci et les allocations minimums de chômage complet.

En ce qui concerne les allocations minimums de chômage complet avec complément d'ancienneté, l'allocation minimum pour une personne isolée au 1^{er} septembre 2018 est supérieure au seuil de pauvreté. Selon la méthode générale, les allocations minimums de ce statut auraient dû demeurer inchangées. Mais, dans ce cas, l'allocation minimum avec complément d'ancienneté pour une personne avec charge de famille aurait été inférieure à l'allocation minimum correspondante, après relèvement, de chômage complet sans complément d'ancienneté et d'insertion. Afin que les allocations minimums avec complément d'ancienneté demeurent supérieures aux allocations sans complément d'ancienneté, les allocations minimums de chômage avec complément d'ancienneté sont également relevées proportionnellement aux allocations minimums de chômage sans complément d'ancienneté.

Le montant de l'allocation d'interruption complète pour personne isolée en congé thématique dans le secteur privé a servi de référence pour les congés thématiques, crédit-temps et interruption de carrière. Il est relevé au niveau du seuil de pauvreté pour personne isolée de 2018. L'ensemble des autres allocations de congés thématiques, crédit-temps et interruption de carrière est augmenté proportionnellement.

Signalons que bien qu'il existe des allocations minimums dans les statuts de chômage temporaire et de chômage avec complément d'entreprise, celles-ci ne sont pas prises en compte dans cette étude car leur nombre de bénéficiaires est extrêmement réduit.

Tableau 3 Les allocations minimums en chômage, crédit-temps et interruption de carrière : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019
En euros

Allocations minimums	Barème au 1/9/2018	Relèvement : oui ou non	Niveau en 2019
Chômage complet indemnisé sans complément d'ancienneté			
- isolé	1052,48	oui (+13,9%)	1198,60
- Avec charge de famille	1271,14	Oui (+13,9%)	1447,62
- cohabitant			
mois 1-24	781,30	Oui (+13,9%)	889,77
mois 25-30	735,02	Oui (+13,9%)	837,07
mois 31-36	689,00	Oui (+13,9%)	784,66
mois 37-42	642,72	Oui (+13,9%)	731,95
mois 43-48	596,70	Oui (+13,9%)	679,54
mois 49+	550,42	Oui (+13,9%)	626,84
Allocation d'insertion			
- isolé			
21 ans et +	910,52	Oui (+13,9%)	1036,93
18-20 ans	544,96	Oui (+13,9%)	620,62
-18 ans	346,84	Oui (+13,9%)	394,99
- avec charge de famille	1238,38	Oui (+13,9%)	1410,31
- cohabitant			
-18 ans	465,14	Oui (+13,9%)	529,72
18 ans et +	291,72	Oui (+13,9%)	332,22
- cohabitant privilégié			
-18 ans	507,78	Oui (+13,9%)	578,28
18 ans et +	315,90	Oui (+13,9%)	359,76
Chômage complet indemnisé avec complément d'ancienneté			
- isolé	1207,44	Oui (+13,9%)	1375,07
- avec charge de famille	1332,50	Oui (+13,9%)	1517,50
- cohabitant 55-57 ans	984,88	Oui (+13,9%)	1121,61
- cohabitant 58-64 ans	1082,38	Oui (+13,9%)	1232,65
Congés thématiques secteur privé (exemples)			
- interruption complète isolé	1152,16	oui (+4,0%)	1198,60
- interruption complète non isolé	834,90	Oui (+4,0%)	868,55
- partielle mi-temps < 50 ans isolé	576,07	Oui (+4,0%)	599,29
- partielle mi-temps < 50 ans non isolé	417,44	Oui (+4,0%)	434,27
- partielle 1/5 < 50 ans isolé	190,44	Oui (+4,0%)	198,12
- partielle 1/5 < 50 ans non isolé	141,62	Oui (+4,0%)	147,32
Crédit-temps (exemples)			
- temps plein, moins de 5 ans ancienneté	510,44	Oui (+4,0%)	531,01
- temps plein, au moins 5 ans ancienneté et demande après 1/6/2017	595,52	Oui (+4,0%)	619,53
- partielle 1/5 isolé	216,89	Oui (+4,0%)	225,64
- partielle 1/5 cohabitant	168,07	Oui (+4,0%)	174,84
Interruption de carrière (exemples)			
- complète base	427,22	Oui (+4,0%)	444,44
- complète majorée 2ème enfant	467,86	Oui (+4,0%)	486,73
- complète majorée 3ème enfant et +	508,54	Oui (+4,0%)	529,04
- partielle 1/5 base	85,43	Oui (+4,0%)	88,86
- partielle 1/5 majorée 2ème enfant	93,58	Oui (+4,0%)	97,34
- partielle 1/5 majorée 3ème enfant et +	101,70	Oui (+4,0%)	105,80

3.4. Régimes d'assistance sociale

Dans les régimes d'assistance sociale (garantie de revenus aux personnes âgées, revenu garanti aux personnes âgées, allocation de remplacement de revenu pour personnes handicapées, revenu d'intégration et équivalent), l'allocation pour personne isolée est relevée jusqu'au seuil de pauvreté et les autres allocations sont augmentées proportionnellement. Il faut toutefois mentionner qu'alors les montants avec charge de famille deviennent supérieurs, après relèvement, au montant de l'allocation minimum avec charge de famille dans les branches incapacité de travail et chômage (et également dans la branche pension dans certains cas).

Tableau 4 Les allocations des régimes d'assistance sociale : barème au 1/9/2018 et éventuel relèvement en 2019
En euros

Assistance sociale	Barème au 1/9/2018	Relèvement : oui ou non	Niveau en 2019
Garantie de revenus aux personnes âgées			
- <i>montant majoré (isolé)</i>	1 118,36	oui (+7,2%)	1 198,60
- montant de base	745,57	Oui (+7,2%)	799,06
Revenu garanti aux personnes âgées			
- <i>taux isolé</i>	797,97	oui (+50,2%)	1 198,60
- taux ménage	1 063,94	Oui (+50,2%)	1 598,11
Allocation de remplacement de revenu pour personnes handicapées			
- <i>isolé</i>	910,82	oui (+31,6%)	1 198,60
- charge de famille	1 255,27	Oui (+31,6%)	1 651,88
- cohabitant	607,21	Oui (+31,6%)	799,06
Revenu d'intégration (et équivalent)			
- <i>isolé</i>	910,52	oui (+31,6%)	1 198,60
- charge de famille	1 254,82	Oui (+31,6%)	1 651,83
- cohabitant	607,01	Oui (+31,6%)	799,06

4. Impulsion budgétaire et impact macrobudgétaire

Dans sa partie supérieure, le tableau 5 présente par branche d'allocation sociale le coût d'un relèvement des allocations minimums en termes d'impulsion budgétaire en 2019 (l'année d'introduction de la mesure) et d'impact macrobudgétaire de 2019 à 2023. Dans la partie inférieure, il illustre l'impact macrobudgétaire de la mesure sur les principaux indicateurs du compte de l'ensemble des administrations publiques.

Tableau 5 Coût d'un relèvement des allocations minimums par branche d'allocation sociale : impulsion budgétaire en 2019 et impact macrobudgétaire de 2019 à 2023
Ecarts par rapport à un scénario sans relèvement en millions d'euros (sauf si spécifié autrement)

	Impulsion budgétaire	Impact macrobudgétaire				
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
Allocations minimums concernées						
Pensions	297	297	314	342	373	405
- régime salarié	201	201	214	237	261	286
- régime indépendant	96	96	100	105	112	119
Chômage, congés thématiques, crédit-temps et interruption de carrière	362	332	313	308	303	292
Garantie de revenus aux personnes âgées et revenu garanti aux personnes âgées	106	106	108	109	111	114
Allocations de remplacement de revenu pour personnes handicapées	400	400	411	422	434	445
Revenu d'intégration et équivalent	538	538	553	567	582	596
Total	1703	1673	1699	1748	1803	1852
Autres prestations sociales	-	7	37	52	76	96
Total des prestations sociales	-	1680	1736	1800	1879	1948
Autres dépenses	-	28	28	56	83	109
Dépenses primaires	-	1708	1764	1856	1962	2057
Recettes	-	471	522	632	720	790
dont impôts directs	-	166	169	189	200	205
dont impôts indirects	-	221	247	278	303	320
dont cotisations sociales effectives	-	71	92	137	170	190
Solde primaire	-	-1237	-1242	-1224	-1243	-1267
Charges d'intérêts	-	4	18	46	89	150
Solde de financement	-	-1241	-1261	-1270	-1331	-1417
Prestations sociales en % du PIB	-	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31
Solde de financement en % du PIB	-	-0,26	-0,26	-0,25	-0,26	-0,26

En 2019, l'impulsion budgétaire d'une telle mesure se chiffre à 1 703 millions d'euros. La même année, l'impact macrobudgétaire sur les allocations concernées est de 1 673 millions d'euros, soit 30 millions moins élevé en raison de moindres dépenses de chômage (y compris congés thématiques, crédit-temps et interruption de carrière). En effet, le surcroît de dépenses sociales entraîne une augmentation du revenu disponible des ménages ainsi qu'une hausse de la consommation. Dès lors, cette consommation accrue engendre à son tour davantage d'emploi (environ 2 500 personnes, voir tableau 6) et moins de chômage.

En 2019, la mesure entraîne davantage d'inflation, ce qui augmente très légèrement d'autres dépenses (entre autres, les dépenses sociales non minimums et les rémunérations du secteur public), menant à un relèvement total des dépenses primaires (hors charges d'intérêts) de l'ordre de 1 708 millions. Toutefois, les recettes augmentent de 471 millions en raison des impôts indirects (suite au surcroît de

consommation), des impôts directs et des cotisations sociales (résultant d'une activité économique plus soutenue). Dès lors, la mesure de revalorisation des allocations minimums entraîne une dégradation du solde de financement de l'ensemble des administrations publiques de 1 241 millions en 2019, soit -0,26 % du PIB¹⁰ (pour un accroissement des dépenses sociales de 1 680 millions ou 0,31 % du PIB).

A l'horizon 2023, l'ensemble des prestations sociales est relevé de près de 2 milliards d'euros (ou 0,31 % du PIB) et le solde de financement est détérioré de plus de 1,4 milliard d'euros (-0,26 % du PIB), suite à l'introduction de la mesure de revalorisation des allocations minimums¹¹. L'environnement macroéconomique est plus porteur avec un niveau de PIB plus élevé de 0,17 %, une consommation privée supérieure de 0,75 % et un emploi accru de plus de 3 000 travailleurs.

Tableau 6 Indicateurs macroéconomiques : impact d'un relèvement des allocations minimums
Ecart en % d'un scénario sans relèvement (sauf si spécifié autrement)

	2019	2020	2021	2022	2023
Revenu disponible réel des ménages	0,72	0,72	0,72	0,72	0,71
Consommation privée en termes réels	0,71	0,72	0,74	0,74	0,75
PIB en termes réels	0,18	0,19	0,18	0,18	0,17
Déflateur de la consommation privée	0,01	0,01	0,03	0,05	0,06
Emploi					
- en milliers	2,5	3,6	3,6	3,4	3,2
- en %	0,05	0,07	0,07	0,07	0,07
Taux de chômage ^(a) (écart en point de pourcentage)	-0,05	-0,07	-0,07	-0,06	-0,06

(a) taux de chômage = nombre de chômeurs rapporté à la population active ; calcul BFP basé sur les données administratives

¹⁰ L'impact de la mesure en % du PIB est calculé de la manière suivante : (solde de financement de la variante/PIB de la variante) – (solde de financement du scénario de référence/PIB du scénario de référence).

¹¹ Cette mesure équivaut à une impulsion budgétaire des allocations concernées de l'ordre de 1885 millions d'euros en 2023.