



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Extraits du rapport bisannuel 2013 – 2013 *'Protection sociale et pauvreté'*, relatifs au statut cohabitant.

Note préparée en vue de la matinée de réflexion
'Au-delà du statut cohabitant'

19 avril 2018

Sénat

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRECARITÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE**

Rue Royale 138

1000 Bruxelles

www.luttepauvrete.be

Tel.: +32 (02) 212.31.67

 @Luttepauvrete

Extraits du Rapport bisannuel 2012-13

Le Rapport bisannuel 2012-2013 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale avait pour sujet la protection sociale. Ci-dessous, vous trouverez les extraits de ce Rapport, relatifs à la problématique du statut cohabitant.

I. PROTECTION SOCIALE : QUESTIONS TRANSVERSALES (p. 10-27)

3.2. Vers plus d'assistance sociale dans la sécurité sociale

L'évolution des objectifs de base de la sécurité sociale (voir encadré) indique que le caractère assurantiel des indemnités de remplacement a diminué. Cela a été partiellement 'compensé' par l'attribution de prestations plus nombreuses sur la base du besoin : quiconque vit dans la pauvreté, dispose d'un revenu faible ou a des besoins particuliers, peut prétendre à un supplément ou à une intervention complémentaire. En d'autres termes, le système est devenu plus sélectif et commence ainsi à ressembler davantage à l'assistance sociale, basée sur une solidarité sélective. L'introduction du statut de cohabitant dans les allocations de chômage et indemnités d'invalidité, est également une mesure de sélectivité familiale qui pourtant a mené à la diminution des aides octroyées aux cohabitants. On supposait que les cohabitants avaient moins de besoins du fait de la présence d'un ou de plusieurs revenus complémentaires dans le ménage (voir point 4).

4. Statut cohabitant

« Je voudrais souligner ici qu'il n'est pas difficile de tomber dans la pauvreté. Pour toute personne ayant un revenu modeste dans cette société, il s'agit de ne pas avoir d'accident de parcours : pas de divorce, pas de maladie, pas de faillite,... En plus, il ne faut pas être différent : ne pas avoir une autre couleur de peau, une autre orientation sexuelle,... Je voudrais parler de ce qu'on appelle la 'fraude sociale'. Beaucoup de personnes pauvres doivent s'entraider pour arriver à s'en sortir parce que les moyens qui sont consacrés à la lutte contre la pauvreté sont insuffisants : on ne peut pas construire durablement une existence digne quand on doit vivre d'une allocation. Alors, on cherche d'autres moyens pour survivre, comme la cohabitation. Mais ce qui est possible pour les gens qui travaillent, et qui ont donc déjà une vie meilleure, n'est pas admis pour les personnes en situation de pauvreté, à moins d'accepter une perte de revenus supplémentaire. Les différents statuts qui font qu'on est considéré ou non comme cohabitant rendent les choses encore plus difficiles à comprendre pour les gens eux-mêmes, mais toutes ces réglementations partent apparemment du principe que les pauvres fraudent délibérément pour s'enrichir. Je tiens absolument à contredire cela aujourd'hui : on ne devient pas plus riche pour autant, mais seulement un peu moins pauvre, et n'est-ce pas l'objectif de la lutte contre la pauvreté ? Un petit exemple pour illustrer cela : à un certain moment, une chômeuse isolée consacrait plus de 72 % de ses revenus au loyer et aux charges locatives. Elle décide de partager un logement avec une autre personne isolée ayant des enfants à charge, en divisant le loyer et les charges en fonction de leurs revenus. Cela leur permet de ne plus devoir y consacrer que 30 % de leurs revenus chacune. Si ces personnes travaillent, cela ne pose aucun problème. Si elles ne travaillent pas, elles sont tout à coup considérées comme cohabitantes. Du coup, leur revenu diminue au point que

les charges locatives redeviennent impayables. C'est un système pervers qu'il faut supprimer le plus rapidement possible dans la législation ! »¹

Le montant de nombreuses allocations de sécurité sociale et d'assistance sociale est inférieur pour les bénéficiaires qui ont le statut de 'cohabitant'. C'est notamment le cas, dans la sécurité sociale, de l'assurance-chômage et des allocations qui lui sont liées (allocations d'insertion, allocations de garantie de revenu, chômage avec complément d'entreprise), des indemnités d'incapacité de travail et d'invalidité ; et dans l'assistance sociale, du revenu d'intégration, des allocations aux personnes handicapées et de la garantie de revenus aux personnes âgées. Dans ce point, nous nous penchons, en guise d'illustration, sur le statut de cohabitant au sein de la réglementation sur le chômage et le RI.

La définition du statut cohabitant dans la réglementation du chômage et dans la loi relative au revenu d'intégration est identique : le fait que des personnes « *vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères* »². Ce qui s'entend précisément par l'expression « *règlent principalement en commun leurs questions ménagères* » est explicité par la jurisprudence. Il est essentiel que les cohabitants réalisent une économie d'échelle grâce à la cohabitation, qu'ils peuvent donc subvenir à leurs besoins avec moins d'argent. Concrètement, cela signifie qu'ils ne partagent pas seulement le loyer et les charges mais aussi d'autres dépenses comme par exemple la nourriture, les soins, la mobilité etc. Outre cet aspect économique, il faut également qu'ils partagent un espace significatif. Le partage de locaux fonctionnels comme la salle de bain ou la cuisine ne suffit pas pour considérer quelqu'un comme cohabitant. La cohabitation doit aussi avoir un caractère stable dans la durée ; l'hébergement temporaire d'un tiers ne répond pas à ce critère. Une domiciliation à une même adresse ne constitue en principe pas un facteur décisif dans ces deux systèmes.

4.1. Revenu d'intégration

Le revenu d'intégration et, anciennement, le minimex, ont toujours fonctionné sur la base de trois catégories auxquelles correspondent des montants différents : isolé, cohabitant et chef de ménage.

Sur le terrain, on entend souvent que le statut cohabitant s'interprète différemment selon le CPAS³. Certains CPAS, par exemple, prennent en compte la question de savoir si la personne cohabite 'intentionnellement' ou encore l'existence d'un 'projet de vie' entre les cohabitants. La prise en compte du revenu de la personne (ou des personnes) avec qui on cohabite ne se fait pas non plus de manière uniforme. Dans le cas d'une famille, on prend généralement en compte les revenus des membres de cette famille. La jurisprudence prévoit que la prise en compte des revenus des autres membres du ménage peut être subordonnée à diverses considérations, notamment le risque de pousser les familles à se séparer au détriment de l'unité familiale et du budget des CPAS, mais aussi la modicité de ces ressources⁴.

Ces différences d'interprétation entraînent une importante insécurité juridique. Il se peut que des personnes se trouvant dans une situation identique se voient octroyer le statut d'isolé par un tel

¹ Témoignage lors du 17 octobre 2013, Journée internationale du refus de la misère, à Gand.

² Art. 59 de l'Arrêté ministériel du 25 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 25 janvier 1992. Art. 14§1,1 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

³ Voir notamment : Les experts du vécu (2012). *Pourquoi sanctionner le cohabitant?*, SPP Intégration Sociale, Bruxelles.

⁴ Versailles Philippe, (2008). *Le droit à l'intégration sociale à travers la jurisprudence 2006*, SPP Intégration Sociale, Bruxelles, p. 30-31.

CPAS et celui de cohabitant par tel autre et ne perçoivent, dans le pire des cas, qu'une très faible allocation en raison de la prise en compte des revenus des autres membres du ménage. Les participants à la concertation estiment que ces différences d'interprétation posent problème. Une plus grande uniformité dans la manière dont le statut de cohabitant est octroyé engendrerait une plus grande sécurité juridique pour les personnes concernées. Par ailleurs, une telle harmonisation comporte aussi des risques. Tout CPAS doit pouvoir bénéficier d'une certaine marge de manœuvre pour tenir compte des réalités différentes, qui peuvent aussi jouer en faveur des personnes.

4.2. Chômage

Le statut de cohabitant n'a été introduit dans la réglementation du chômage que dans les années 1980. Jusqu'en 1971, seules des allocations forfaitaires existaient. Le principe du chômage a ensuite évolué d'une assurance contre la pauvreté vers une assurance contre la perte de revenus, avec la liaison du montant de l'allocation au revenu sur la base duquel il a été cotisé. Pour des raisons budgétaires, une troisième catégorie de bénéficiaires a été introduite en 1981, outre celle de chef de ménage et de non-chef de ménage : le cohabitant. La différence de montant des allocations de ces trois groupes s'est accrue au fil des années.

Le statut cohabitant s'introduisant dans la réglementation sur le chômage, la sécurité sociale a intégré le principe du 'besoin'. Cette notion est contraire au principe assurantiel, qui veut que l'on perçoive une allocation sur la base de cotisations. Selon cette logique, un cohabitant ou un isolé, qui ont cotisé de la même manière, devraient se voir attribuer une allocation identique.

Au vu de la réglementation du chômage, on pourrait faire valoir l'argument que l'octroi du statut d'isolé ou de cohabitant est un peu plus univoque. Il existe une instruction de l'ONEm qui stipule que *« lorsque le chômeur habite dans une maison communautaire, il y a cohabitation si la gestion du ménage est assurée collectivement à savoir : qu'il y a utilisation commune des commodités et que soit les frais concernant le loyer, l'entretien ou la nourriture sont partagés, soit qu'il y a une répartition interne des tâches. A défaut (s'il apparaît par exemple que les conditions de logement s'apparentent plutôt à celle du chômeur qui habite simplement dans une chambre), ce dernier peut être tenu pour isolé »*⁵.

Une particularité du statut cohabitant en matière de chômage est la charge de la preuve de la cohabitation. Il revient en effet au chômeur de prouver que l'ONEm se trompe en accordant le statut de cohabitant, avec toutes les difficultés qu'implique la preuve d'un fait négatif (le fait de ne pas cohabiter)⁶.

4.3. Pénalisation de la solidarité

Le statut cohabitant a un impact négatif sur l'unité familiale. La solidarité familiale (l'accueil d'enfants d'âge adulte ou de parents âgés) ainsi que des formes de vie solidaire ou en groupe ne sont pas évidentes en raison des conséquences financières qui peuvent y être liées. Ce constat est d'autant

⁵ Samenhuizen vzw, Université Saint Louis, Habitat et Participation asbl (2012). *Étude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat solidaire, Bruxelles*, à l'initiative du SPP Intégration sociale et Politique des Grandes Villes.

⁶ Une décision intéressante, rendue en 2013, concerne ce problème : une demandeuse d'emploi a été sanctionnée en 2012 par l'ONEm car elle s'était 'injustement' présentée comme isolée. Elle vivait dans un petit logement communautaire à Zottegem. L'ONEm a requis le remboursement des allocations reçues indûment selon eux. La femme a introduit un recours devant le tribunal du travail qui lui a donné raison.
http://www.luttepauvrete.be/juris_tribtrav_20130204.htm

plus douloureux que ce sont, précisément, ces formes de solidarité interpersonnelle qui constituent des tentatives de personnes dans la pauvreté pour trouver une solution à leur situation de précarité.

C'est ainsi que le statut cohabitant engendre une inégalité, puisque ceux qui perçoivent un revenu de leur travail peuvent sans aucun problème choisir de cohabiter et bénéficier de tous les avantages de la formule, tandis que ceux qui vivent d'une allocation sont désavantagés s'ils veulent cohabiter.

La peur du statut cohabitant a pu être constatée par le Service dans ses précédents rapports. Certaines personnes vont jusqu'à ne pas accepter l'inscription d'un proche chez elles en adresse de référence, de peur de se voir considérer comme cohabitantes⁷. Le Rapport Général sur la Pauvreté faisait déjà état de la nature problématique de cette situation, qui a pourtant peu changé depuis : « *Les différentes normes du chômage et du minimex relatives aux concepts de la famille introduisent une précarité supplémentaire en ce qui concerne les droits élémentaires des plus pauvres. En effet, le droit à la famille se voit limiter par des contraintes économiques. On ne peut plus prendre le risque d'héberger un enfant ou un parent dans la difficulté*⁸ ».

4.4. Living apart together ?

La faiblesse des allocations octroyées au cohabitant est telle que certaines personnes pauvres choisissent de cohabiter dans les faits tout en louant une chambre ailleurs, où l'un des deux se domicilie. Cela leur permet de garder le statut d'isolé et donc une allocation plus élevée. En l'espèce, il s'agit d'une forme de fraude, qui doit toutefois être appréhendée dans le contexte d'allocations trop faibles pour pouvoir mener une vie dans la dignité. Dans ce cadre, on parle parfois de 'fraude de survie'. Cette fraude au domicile a pour effet secondaire que de petites chambres sont louées comme adresse fictive et que de l'espace disponible pour du logement disparaît inutilement du marché, ce qui pose un grave problème au vu de l'important manque de logements.

4.5. Coûts et bénéfices du statut

On invoque les économies d'échelle pour justifier le statut cohabitant mais la supposition que la cohabitation implique de pouvoir diviser les frais par deux, reviendrait à dire que ces personnes vivent une vie en tous points identique, utilisant les appareils aux mêmes moments, se couchant et se levant aux mêmes heures etc.

Plusieurs participants à la concertation pointent les avantages possibles d'une suppression du statut cohabitant.

Cela permettrait d'augmenter le revenu de ces personnes, ce qui ferait aussi monter leur pouvoir d'achat et par conséquent les recettes de la TVA. De plus, la réglementation actuelle entrave le développement d'initiatives d'habitat partagé ou solidaire qui sont pourtant des réponses à la pénurie de logements. Supprimer ce statut permettrait de libérer de petits logements qui sont actuellement utilisés comme seconde adresse (fictive ou non) pour pouvoir garder le statut de personne isolée. Enfin, l'intérêt de supprimer ce statut dépasse le cadre économique car cette réglementation est génératrice de stress et provoque des comportements d'évitement des institutions, pourtant supposées aider les personnes en difficulté.

En matière de chômage, le statut de cohabitant a été mis en place pour des raisons budgétaires : des allocations réduites permettraient une diminution conséquente des dépenses. Ces économies

⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009), *op.cit.*

⁸ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994), *op.cit.*, p.188.

pourraient toutefois être en partie illusoire, comme indiqué dans les exemples plus haut. Il manque une étude complète sur les coûts annexes du statut cohabitant et les bénéfices potentiels de sa suppression. De telles données pourraient pourtant être d'une grande utilité dans le débat.

II. PROTECTION SOCIALE POUR LES PERSONNES SANS EMPLOI

(p. 30-59)

3.1. Allocations de chômage sur la base du travail

3.1.1. Montants des allocations

3.1.1.1. Situation avant la réforme de novembre 2012

- dans les années 1980, la modulation selon la situation familiale fut renforcée : la catégorie 'non-chef de ménage' fut divisée entre 'isolés' et 'cohabitants'. Les montants des allocations de ces derniers étaient plus dégressifs : leur taux de remplacement fut diminué à partir de la deuxième année et limité en fonction du nombre d'années de passé professionnel, jusqu'à atteindre un forfait. Des diminutions sélectives des allocations ont également été appliquées : les plafonds salariaux ont connu une évolution vers le bas et la liaison à l'indice des prix et aux salaires a été modérée à plusieurs reprises ;

Afin de limiter le risque de pauvreté des cohabitants, le statut de 'cohabitant privilégié' a été créé. Ce statut fait en sorte que les allocations pour un ménage de deux demandeurs d'emploi indemnisés s'élèvent au minimum à 1 270 euros (montant au 1er novembre 2012). Mais ce montant ne couvre pas les besoins de base et se situe sous le seuil de risque de pauvreté. Ils peuvent alors s'adresser au CPAS pour bénéficier d'un revenu d'intégration complémentaire et/ou une aide sociale, mais la pratique indique un phénomène de *non-take up* fréquent. De plus, un chômeur qui cohabite avec le bénéficiaire d'un revenu d'intégration n'entre pas en considération pour le statut de 'cohabitant privilégié'. Mais si le chômeur était déjà sans emploi avant que le CPAS n'attribue un revenu d'intégration à son partenaire et s'il perçoit une indemnité inférieure au montant du revenu d'intégration pour un cohabitant⁹, il a droit à un revenu d'intégration complémentaire. La question est de savoir s'il le demandera également (immédiatement) après l'octroi du revenu d'intégration à son partenaire.

Les cohabitants sont privés d'une part importante de leurs droits. Ils ont payé des cotisations sur leur salaire dans une mesure égale aux autres catégories de population. Selon le principe assurantiel, ils doivent pouvoir prétendre aux mêmes montants¹⁰. Selon le groupe de concertation, parce que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes qui ont un statut cohabitant et parce qu'elles représentent la catégorie familiale la plus importante, on peut supposer qu'elles paient le 'prix' le plus élevé de la dégressivité¹¹.

⁹ Avant la réforme, c'était le cas si le chômeur se trouvait dans la troisième période ; après la réforme, cette phase peut aussi se produire dans la phase 23 ou 24 (voir graphique).

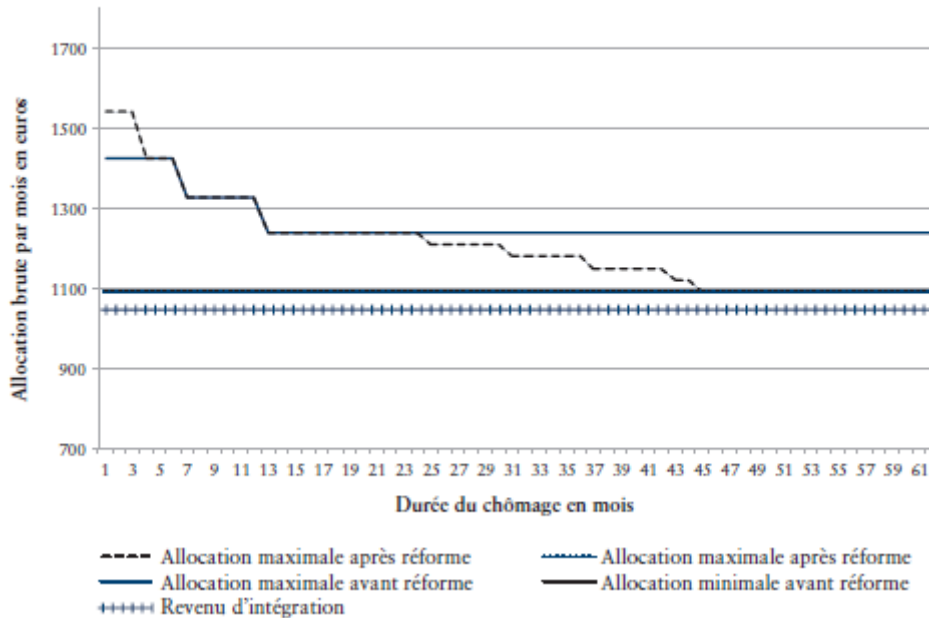
¹⁰ La différence entre l'indemnité des isolés, que nous pouvons considérer comme montant de base, et le montant inférieur des cohabitants est par conséquent appelée « droit propre non perçu ».

¹¹ Babilas, Liliane (2009), *op.cit.*, p. 373-400.

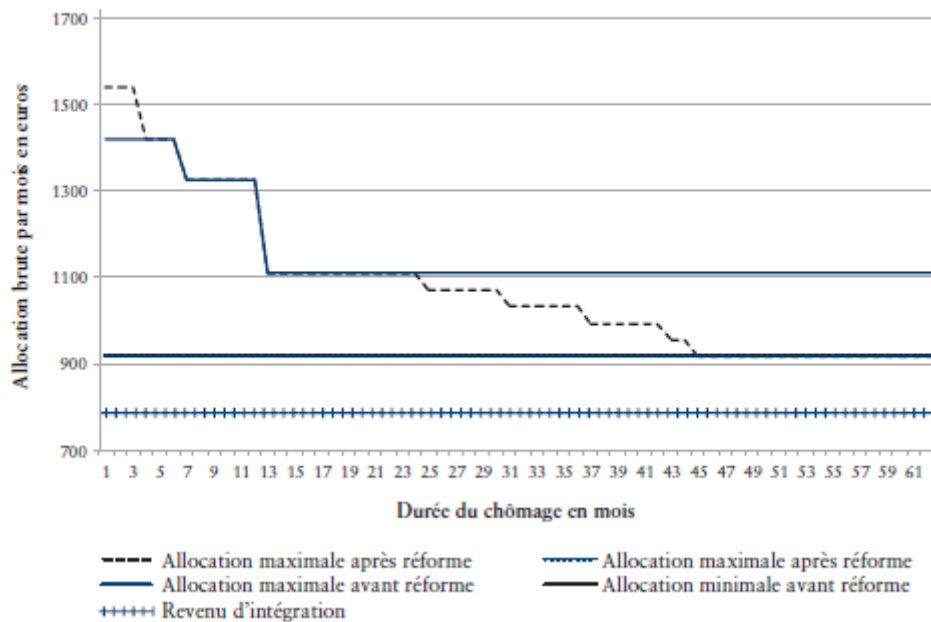
3.1.1.1. Réforme des indemnités en novembre 2012

Graphique 1 : Évolution dans le temps de l'allocation minimale et maximale, avant et après la réforme, d'un chômeur dont le passé professionnel est de 15 ans ; montants en prix de février 2012

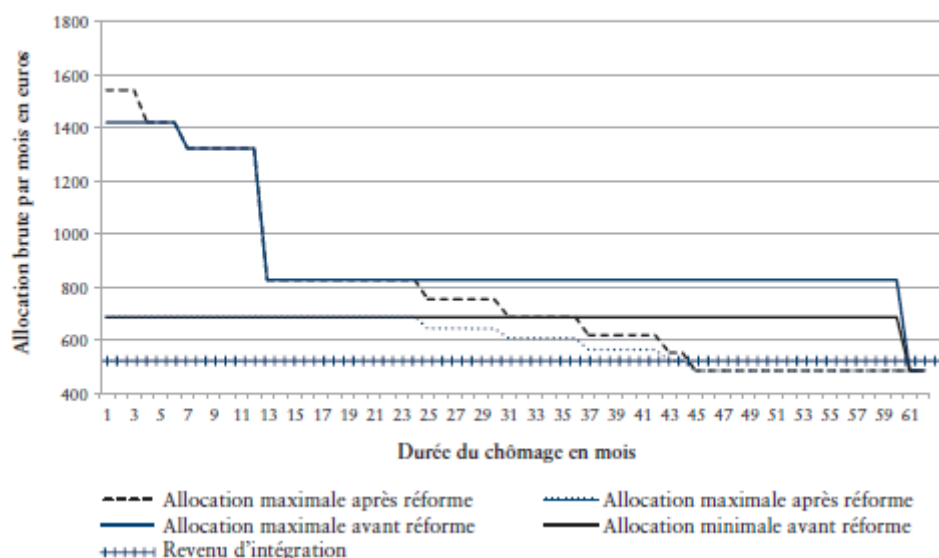
A. Cohabitant AVEC charge de famille



B. Isolé



C. Cohabitant SANS charge de famille



Brève description

Les montants pour les différentes catégories de ménages dans le régime de l'assurance chômage ont subi des modifications dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage. Les principales modifications sont les suivantes :

- le renforcement de la dégressivité (c'est-à-dire la réduction des montants à mesure que la durée du chômage s'allonge) :
 - désormais, la dégressivité s'applique non seulement aux cohabitants mais aussi aux chefs de ménage et aux isolés durant la deuxième période d'indemnisation ;
 - durant la troisième et dernière période d'indemnisation, les chefs de ménage et les isolés retombent également, tout comme les cohabitants, à un montant forfaitaire équivalent au minimum de l'allocation de chômage ;
 - les montants ont été augmentés pour les trois premiers mois de chômage ;
- la dégressivité s'applique plus rapidement qu'avant aux cohabitants durant la deuxième période d'indemnisation, en faisant débiter cette période par une phase de deux mois (au lieu de trois) et en comptant deux mois (au lieu de trois) par année de passé professionnel ;
- l'introduction d'une dégressivité en plusieurs phases durant la deuxième période d'indemnisation, ainsi qu'une diminution du montant de l'allocation, y compris de l'allocation maximale, à chaque phase ;
- la diminution du montant minimum pour les cohabitants (sauf pour les cohabitants privilégiés) par l'application de la dégressivité dans la deuxième période d'indemnisation et un montant minimum qui devient inférieur au précédent minimum pour les cohabitants durant cette période ;
- une nouvelle catégorie échappe au régime de la dégressivité (qui s'ajoute aux catégories déjà exemptées dans l'ancien régime de dégressivité pour les cohabitants). Les catégories qui ne sont pas soumises à la dégressivité sont alors :
 - les chômeurs ayant une carrière professionnelle de 20 ans et plus ; mais cette condition va augmenter progressivement pour aboutir à 25 ans en 2017 ;
 - les chômeurs ayant une incapacité permanente de travail de 33 % ;
 - les chômeurs âgés de 55 ans ou plus.

- Troisièmement, certains estiment que, pour les cohabitants, d'autres membres du ménage peuvent compenser la perte de revenus. Il est donc possible que les effets contreproductifs ne se manifestent pas chez eux, ou seulement à un degré moindre. Mais si les revenus des autres membres du ménage sont également très faibles, la sécurité d'existence des familles peut également être mise en péril. La perte de revenus et les incertitudes quant à l'avenir risquent aussi de mettre fortement à l'épreuve la solidarité et la bonne entente entre les cohabitants. Et, comme cela a été dit plus haut, le montant plus faible pour les cohabitants représente une importante perte de droits sociaux, souvent au détriment des femmes.

III. PROTECTION SOCIALE POUR LES PERSONNES MALADES OU HANDICAPEES (p. 62-94)

3.1. Insuffisance des indemnités

Durant la période d'incapacité de travail primaire, l'indemnité correspond à 60 % du salaire perdu. Des prestations minimales, qui varient entre autres selon la situation familiale (chef de famille, isolé, cohabitant), sont applicables à partir du septième mois. L'indemnité d'invalidité correspond à 65 % du salaire pour les invalides ayant des personnes à charge, à 55 % pour les isolés et à 40 % pour les cohabitants. Les montants maximaux et minimaux varient aussi en fonction de la situation de famille.

Le débat sur l'individualisation des droits dans le domaine des soins de santé semble moins problématique. En effet, toute personne jouit de droits propres grâce à son inscription au Registre national. Par ailleurs, les personnes à charge d'un titulaire de l'assurance obligatoire SSI jouissent des mêmes droits que le titulaire. Il peut néanmoins y avoir une tension entre la couverture individuelle de l'assurance obligatoire et le calcul des allocations accordées en fonction de la composition et/ou des revenus du ménage, ce qui fait qu'un ménage dans lequel deux personnes cotisent peut toucher une allocation plus faible qu'un ménage où il n'y a qu'une seule personne qui paye sa cotisation et une personne à charge. Le fait que les cohabitants n'ont pas de droits propres est jugé problématique. Ceci suscite un sentiment d'injustice et est en contradiction avec le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes.

4.1.1. Prix de l'amour

Dans le calcul du montant des allocations aux personnes handicapées, les revenus du partenaire du bénéficiaire sont également pris en compte (entraînant une diminution). Ce 'prix de l'amour' soulève un grand nombre d'interrogations. Une allocation d'intégration doit couvrir les coûts supplémentaires inhérents au handicap, indépendamment de savoir si la personne cohabite ou non.

Il ressort de l'enquête précédemment citée que, parmi les personnes interrogées qui ont un partenaire, celui-ci exerce un emploi dans seulement un cas sur quatre. C'est surtout l'allocation de remplacement de revenus qui est réduite à peu de choses une fois qu'on tient compte des revenus du partenaire. Des acteurs de terrain signalent que ceci ne favorise pas l'autonomie des personnes handicapées. Ainsi, lorsque des femmes en mauvaise santé et qui n'ont jamais travaillé se séparent de leur mari, elles n'ont pas d'autre recours que de s'adresser au CPAS pour obtenir un revenu d'intégration. Comme leurs chances de trouver un emploi sont pratiquement nulles, on les incite à demander une ARR. Mais si elles rencontrent ensuite un autre partenaire et qu'elles souhaitent cohabiter avec lui, elles risquent de perdre leur allocation et elles se retrouvent dans une situation de dépendance. « *Lorsque j'étais mariée, je ne recevais aucun revenu parce que j'étais mariée. Je me suis alors démenée pendant 10 ans pour être quelqu'un et maintenant je ne reçois toujours rien. Je me*

dis : suis-je encore quelqu'un ? Qu'est-ce qui reste de moi en tant que personne ? Cela ne donne pas un sentiment agréable de soi-même, être à nouveau dépendant de quelqu'un, vivre à ses crochets. »

IV. PROTECTION SOCIALE POUR LES PENSIONNES OU FUTURS PENSIONNES (p. 96-113)

2.2.3. Contexte familial : cohabitation et droits dérivés

Un grand nombre de personnes ne disposent pas de revenus propres et dépendent de la pension de leur conjoint(e).

L'individualisation des pensions signifierait que chacun se constitue ses droits à la pension. Dans une perspective d'égalité de genre, cela pourrait constituer un important pas en avant. Cela signifie la disparition des pensions au taux ménage et une réforme fondamentale de la pension de survie (ce que le Gouvernement fédéral a projeté de faire). Mais une individualisation pure et simple des droits existants, sans mesures transitoires, risque de pousser bon nombre de personnes dans la pauvreté.

Le système actuel a pour conséquence que des personnes n'ayant jamais travaillé peuvent percevoir une pension supérieure à d'autres qui ont travaillé toute leur vie, mais pour un salaire moins élevé que les conjoints des premières, ou à temps partiel. La question se pose de savoir si une meilleure valorisation (et donc un plus grand respect du principe d'assurance) des périodes de travail ne peut être atteinte que par une limitation de mécanismes tels que la pension de survie, qui améliorent les droits sociaux? Un renforcement du premier pilier ou une réforme plus en profondeur du système de pension peut éventuellement apporter une réponse à ces questions.

Plusieurs pistes d'amélioration du système sont déjà évoquées. Une piste serait de répartir les droits à la pension constitués sur les deux partenaires (l'idée du partage de la pension). La définition du couple pose toutefois problème : le mariage et la cohabitation légale sont des formes d'union bien délimitées, mais qu'en est-il des cohabitants de fait ? Une autre piste proposée est celle d'une pension de base. Il s'agirait d'un revenu pour les pensionnés octroyé de manière inconditionnelle. En outre, chacun pourrait profiter d'un pilier d'assurance légale, dont le montant dépendrait de l'emploi pendant la carrière. Une pension de base entend attribuer à chaque personne, indépendamment de son âge, un revenu inconditionnel. Il s'agit toutefois d'une proposition qui suscite la controverse. Selon les critiques, le risque existe que le montant de base soit alors très bas.

3. Assistance sociale : Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

Quelqu'un qui bénéficie de la GRAPA peut percevoir celle-ci au taux isolé (montant plus élevé) ou au taux cohabitant (taux de base). Cohabiter signifie ici partager son logement avec une ou plusieurs personnes (même si aucune d'entre elles ne dispose d'un revenu), enfants mineurs exceptés. Le chapitre concernant les lignes transversales contient une analyse des effets du statut de cohabitant.

La réforme du 14 mars 2013 prévoit qu'à partir de 2014, il ne sera plus tenu compte, lors de l'enquête sur les ressources, d'autres cohabitants, excepté en cas de cohabitation avec un partenaire par le mariage ou un cohabitant légal. Les moyens d'existence des autres cohabitants ne sont plus pris en considération et ne sont plus partagés. Mais l'octroi de la GRAPA est devenu plus strict pour les cohabitants qui ont droit à des allocations familiales. Certaines personnes sont prises en compte dans le dénominateur : les enfants mineurs ou majeurs de la personne concernée et/ou de son époux ou cohabitant légal pour lesquels des allocations familiales sont perçues, et les enfants qui sont placés dans la famille suite à une décision judiciaire. Les participants à la concertation attirent

l'attention sur les risques de cette mesure : ainsi, le fait de prendre soin d'un petit-enfant peut avoir un impact sur le droit à la GRAPA de ceux- ci331. Une évaluation de la mesure doit démontrer si elle aura des conséquences pour les personnes concernées.

V. PROTECTION SOCIALE POUR LES ENFANTS ET LEURS FAMILLES (

p. 116-128)

2.2. Accès aux droits : obstacles

- Le fait qu'un attributaire cohabite a un impact sur les suppléments sociaux. Pour calculer le revenu, deux plafonds de revenu sont utilisés, l'un pour les cohabitants et l'autre pour les familles monoparentales. Si les conditions de revenu ne sont plus remplies, le droit aux suppléments sociaux et au supplément pour famille monoparentale disparaît.
- Le nombre d'enfants pour lesquels le supplément aux allocations pour familles monoparentales est versé est en augmentation. Ce supplément n'est pas dépourvu d'effets pervers. Lorsque le parent seul cohabite à nouveau, le droit au supplément n'existe plus. Mais il n'est pas évident que le nouveau partenaire veuille/puisse participer aux frais d'éducation des enfants. Durant la concertation, certains ont aussi relevé que les couples avec enfants dont les revenus sont faibles (sous les plafonds pour l'attribution des suppléments sociaux et du supplément pour famille monoparentale) n'ont pas droit au supplément pour famille monoparentale, alors qu'ils doivent, avec une personne supplémentaire, se débrouiller avec le même faible revenu.

EN GUISE DE CONCLUSION

(p. 130-132)

Revoir le statut cohabitant

Le statut cohabitant se traduit par des allocations d'un montant moins élevé que celles prévues pour la catégorie des isolés et par une fragilisation des solidarités familiales et sociales. L'existence d'un tel statut en sécurité sociale pose encore davantage question puisqu'il se fonde sur la notion de besoin, en tension avec le principe assurantiel qui caractérise la sécurité sociale (un cohabitant ayant cotisé comme un isolé perçoit une allocation moindre). Le statut cohabitant pose aussi question au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous recommandons donc de

- supprimer le statut cohabitant en sécurité sociale ;
- revoir les montants des allocations au taux cohabitant en assistance sociale (l'économie d'échelle que le cohabitant est censé réaliser est fortement surestimée) ;
- réaliser une étude relative aux véritables avantages et inconvénients de ce statut, en termes de dépenses publiques mais aussi de 'coût' pour les personnes concernées (fragilisation du réseau familial et social notamment).