

## 24<sup>e</sup> Congrès des économistes

### Des difficultés du pilotage socio-économique de notre société, en temps de crise comme en temps « normal »

Philippe Defeyt (IDD)

*La déferlante de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques ont conduit à la mise en place de nombreuses mesures socio-économiques. Leurs inévitables limites sont mises sur le compte de l'urgence face à une situation exceptionnelle, non anticipable. Ce serait la faute au « cygne noir ». L'analyse des limitations de l'action publique doit aller plus loin pour repérer et expliquer les faiblesses structurelles, qui auraient dû être corrigées depuis longtemps, permettant ainsi de mieux répondre à des crises majeures, récentes ou à venir. En particulier si des décisions prises dans l'urgence sont appelées à avoir des impacts dans la durée.*

Les mesures prises pour protéger les revenus et les outils de production ont été nombreuses. Une liste des mesures de nature économique est disponible pour la Wallonie et Bruxelles. Le dossier du Conseil national du travail est très complet pour les mesures fédérales ; le site du SPF Sécurité sociale détaille lui les mesures en matière de sécurité sociale. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale propose une liste exhaustive et commentée des mesures de nature sociale.

Le temps, la place, les informations et le recul manquent pour évaluer toutes ces mesures. L'analyse qui suit le fera pour :

- Le droit-passerelle et les mesures prises pour la survie économique des PME – indépendants ;
- Les mesures spécifiques en faveur des chômeurs temporaires ;
- La mesure de 50 euros/mois ;
- Les mesures prises dans le logement social ;
- Les errements en matière de précomptage des allocations de chômage.

Ces dispositifs ont été choisis parce qu'ils permettent d'illustrer la gamme des questions posées par ces mesures dites de crise.

Le droit passerelle a été l'innovation essentielle en matière de protection sociale, non parce qu'il n'existait pas avant, mais bien parce qu'il a trouvé à se déployer sur une grande échelle. Notons d'abord que ce droit vivait avant la crise (Dumont 2020). Peu utilisé, des discussions avaient lieu au Parlement fédéral dans les mois précédant le déclenchement de la crise pour améliorer le dispositif ; le *benign neglect* manifesté par le législateur était d'autant plus incompréhensible que ce droit était déjà avant la crise ouvert à – potentiellement – de nombreux indépendants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « Les circonstances qui donnent accès au droit passerelle sont au nombre de quatre. Sans entrer dans les détails, il s'agit de : 1° la faillite, 2° le règlement collectif de dettes, 3° l'interruption forcée de l'activité à la suite d'une circonstance extérieure telle que, notamment, une calamité naturelle, un incendie, une détérioration de l'outillage professionnel ou encore une décision d'un acteur économique ou un événement qui impacte l'activité de l'indépendant et, enfin, 4° des difficultés économiques graves qui débouchent sur une cessation de l'activité,

Quoiqu'il en soit, la crise va doper son usage.

Il y a en permanence dans les discours tenus par les décideurs politiques et les organisations représentatives des indépendants une certaine confusion (consciente ou inconsciente ?, volontaire ou pas ?) sur l'objectif précis de ce dispositif : remplacement d'une partie des revenus perdus – ce qui rapproche cette mesure de l'allocation de chômage pour les salariés et correspond à sa *ratio legis* – ou mesure de sauvetage de l'outil de production (paiement des dépenses fixes en particulier). Cette ambiguïté a été renforcée par la mise en place du double droit passerelle et du droit passerelle de reprise, deux déclinaisons qui s'écartent de la logique de remplacement de revenus pour aller vers une logique d'aide économique.

Que le droit passerelle ait servi, pour partie en tout cas, totalement dans les situations les plus graves, à payer des factures ne fait pas l'ombre d'un doute, en particulier quand d'autres aides tardaient. Mais le droit passerelle reste d'abord et avant tout un revenu de remplacement. Si c'est le cas on fera remarquer que : 1° c'est le seul revenu de remplacement qui est forfaitaire (hormis certaines allocations de chômage en fin de dégressivité) et 2° c'est le seul revenu de remplacement qui peut être supérieur au revenu perdu. Par exemple, « on peut estimer qu'au moins 45% des indépendants actifs sous le code NACE 56 ont avec le droit passerelle un revenu (avant IPP) supérieur au revenu imposable (déduction faite des cotisations sociales donc) découlant de leur activité. Ce pourcentage monte à au moins 79% pendant les 3 mois où le droit passerelle a été doublé. » (Defeyt 2020a)

Très rapidement des mesures ont été prises en matière de cotisations sociales : report de paiement, renonciation aux majorations, réduction des cotisations sociales provisoires et dispenses des cotisations sociales. Ces mesures n'auraient pas dû, pour l'essentiel, être prises si on avait modernisé le calcul des cotisations et versements anticipés des indépendants, ce qu'on aurait dû faire au moins depuis la réforme de 2015 pour aller jusqu'au bout des principes qu'elle concrétisait. C'est le sens de la proposition formulée dans la note « Ajuster automatiquement les cotisations des indépendants aux fluctuations de leur revenu » (Defeyt, 2020b).

Voici cette proposition : chaque trimestre, l'indépendant établirait une déclaration de revenu provisoire basée sur la valeur ajoutée (calculée à partir du chiffre d'affaires et des dépenses courantes de la déclaration TVA), diminuée des coûts salariaux, des loyers, des amortissements (fiscaux) et, s'ils sont déductibles à l'IPP, des intérêts des emprunts ; c'est sur base de ce revenu provisoire que sont calculés les cotisations sociales et les versements anticipés. Les avantages d'un tel système sont évidents :

- Les cotisations dépendent strictement et uniquement du revenu du trimestre précédent et donc : pas de revenu, pas de cotisations. Par là, même la gestion de la trésorerie s'en trouve allégée ;
- Il assure une plus grande sécurité financière et juridique aux indépendants : l'indépendant dispose des informations pour calculer son revenu (il ne doit pas l'estimer) et si les cotisations et versements anticipés sont calculés sur base de ce revenu il n'y a aucun risque de pénalité ;
- il réduit considérablement les ajustements à la hausse comme à la baisse des cotisations et impôts une fois les revenus définitifs connus ;
- Le système allège la charge administrative globale (caisses et indépendants) ;

---

difficultés économiques attestées par exemple par l'obtention du revenu d'intégration au C.P.A.S. ou la perception d'un revenu professionnel inférieur au seuil sur la base duquel les cotisations minimums des indépendants sont établies. Ces quatre ensembles de circonstances forment ce qu'on appelle dans le jargon les quatre 'piliers' du droit passerelle. » (Dumont, 2020, p.170)

- Il met tous les indépendants sur pied d'égalité ;
- Il sert dans toutes les situations difficiles, individuelles ou collectives, de manière automatique (pas besoin de prendre des mesures spécifiques) ;
- Enfin, les données du revenu provisoire constitueraient un tableau de bord réaliste pour les indépendants qui manquent d'expérience et/ou de rigueur et, par là même, permettraient un accompagnement plus en amont des indépendants en difficultés et un suivi proactif des indépendants en retard de cotisations et/ou de versements anticipés.

Si on avait mis en place un tel système avant la crise, on aurait disposé, par là même, d'un outil d'usage immédiat – sans le besoin d'aller chercher d'autres informations – pour mieux ajuster les aides de nature économique. Certes, les mesures de soutien économique ont progressivement été ciblées – par exemple en les faisant varier en fonction du nombre de salariés, encore que cela soit de manière grossière – comme c'est le cas, en Wallonie, de l'Indemnité 16 – secteurs (re)fermés ou toujours impactés mais, même ainsi, ce ciblage était trop grossier.

On notera au passage que le recours à la classification NACE a posé des problèmes à des entreprises qui se sentaient injustement écartées, souvent pour des raisons légitimes. Au vu des évolutions du tissu productif (mélange de biens et/ou de services de natures différentes, technologies à usages multiples, règle de l'activité principale), l'approche NACE est probablement dépassée, à la fois pour analyser finement les évolutions du tissu productif et intervenir de manière ciblée quand les circonstances l'imposent.

Tenant compte de l'augmentation du coût de la vie pendant la période de confinement, résultant à la fois d'une augmentation du prix de certains produits et de l'augmentation des charges liées au confinement lui-même, le conseil des ministres restreint élargi aux dix formations politiques soutenant le gouvernement fédéral ("KERN+10") a décidé, le 6 juin 2020, de prolonger certaines mesures de soutien au pouvoir d'achat des Belges et aux secteurs les plus en difficultés, ainsi que de l'adoption de nouvelles mesures, notamment à l'égard des allocataires sociaux.

Parmi ces mesures : une aide sociale complémentaire de 50 euros (mensuellement) aux bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale (RIS), aux personnes porteuses d'un handicap (ARR) et aux pensionnés qui bénéficient de la Grapa. Cette mesure a d'abord été décidée pour 6 mois puis prolongée, en plusieurs fois, jusqu'à fin 2022 ; le soutien a cependant été ramené à 25 euros pour le dernier trimestre de 2021.

C'est peu dire que cette mesure suscite des questionnements, notamment en matière d'équité.

Augmenter certains *minima* sociaux et pas tous implique que des allocataires sociaux, voire des travailleurs, auront eu – pendant des mois – moins que les bénéficiaires du RIS ou de la Grapa. En effet, au vu du nombre important d'allocataires sociaux, voire de travailleurs, qui ne se trouvent pas très loin des *minima* absolus que constituent le RIS ou la Grapa, y ajouter 50 euros les fait "tomber" en-dessous des nouveaux minima absolus, même si ceux-ci sont temporaires.

En temps normal, quand l'augmentation est structurelle, par exemple suite à une liaison au bien-être, cela ne pose aucun problème. Par exemple, un pensionné « basculera » vers la Grapa si sa pension est devenue inférieure au nouveau montant de la Grapa. Mais l'augmentation des minima sociaux est en l'état temporaire.

L'illustration la plus évidente d'un traitement inéquitable et incohérent entre allocataires est celle qui compare – pour un isolé – l'allocation d'insertion qui se monte (septembre 2021) à 1.024,66 euros/mois et le revenu d'intégration isolé qui est de 1.024,49 euros/mois, soit exactement 17 centimes en plus. Si on fait l'hypothèse, c'est certainement la situation la plus fréquente, que le bénéficiaire de l'allocation d'insertion n'a pas d'autres revenus, ces 17 centimes en plus lui font « perdre » 50 euros !

Il est probable que des chômeurs « corona » – je pense en particulier à des mamans seules avec une allocation modeste – ont pu tomber en dessous du RIS additionné des 50 euros, mais sans pouvoir y prétendre sans passer par la case CPAS, qui ont la plupart du temps refusé d'accorder ces 50 euros supplémentaires dans ce type de situation.

Autre discrimination qui n'a pas fait l'objet de commentaires à ma connaissance. Considérons deux ménages au minimum social (RIS). L'un est composé de deux co-habitants RIS, l'autre d'un membre du ménage ayant une allocation sociale et l'autre est bénéficiaire d'un RIS partiel. Les 50 euros étant accordés aux seuls bénéficiaires du RIS, le premier ménage aura eu 100 euros en plus et le second seulement 50 euros en plus, alors qu'ils sont au départ exactement au même niveau de revenu.

*In fine*, malgré quelques (faibles) tentatives de mettre fin à ces discriminations, la mesure a été prolongée plusieurs fois sans en modifier les modalités et donc sans supprimer les discriminations induites.

On sait qu'il y aura encore d'autres crises impactant les revenus des ménages, de manière différenciée en fonction de la hauteur des revenus. C'est le cas avec le « choc » énergétique (tout relatif d'ailleurs comme l'a montré l'IDD) de la seconde moitié de 2021. Imaginons que ce gouvernement, ou un autre devant réagir à un même type de situation, souhaite verser un chèque pour amortir le coût pour les ménages en bas de l'échelle des revenus. On peut facilement imaginer que les 3 catégories bénéficiaires des 50 euros/mois pourraient être retenues, avec les mêmes conséquences discriminantes.

On peut supposer qu'une des raisons de ce choix par défaut est qu'il n'existe pas de dispositif activable immédiatement permettant 1° d'isoler les ménages/personnes (ou, pour d'autres aides, les entreprises) visées par une aide ciblée (le cœur de la décision politique) et 2° moins encore de la verser rapidement (une qualité importante de la gestion administrative), à l'exception, précisément, pour les ménages de ces 3 catégories de bénéficiaires.

La mise en place éventuelle pour les indépendants et PME particulièrement touchés par la hausse des coûts énergétiques poserait le même genre de problèmes concrets : repérer les bénéficiaires sur base des critères choisis par le gouvernement et verser l'aide le plus vite possible.

Des mesures ont également été prises dans le logement social :

- « En Flandre : Diminution du loyer dans le logement social  
Lorsqu'un locataire ou une personne dont les revenus entrent en compte pour le calcul du loyer sont mis en chômage temporaire pour force majeure (raison "coronavirus"), le loyer est calculé en fonction du revenu actuel, c'est-à-dire la somme des revenus du mois précédent l'application du calcul. » ;
- « En Wallonie : Adaptation du loyer dans le logement social  
Les locataires qui peuvent démontrer avec une preuve financière une perte de revenus liée aux mesures COVID-19, peuvent demander à obtenir des plans de paiement souples, ainsi qu'une révision du loyer en fonction de leur situation spécifique. »

Pourquoi pas, mais cette approche suscite deux questions :

- Pourquoi cette mesure n'a-t-elle pas été étendue à d'autres victimes socio-économiques de la crise, à commencer par les chômeurs complets ; la question vaut pour les indépendants bénéficiant du droit-passerelle mais ils sont peu représentés dans le logement social (moins de 1% en Wallonie) ;
- Pourquoi faut-il inventer ce dispositif d'urgence (il y a déjà une adaptation annuelle, voire plus rapide, dans le logement social) alors qu'il devrait déjà être en place depuis longtemps au vu des fluctuations de revenus et/ou de composition des ménages fréquentes pour beaucoup de locataires ; un tel dispositif d'adaptation rapide du loyer payé serait bénéfique pour les locataires (tous les locataires concernés par une fluctuation du revenu, et pas seulement les chômeurs temporaires) et pour les sociétés de logement de service public (éviter, par exemple, que des locataires quittent avec une dette de facto irrécouvrable).

La liste est longue des questions posées par les modalités des nombreuses aides versées par les pouvoirs publics tout au long de la crise née du Covid.

On pourrait encore évoquer deux problématiques :

- Pourquoi tout ou partie des mesures prises en faveur des chômeurs temporaires (amélioration du taux de remplacement, garantie du paiement de la prime de fin d'année, etc.) n'ont-elles pas été étendues aux personnes ayant perdu définitivement leur emploi ? ;
- Les difficultés nées du précomptage des allocations de chômage, imparfaitement résolues par l'ajustement des taux, s'expliquent uniquement parce que les allocations de chômage et de maladie n'ont jamais bénéficié d'un précomptage progressif et adapté à la législation fiscale spécifique comme c'est le cas des pensions (Defeyt, 2021).

Le message, tenant compte de l'analyse qui précède, est le suivant :

- Certes, il n'est pas possible de prévoir les crises du type Covid. D'autres crises, comme celle de la hausse des prix de l'énergie, sont moins surprenantes, mais leur intensité et survenue ne sont pas faciles à prévoir.
- Ces crises pèsent sur diverses politiques publiques, mais elles ont toujours des impacts socio-économiques, et, le plus souvent, des impacts différenciés entre ménages, entre activités économiques et en fonction de la taille de l'entreprise.
- Si des mesures ciblées doivent, aujourd'hui ou demain, en temps de crise comme en temps "normal", être décidées, qu'elles soient les plus efficaces, efficientes et équitables possible, ce qui passe par un ciblage pertinent.
- Cette capacité de prendre de telles mesures est handicapée par 1° des problèmes structurels dans les politiques des revenus, non réglés depuis trop longtemps, et qui l'auraient dû l'être depuis longtemps pour des raisons en rien liées à la crise, et 2° un appareil statistique insuffisant.

Il faut donc mener de front deux projets :

1° Se préparer à affronter/réduire des risques potentiels déjà repérés (The Economist, 2021) ;

2° Régler des questions structurelles (en matière de redistribution des revenus, d'énergie, de statistiques sur les activités économiques...) qu'il faut de toute manière régler pour d'autres très bonnes raisons et qui ne peuvent que faciliter la gestion des crises à venir ; améliorer la

rapidité de réaction et d'adaptation des mécanismes de redistribution des revenus est ici une priorité.

Certes, on peut penser que la mise en place de ces améliorations structurelles se fait ou se ferait plus facilement en temps de crise. C'est tout le contraire : l'impréparation structurelle (non liée donc à une crise toujours spécifique) conduit à prendre des décisions moins efficaces, aux effets pervers ou discriminatoires non pris en compte, voire ignorés, au nom de l'urgence, qu'il sera d'autant plus compliqué de corriger par après.

## **Bibliographie**

Defeyt, P (2020a), Revenus des restaurateurs, traiteurs et cafetiers (code NACE 56) et droit passerelle, Brève de l'IDD, n°50, 19 novembre.

Defeyt, P (2020b), Ajuster automatiquement les cotisations des indépendants aux fluctuations de leur revenu, Aire libre – IDD, n°4, 27 décembre.

Defeyt, P (2021), La fiscalité des allocations sociales: il faut sortir du Moyen Âge, Opinion, Le Soir, 22-03-2021.

Dumont, D (2020), « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? : tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *Journal des Tribunaux du Travail*, 1363-1364, pp. 168-179.

The Economist (2021), Politicians ignore far-out risks: they need to up their game, Jun 25th 2020.