

BELGISCHE SENAAAT**—
BUITENGEWONE ZITTING 1979****—
10 MEI 1979****Voorstel van wet houdende bepaling van een nationale bestaansminimumgrens****(Ingediend door de heer Deleeck c.s.)****—
TOELICHTING**

Een van de minst aanvaardbare tekorten van de welvaartsstaat is het voortbestaan van een grote kern van armoede te midden van de overvloed. Deze armoede vertoont, naast financiële, ook kulturele en structurele aspecten; het financiële aspekt is evenwel het meest symptomatische, en komt meest in aanmerking voor beleidsmaatregelen. Het aantal armen wordt in de meeste Europese landen geschat tussen 10 pct. tot 15 pct. van de bevolking (zie de studie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling OESO : *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*).

Als arm worden beschouwd de personen of gezinnen van wie het inkomen beneden een socio-vitaal minimuminkomen blijft; dit bedrag wordt dan de armoedegrens genoemd. Er bestaan verschillende definities van deze armoedegrens, met dienovereenkomstig verschillende schattingen van het aantal armen. De studie van de OESO ontwierp een genormaliseerde armoedegrens op basis van de bedragen aangewend in studies betreffende verschillende Europese landen. Deze genormaliseerde norm wordt uitgedrukt in procent van het beschikbaar nationaal inkomen per hoofd van elk land, en bedraagt 100 pct. hiervan voor een paar en 66,6 pct. voor een alleenstaande. Bij nadere vergelijking blijkt deze norm, wat België betreft, in hoge mate overeen te stemmen met de bedragen van de socio-vitale minimuminkomens, vastgesteld op grond van een recent empirisch onderzoek in ons land.

Wij gebruikten hierboven de term armoede om de huishoudens aan te duiden die zich beneden een bepaalde lage

SENAT DE BELGIQUE**—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979****—
10 MAI 1979****Proposition de loi fixant une limite nationale en matière de minimum de moyens d'existence****(Déposée par M. Deleeck et consorts)****—
DEVELOPPEMENTS**

L'une des carences les moins admissibles de l'Etat de bien-être est de laisser subsister un large noyau de pauvreté au sein même de l'abondance. Cette pauvreté n'a pas seulement un aspect financier, mais aussi des côtés culturels et structurels; l'aspect financier est toutefois le plus symptomatique, et c'est celui qui se prête le mieux à l'application de mesures politiques. Selon les estimations, le paupérisme affecte de 10 à 15 p.c. de la population de la plupart des pays européens (voir l'étude de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) : *Dépenses publiques affectées aux programmes de garantie des ressources*).

Sont considérés comme pauvres les personnes ou les ménages dont le revenu reste inférieur à un minimum socio-vital; ce dernier est dénommé seuil de pauvreté. Il en existe différentes définitions, et les estimations du taux de paupérisme varient en conséquence. L'étude de l'OCDE a déterminé un seuil de pauvreté normalisé à partir des montants cités dans des études relatives à divers pays européens. Cette norme est exprimée en pourcentage du revenu national disponible par tête d'habitant dans chaque pays et s'applique à 100 p.c. pour les ménages et à 66,6 p.c. pour les isolés. En y regardant de plus près, on constate que, pour ce qui concerne la Belgique, elle correspond largement aux montants des revenus minimum socio-vitaux établis sur la base d'une enquête empirique effectuée récemment dans notre pays.

Nous avons dit ci-dessus que sont considérés comme « pauvres » les ménages dont le revenu reste inférieur à une

inkomensgrens bevinden; wegens de ongunstige en dubbelzinnige betekenis van de term « arm » zullen wij verder spreken over « bestaansminimum ».

**

Dit voorstel beoogt een strategisch en duurzaam functionerend instrument tot uitbanning van de armoede tot stand te brengen. Dit instrument omvat volgende bestanddelen.

1. Het minimuminkomen door de wet aan alle burgers gewaarborgd, wordt op een verantwoord niveau vastgelegd; hierdoor wordt het bodeminkomenspeil van gans de bevolking opgetild.

2. Het bedrag ervan wordt gevestigd op een zakelijke grondslag (aansluitend bij de OESO-norm), nl. een percentage van het nationaal inkomen per hoofd.

3. Deze zakelijke grondslag laat toe het bedrag automatisch en rechtstreeks te herwaarderen in functie van prijsstijgingen en welvaartsstijgingen waardoor het instrument steeds zijn volledige doelmatigheid bewaart.

4. Het aldus bepaalde gewaarborgd minimuminkomen wordt gelicht uit de verscheidenheid van de bestaande wetten en behandeld in één afzonderlijke wet, ten einde het centraal en specifiek karakter van deze maatregel te onderstrepen, namelijk de strategische bestrijding van de armoede.

**

De regeringsverklaring van 5 april 1979 voorzag (trouwens zoals deze van 7 juni 1977) in een geleidelijke opvoering van het gewaarborgd inkomen tot 180 000 frank voor een gezin en tot 140 000 frank voor alleenstaanden. Het sluit eveneens aan bij de drie wetten, verder vernoemd, die in gewaarborgde minimuminkomens voorzien, thans ten bedrage van respectievelijk 127 500 frank en 91 800 frank. Deze bestaande wetgeving schiet evenwel te kort op twee punten. De bedragen zijn te laag om doelmatig te zijn ten aanzien van de bestrijding van de financiële armoede; dit blijkt uit de verder gegeven vergelijkende tabel. Verder geeft het stelsel van aanpassing van de bedragen aan de stijging van de welvaart door opeenvolgende eenmalige beslissingen minder bevrediging dan een stelsel van automatische aanpassing zou kunnen doen.

Toelichting bij de artikelen

In artikel 1 wordt voorgesteld een nationale bestaansminimumgrens (d.i. een officiële armoedegrens) te bepalen in functie van een duidelijke en objectieve aanduiding omtrent de gemiddelde welvaart van de bevolking, nl. het nationaal inkomen per hoofd. Deze bekende makro-economische grootheid vindt men in de nationale rekeningen die in België, zoals in andere landen, jaarlijks opgesteld worden door het Nationaal Instituut voor de Statistiek (art. 2).

Deze bestaansminimumgrens wordt dan gebruikt om te bepalen wie recht kan laten gelden op het gewaarborgd

certaine limite peu élevée; comme se terme a une connotation péjorative et prête à confusion, nous nous en tiendrons dans la suite à l'expression « minimum de moyens d'existence ».

**

La présente proposition vise à créer un instrument qui agisse à un niveau stratégique et d'une manière durable afin de bannir toute indigence. Il comportera les éléments suivants :

1. Le revenu minimum garanti par la loi à tous les citoyens sera fixé à un niveau qui se justifie; cette mesure aura pour effet de relever le plancher des ressources pour l'ensemble de la population.

2. Le montant de ce revenu sera déterminé sur une base objective (comme la norme OCDE), c'est-à-dire en pourcentage du revenu national par tête d'habitant.

3. Cette base objective permettra de revaloriser automatiquement et directement ledit montant en fonction des augmentations de prix et de l'élévation du niveau de bien-être, de telle sorte que l'instrument ainsi créé puisse toujours rester pleinement efficace.

4. Le revenu minimum garanti déterminé de cette manière cessera de faire l'objet des diverses lois existantes pour être réglé dans une seule loi particulière, et ce afin d'en souligner le caractère primordial et spécifique, qui est celui d'un instrument stratégique de lutte contre la pauvreté.

**

La déclaration gouvernementale du 5 avril 1979 prévoit (tout comme, d'ailleurs, celle du 7 juin 1977) que le revenu garanti sera porté par étapes à 180 000 francs pour un ménage et 140 000 francs pour un isolé. Elle se situe ainsi dans la ligne des trois lois que nous mentionnerons ci-dessous, lesquelles prévoient des revenus minimum garantis, dont les montants respectifs sont actuellement de 127 500 francs et 91 800 francs. Cette législation reste cependant insuffisante sur deux points. D'une part, les montants sont trop faibles pour permettre de combattre efficacement la pauvreté financière, ainsi qu'il ressort du tableau comparatif figurant ci-après. D'autre part, le système d'adaptation des montants à l'élévation du niveau de bien-être par voie de décisions uniques successives est moins satisfaisant qu'un système d'adaptation automatique.

Commentaire des articles

A l'article 1^{er}, il est proposé de fixer un minimum national de moyens d'existence (c'est-à-dire un seuil officiel de pauvreté) en fonction d'une indication claire et objective du niveau moyen de bien-être de la population, à savoir le revenu national par tête d'habitant. Cette grandeur macro-économique bien connue figure dans les comptes nationaux établis chaque année en Belgique, comme dans d'autres pays, par l'Institut national de Statistique (art. 2).

Ce minimum de moyens d'existence sert alors à déterminer qui a droit au revenu minimum garanti prévu par la loi du

minimuminkomen zoals bepaald door de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden, door de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de minder-validen en door de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, en hoe groot dit gewaarborgd inkomen moet zijn.

Deze bestaansminimumgrens en de bedragen van het gewaarborgd sociaal levensminimuminkomen worden bepaald op 100 procent van het nationaal inkomen per hoofd voor een echtpaar of gezinshoofd, op 66,6 procent voor een alleenstaande, en op 50 procent voor een samenwonende. Deze cijfers zijn niet lukraak gekozen, maar ontleend aan de genormaliseerde armoedegrenzen van de OESO, op grond van verscheidene onderzoeken in Europese landen; deze cijfers stemmen overigens overeen met de normatieve sociale minimuminkomens zoals ze in studies betreffende ons eigen land voorkomen.

Deze werkwijze (art. 2) maakt niet alleen mogelijk de bedragen der gewaarborgde inkomens op sociaal verantwoorde basis vast te stellen, maar tevens deze bedragen op een automatische wijze aan de evolutie van het welvaartspeil aan te passen. Gelet op de belangrijkheid van deze uitkeringen in het raam van de strijd tegen de armoede lijkt het wenselijk deze aanpassing automatischer en aan de hand van duidelijker criteria te laten verlopen dan bepaald in de wet van 16 juli 1974 tot koppeling van sociale uitkeringen aan de evolutie van het algemeen welzijn (art. 3).

Vaststelling en aanpassing van deze bedragen geschieden automatisch op grond van de nationale rekeningen, nadat deze gepubliceerd zijn in het *Statistisch Tijdschrift*. De verhoging zal in de toekomst gebeuren per 1 januari, en dit zonder dat er nog enige bijzondere beslissing nodig is vanwege de uitvoerende macht. Hier zou dus gewerkt worden naar analogie met de werkwijze geldend voor de koppeling van de lonen van het overheids personeel en van de sociale uitkeringen aan de stijging van het indexcijfer van de consumptieprijzen, zoals bepaald door de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van zulk een stelsel.

De nationale rekeningen worden doorgaans gepubliceerd in augustus-september; zij hebben uiteraard betrekking op het vorige jaar; de daaruit voortvloeiende verhoging van de uitkeringen heeft betrekking op het volgend jaar. Men aanvaardt aldus dat de herwaardering eigenlijk gebeurt met een tijdsverschil van twee jaren.

In geval van negatieve groei, m.a.w. daling van het nationaal inkomen per hoofd, wat in het naoorlogse verleden niet is voorgekomen, is het aangewezen dat de bedoelde uitkeringen niet zouden verlaagd worden; ze worden dan pas het volgend jaar verhoogd wanneer en in de mate waarin het nationaal inkomen gestegen is.

De rechtstreekse koppeling van deze uitkeringen aan het nationaal inkomen per hoofd brengt tevens mee dat geen afzonderlijke aanpassingen aan de index van de prijzen bij het verbruik noodzakelijk zijn (art. 3). Ook hier ontstaan grote verschillen in het tijdstip van aanpassing; deze nadelen

1^{er} avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, par la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés et par la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, et aussi à quel montants doit s'élever ledit revenu garanti.

Ce minimum de moyens d'existence et les montants du revenu minimum socio-vital garanti sont fixés à 100 p.c. du revenu national par tête d'habitant pour un ménage ou un chef de famille, à 66,6 p.c. pour un isolé et à 50 p.c. pour une personne cohabitant avec d'autres. Ces chiffres n'ont pas été choisis au hasard, mais suivant les normes établies par l'OCDE quant au seuil de pauvreté sur la base d'enquêtes effectuées dans divers pays européens; ils correspondent d'ailleurs aux normes en matière de revenus minimum sociaux qui sont indiquées dans des études concernant notre propre pays.

Cette méthode (art. 2) permet non seulement de fixer les montants des revenus garantis d'après des critères se justifiant au point de vue social, mais aussi de les adapter automatiquement à l'évolution du bien-être. Etant donné l'importance de ces prestations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il paraît souhaitable de régler cette adaptation d'une manière plus automatique et en fonction de critères plus précis qu'il n'est prévu dans la loi du 16 juillet 1974 portant liaison de certaines prestations sociales à l'évolution du bien-être général (art. 3).

La fixation et l'adaptation des montants précités se font automatiquement sur la base des comptes nationaux, après publication de ceux-ci au *Bulletin de Statistique*. Dorénavant, les augmentations auront lieu au 1^{er} janvier, sans qu'aucune décision particulière du pouvoir exécutif ne soit encore nécessaire. A cet égard, on procéderait donc d'une manière analogue à la méthode suivie pour la liaison des rémunérations des agents des services publics et des prestations sociales à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, telle que cette méthode est prévue par la loi du 2 août 1971 organisant ladite liaison.

Les comptes nationaux sont généralement publiés en août-septembre; ce sont évidemment ceux de l'année précédente; l'augmentation des prestations à laquelle ils donnent lieu concerne l'année suivante. Ainsi donc, on accepte que l'adaptation n'intervienne en fait qu'avec un écart de deux ans.

En cas de croissance négative, c'est-à-dire de diminution du revenu national par tête d'habitant, ce qui n'est encore jamais arrivé depuis la fin de la guerre, il est souhaitable que les prestations en question ne soient pas réduites; en pareille éventualité, elles ne seront majorées l'année suivante que si et dans la mesure où le revenu national a augmenté.

D'autre part, la liaison directe de ces prestations au revenu national par tête d'habitant aura pour effet qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à des adaptations successives à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (art. 3). Dans le nouveau régime proposé, les adaptations intervien-

worden aanvaard om, mede door haar eenvoud, het specifiek karakter van deze regeling kracht bij te zetten.

Voorgesteld wordt (art. 5) deze wet te doen aanvangen op 1 januari 1980, dus op basis van de nationale rekeningen betreffende 1978. Deze zijn op dit ogenblik nog niet voorhanden. Op basis van 1977 zouden de armoedegrenzen en de bedragen van de minimuminkomens (uitgedrukt in maandbedragen en afgerond op 100 frank) er uitzien zoals opgegeven in de eerste kolom van onderstaande tabel; ter vergelijking volgen de bedragen voorzien inzake recht op bestaansminimum (en gewaarborgd inkomen voor bejaarden), zoals deze gelden in 1979 (tweede kolom) en zoals deze als doelstelling voorzien zijn in de regeringsverklaring van 1979.

	Voorgestelde bestaans- minimumgrens 1979	Wet bestaansminimum 1979	Bestaansminimum regerings- verklaring
Echtpaar	19 700	10 625	15 000
Alleenstaande	13 100	7 650	11 700

Uit deze tabel blijkt tevens dat de afstand tussen de bedragen voorzien in de regeringsverklaring en deze voorzien in onderhavig voorstel, niet onoverkoombaar groot zijn, integendeel.

Tenslotte lijkt het aangewezen (art. 4) dat deze regeling aanvankelijk aangewend wordt om de bedragen voorzien door de hogergenoemde drie wetten te bepalen, maar dat later deze drie wetten (met de daarbij voorziene administratieve procedures) omgewerkt worden tot één algemene wet op het gewaarborgd inkomen.

H. DELEECK.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Het bedrag van het minimuminkomen gewaarborgd door de wetten van 1 april 1969, 27 juni 1969 en 7 augustus 1974, wordt vastgesteld op 100 pct. van het nationaal inkomen per hoofd voor een gezinshoofd, op 66,6 pct. voor een alleenstaande, en op 50 pct. voor een samenwonende.

ART. 2

Deze bedragen worden jaarlijks per 1 januari vastgesteld, op basis van de jongste nationale rekeningen opgesteld door het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

dront également avec de grands écarts dans le temps, mais c'est là un inconvénient dont on s'accommode pour renforcer le caractère spécifique de ce régime, eu égard notamment à sa simplicité.

Nous proposons (art. 5) que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1980 et par conséquent sur la base des comptes nationaux relatifs à l'année 1978. Ces comptes ne sont pas encore disponibles pour l'instant. Si l'on prend donc comme référence ceux de 1977, les seuils de pauvreté et les montants des revenus minimum se traduiraient (calculés par mois et arrondis à la centaine de francs) par les chiffres de la première colonne du tableau ci-dessous; à titre de comparaison, ils sont suivis des montants des minimums de moyens d'existence (et du revenu garanti aux personnes âgées) en vigueur en 1979 (deuxième colonne) et de ceux qui sont prévus dans la déclaration gouvernementale de cette année.

	Minimum de moyens d'existence proposé pour 1979	Minimum légal de moyens d'existence en 1979	Minimum de moyens d'existence prévu par la déclaration gouvernementale
Ménage	19 700	10 625	15 000
Isolé	13 100	7 650	11 700

Ce tableau montre aussi que l'écart entre les montants prévus dans la déclaration gouvernementale et ceux que nous proposons n'est pas si important qu'il soit insurmontable, bien au contraire.

Enfin, il paraît souhaitable (art. 4) qu'à un stade initial, on fasse usage du système proposé pour fixer les montants prévus par les trois lois précitées, mais qu'ultérieurement, ces trois lois ainsi que les procédures administratives que comporte leur application soient fondues en une seule loi générale sur le revenu garanti.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Le montant du revenu minimum garanti par les lois du 1^{er} avril 1969, du 27 juin 1969 et du 7 août 1974 est fixé à 100 p.c. du revenu national par tête d'habitant pour un chef de famille, à 66,6 p.c. pour un isolé et à 50 p.c. pour une personne cohabitant avec d'autres.

ART. 2

Ces montants sont fixés annuellement au 1^{er} janvier, sur la base des comptes nationaux les plus récents établis par l'Institut national de Statistique.

ART. 3

§ 1. Voor de aanpassing van de in artikel 1 bedoelde uitkeringen aan de evolutie van het algemeen welzijn, treedt deze wet in plaats van de desbetreffende wet van 16 juli 1974.

§ 2. Op de in artikel 1 bedoelde uitkeringen is niet van toepassing de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld.

ART. 4

De Koning wordt belast met de harmonisatie en eenmaking van de wetten die in een gewaarborgd inkomen voorzien alsmede van de daarbij horende uitvoeringsbesluiten.

ART. 5

Deze wet treedt in werking op 1 januari 1980.

H. DELEECK.
E. LEEMANS.
R. KUYLEN.
J. VANGEEL.
C. DE CLERCQ.
N. STAELS-DOMPAS.

ART. 3

§ 1^{er}. En ce qui concerne l'adaptation des prestations visées à l'article 1^{er} à l'évolution du bien-être général, la présente loi remplace la loi du 16 juillet 1974.

§ 2. La loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants, n'est pas applicable aux prestations visées à l'article 1^{er}.

ART. 4

Le Roi est chargé d'harmoniser et d'uniformiser les lois prévoyant un revenu garanti ainsi que de prendre les arrêtés d'exécution nécessaires à cet effet.

ART. 5

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1980.