

TABLE DES MATIÈRES

I. Questions transversales

Introduction

1. Protection sociale, droits fondamentaux et pauvreté
2. La protection sociale sous pression
 - 2.1. *Une vision changeante de la protection sociale*
 - 2.2. *Pauvreté et inégalité sociale avant les transferts sociaux*
 - 2.3. *Développements sociétaux*
 - 2.4. *Financement de la sécurité sociale*
3. Tension entre sécurité sociale et assistance sociale
 - 3.1. *Conditionnalité et activation*
 - 3.2. *Vers plus d'assistance sociale dans la sécurité sociale*
 - 3.3. *Un accès plus large à la sécurité sociale ?*
 - 3.4. *Accès à l'assistance sociale*
 - 3.5. *Accès à la sécurité sociale des indépendants*
4. Statut cohabitant
 - 4.1. *Revenu d'intégration*
 - 4.2. *Chômage*
 - 4.3. *Pénalisation de la solidarité*
 - 4.4. *Living apart together ?*
 - 4.5. *Coûts et bénéfices du statut*
5. Passage d'un statut à un autre
6. Non-recours aux droits

I. QUESTIONS TRANSVERSALES

Les personnes pauvres expérimentent leurs conditions de vie comme une injustice. Elles attendent de la sécurité sociale et de l'assistance sociale une réelle protection contre la pauvreté. En Belgique, la protection sociale joue effectivement un rôle essentiel à cet égard mais de nombreux acteurs de terrain constatent que la pauvreté continue à augmenter tout comme les inégalités sociales et le système est toujours davantage sous pression. Durant la concertation, plusieurs questions ont été évoquées, qui constituent autant de défis pour la protection sociale. En voici quelques-unes parmi d'autres, qui invitent à la réflexion. Quel sens donner à la distinction entre sécurité sociale et assistance sociale, lorsque la notion de besoin s'introduit dans la sécurité sociale ? Le statut cohabitant est-il équitable ? Quel est l'impact de la multiplication des statuts ? Quelles sont les raisons de la sous-protection des personnes les plus vulnérables et les pistes pour y remédier ?

Introduction

Dans ce chapitre, nous abordons les questions qui, comme cela est apparu lors des réunions en concertation, constituent des défis importants pour plusieurs régimes de protection sociale ou pour le système dans son ensemble. Les participants à la concertation ont souligné avant tout que le droit fondamental à la sécurité sociale était pour eux un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté (1).

Un deuxième point est consacré aux facteurs qui mettent aujourd'hui la sécurité sociale sous pression : le changement du discours sur la protection sociale, sous l'influence de la politique de l'UE (2.1), le creusement des inégalités dans différents domaines de la vie sociale (2.2), des évolutions sociétales, le vieillissement de la population et les nouvelles compositions familiales (2.3). Ces évolutions ont pour effet de mettre à l'avant-plan la question du financement de la sécurité sociale (2.4).

La tension entre sécurité sociale et assistance sociale est évoquée dans le troisième point. Nous constatons que la tendance à une plus grande conditionnalité et à l'activation laisse des traces dans les deux régimes (3.1). Dans le même temps, les prestations de sécurité sociale sont davantage modulées en fonction de ceux qui en ont vraiment besoin (3.2). Nous nous demandons, avec les personnes en situation de pauvreté, s'il faut élargir l'accès à la sécurité sociale (3.3) et ce que cela implique pour l'accès à l'assistance sociale (3.4). Nous nous penchons aussi brièvement sur l'accès à la sécurité sociale pour les indépendants (3.5).

Une quatrième question transversale concerne le statut de cohabitant. Nous nous penchons, à titre d'illustration, sur le statut de cohabitant au sein de la réglementation du chômage et du revenu d'intégration. Dans les chapitres consacrés à la santé et aux pensions, nous évoquons également l'impact de ce statut sur l'incapacité de travail et les pensions.

Le cinquième point est consacré aux risques que peut comporter le passage d'un statut à un autre pour les personnes en situation de pauvreté (5).

Enfin, nous nous penchons sur le phénomène du non-recours aux droits et sur les diverses raisons qui empêchent des personnes pauvres d'exercer leurs droits aux allocations sociales (6).

Mais au préalable et à la demande des participants à la concertation, nous rappelons brièvement (voir encadré) comment est née la sécurité sociale, quels sont ses objectifs fondamentaux et comment elle a évolué pour donner naissance à l'assistance sociale. Nous toucherons également un mot de la sécurité sociale des indépendants.

Bref aperçu de la protection sociale en Belgique

A. Sécurité sociale pour les travailleurs salariés⁴

a. Deux objectifs de base : garantir une protection minimale et tendre au maintien du niveau de vie

De très nombreuses bases de la sécurité sociale actuelle datent d'avant la Seconde Guerre mondiale. La sécurité sociale ne s'est pas construite spontanément mais est consécutive à la lutte des travailleurs en réponse à la misère sociale et à l'insécurité qui caractérisent alors leurs conditions de travail et de vie. La première assurance sociale obligatoire pour les travailleurs salariés – les allocations familiales – est cependant une initiative des employeurs.

L'Arrêté-loi de 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs annonce la naissance de la sécurité sociale actuelle⁵. Cette réglementation exécute le « *Projet d'accord de solidarité sociale* », conclu la même année entre les représentants des travailleurs et des employeurs. L'assurance soins de santé et indemnités et l'assurance chômage reçoivent alors un caractère totalement obligatoire⁶. Elle unifie le système en désignant l'Office national de sécurité sociale comme unique institution, pour les différentes branches, de perception des cotisations. Cette réglementation établit également que les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs gèrent elles-mêmes le système ; c'est ce qu'on appelle la 'gestion paritaire'.

Cet Arrêté-loi s'inspire principalement du modèle de Bismarck. Ce modèle vise à maintenir le niveau de vie des travailleurs – en grande partie des ouvriers à

cette époque – et des membres de leur famille, lorsque surviennent certains risques sociaux. Il s'appuie surtout sur le principe d'assurance, qui représente un des deux piliers de la sécurité sociale. Des revenus de remplacement sont prévus lorsque les revenus tirés du travail font défaut pour diverses raisons (maladie, accident, chômage, grand âge et décès), et des indemnités couvrent certains coûts pesant sur le budget du ménage (coûts des soins médicaux et d'éducation des enfants). Pour pouvoir prétendre à ces prestations, les travailleurs doivent être assurés. C'est le cas s'ils ont suffisamment travaillé avant la survenance du risque social, ayant ainsi payé assez de cotisations ('primes d'assurance'). En effet, ils paient personnellement, ainsi que les employeurs, un certain pourcentage de cotisation sur les salaires bruts : ce sont les 'cotisations sociales'. C'est ainsi que la sécurité sociale est en grande partie financée et que les risques sociaux peuvent être indemnisés.

Le principe d'assurance explique, par exemple, pourquoi en 1944, les indemnités de maladie sont d'emblée liées au salaire : en termes absolus, les revenus plus élevés contribuent davantage ; en calculant les indemnités sur la base du salaire, une indemnité plus élevée leur est attribuée ('indemnisation'). Cependant, la logique pure d'une assurance privée (pas de cotisations élevées, pas d'indemnités élevées ; une cotisation élevée pour un risque élevé) est, dès le départ, tempérée par le principe de solidarité, l'autre grand pilier de la sécurité sociale. Pour cette raison, on parle d'assurances 'sociales' ou 'solidaires'. Chacun paie ainsi le même pourcentage de cotisation, indépendamment du risque encouru (pour une personne faiblement qualifiée sans travail ou en cas de maladie chronique par exemple, le risque n'est pas le même que pour une personne hautement qualifiée ou en bonne santé). Dans le cas des allocations de complément de revenu, il n'existe aucun lien entre la cotisation et l'indemnité : chacun reçoit le même montant fixe en termes d'allocations familiales de base et de remboursement des frais de soins de santé, tandis que les salaires plus élevés paient des cotisations supérieures (car le pourcentage de cotisation est le même, quel que soit le niveau de revenus). Les personnes qui n'exercent aucun travail mais qui peuvent démontrer un lien de parenté ou de fait avec un travailleur, sont assurées conjointement. Dans ce cas, elles ne bénéficient

4 Cet encadré est basé entre autres sur les sources suivantes : SPF Sécurité sociale (2013). *La sécurité sociale, tout ce que vous avez toujours voulu savoir*. Van Langendonck et al. (2011). *Handboek sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 888 p. ; Feltesse, Patrick et Pierre Reman (2006). *Comprendre la Sécurité Sociale pour la défendre face à l'Etat social actif*, Bruxelles, Fondation Travail-Université – Formation Éducation Culture ; De Lathouwer, Lieve et al. (2013). *Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma*, CSB-Berichten, 10/2013.

5 Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 30 décembre 1944.

6 La protection sociale des travailleurs salariés comporte sept branches : les pensions de retraite et de survie, le chômage, l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance contre les maladies professionnelles, les prestations familiales, l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et les vacances annuelles.

cient pas de droits propres, mais de droits dérivés⁷.

L'Arrêté-loi prévoyait qu'à l'avenir, tout un chacun, salarié, indépendant ou personne dite 'économiquement faible', pourrait adhérer au système. Cela illustre le fait que l'influence du modèle de Beveridge était présente dès le début de la sécurité sociale moderne. Ce modèle se base exclusivement sur le principe de solidarité, l'autre grand pilier de la sécurité sociale. Le but est d'offrir une protection minimale générale à tous les citoyens, et pas seulement à ceux qui ont déjà travaillé suffisamment pour ouvrir leurs droits. Le niveau de protection visé est néanmoins inférieur à celui du modèle de Bismarck et les prestations financières sont forfaitaires de nature.

b. Évolution des objectifs de base

Un certain nombre d'adaptations renforceront encore le principe d'assurance au cours des décennies suivantes. Le calcul des indemnités de pension et de chômage est couplé au salaire. Les montants de pension sont 'revalorisés' de façon à pouvoir suivre la hausse du niveau de vie des salariés et indépendants. Un mécanisme annuel apparaît en 1974 en vue d'adapter la quasi-totalité des indemnités de remplacement et des allocations familiales à l'évolution du bien-être.

Mais c'est surtout le principe de solidarité qui gagne en importance à partir des années 1960. Dès ce moment, l'accès à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et aux allocations familiales est élargi progressivement, même aux personnes n'ayant aucun lien avec le monde du travail ou n'ayant jamais contribué à la sécurité sociale. Cela indique qu'on va graduellement considérer les systèmes de complément de revenus comme des droits universels devant être accessibles à l'ensemble de la population. Pour les indemnités de remplacement, le principe de solidarité ressort notamment de l'introduction de minima et de maxima.

Au milieu des années 1970, l'éclatement de la crise pétrolière met un terme à une longue période de haute conjoncture économique. Cela marque également la fin d'une période au cours de laquelle les principes de

solidarité et d'assurance furent renforcés de manière quasi ininterrompue. La crise mène à une augmentation massive du nombre d'ayants droit aux allocations de chômage. En 1976, l'adaptation annuelle au bien-être pour les prestations de sécurité sociale est appliquée pour la dernière fois. Suite à différentes évolutions, les indemnités de remplacement, et surtout les allocations de chômage, enregistrent ensuite des reculs par rapport au bien-être. La couverture de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités diminue également, notamment via l'augmentation du ticket modérateur. Les prestations minimales sont quelque peu épargnées, mais accusent elles aussi un recul par rapport au bien-être. Quant au principe de solidarité, on s'efforce de le maintenir au moyen de mesures plus sélectives en faveur des faibles revenus ou des personnes à haut risque au regard des soins de santé. Ceci concerne tant les allocations de remplacement que les allocations de complément de revenus.

Sur le plan des indemnités, le nouveau millénaire marque, dans une certaine mesure, un rétablissement du principe assurantiel. Les plafonds salariaux pour le calcul des allocations de chômage et des indemnités de maladie-invalidité des isolés et des cohabitants sont majorés. À nouveau, un mécanisme est mis en place en vue d'assurer le maintien de la liaison au bien-être des prestations sociales, qui concerne également les minimas et les allocations d'assistance sociale. On s'engage de plus en plus dans la voie de la sélectivité (par exemple en augmentant le droit minimum par année de carrière dans le régime des pensions). Les allocataires sont, sous l'influence des mesures d'activation, davantage considérés comme responsables des risques sociaux qu'ils encourent. Ceci se manifeste par des conditions plus strictes d'octroi – en premier lieu – des allocations de chômage. Selon des organisations de terrain, cela affaiblit le caractère d'assurance solidaire de celles-ci, tandis que selon les responsables politiques, cela les consolide. La crise bancaire récente et la crise socioéconomique qui en résulte ont été suivies de mesures d'économie budgétaire. Celles-ci ont favorisé la modifications de plusieurs indemnités de remplacement, ce qui alimente encore le débat sur l'équilibre entre le principe de solidarité et d'assurance dans la sécurité sociale.

7 L'attribution de droits dérivés est conforme à l'idée de Bismarck, qui veut offrir une protection à toute la famille des travailleurs et vise le modèle du soutien économique du ménage, où l'homme est chef de ménage et la femme au foyer.

B. Assistance sociale

Les réglementations d'assistance sociale ont été introduites dans les années 1970⁸. Au sens strict, elles ne relèvent pas de la sécurité sociale ; elles ont été développées parce qu'on avait constaté qu'un très grand nombre de personnes restaient privées de toute forme de protection sociale et vivaient notamment de ce fait dans la pauvreté. Elles sont le meilleur exemple de l'importance croissante du principe de solidarité. Ces allocations d'assistance sociale sont octroyées, sur la base d'une enquête sur les moyens d'existence, uniquement aux personnes ou ménages dont les revenus sont insuffisants ; c'est ce qui les caractérise. Parce que ces allocations sont destinées à l'ensemble de la population et pas uniquement aux travailleurs et à leur famille, il est légitime que l'assistance sociale soit exclusivement financée par des moyens généraux, à savoir les impôts.

Suite à la crise des années 1970, le nombre d'ayants droit au minimum de moyens d'existence a, lui aussi, sensiblement augmenté. Ce chiffre est resté, plus ou moins, au même niveau durant la décennie suivante. À partir des années 1990, sous l'influence de la tendance vers plus d'activation, la conditionnalité croissante a peu à peu concerné également l'assistance sociale pour les jeunes de moins de 25 ans. Cette conditionnalité fut encore renforcée lors du passage de la loi concernant le droit à un minimum de moyens d'existence à la loi concernant le droit à l'intégration sociale en 2002.

C. Sécurité sociale pour les indépendants

La sécurité sociale pour les indépendants ne fut développée que dans les années 1960. Une étape importante fut leur assujettissement à l'assurance obligatoire soins de santé, bien qu'uniquement pour les gros risques. La création du statut social des indépendants en 1967 représenta un tournant majeur⁹. Nous pouvons considérer ce statut comme une concrétisation tant du principe de solidarité que d'assurance : les indépendants bénéficient d'une part, de l'extension de la protection sociale à leur catégorie professionnelle

et de prestations forfaitaires, et d'autre part, ils ont accès au statut sur la base de cotisations ou via des droits dérivés. Le caractère assurantiel est plus faible, car les travailleurs financent pour la plus grande part le système en payant des cotisations alors que dans le régime des travailleurs salariés, tant les employeurs que les travailleurs paient des cotisations. Le choix de rendre leurs cotisations dégressives et plafonnées offre également une marge financière plus faible.

Dans le régime des travailleurs indépendants, tant les principes de solidarité que d'assurance ont été systématiquement améliorés, malgré la mauvaise conjoncture économique des années 1970. À partir de 1984 par exemple, l'enquête sur les moyens d'existence disparaît lors de l'attribution de la pension et les montants de la pension sont calculés sur la base de leurs revenus du travail. On observe, dans ce régime, un mouvement de rattrapage permanent des montants des allocations familiales par rapport aux montants définis pour le régime des travailleurs salariés. Ils sont actuellement pratiquement alignés. À la fin des années 1990, les prestations de l'assurance en cas de faillite sont introduites en tant que nouvelle branche du système. Enfin, depuis 2008, dans le domaine de l'assurance obligatoire soins de santé, les indépendants sont tenus d'être assurés contre les 'petits risques', si bien qu'ils bénéficient maintenant des mêmes remboursements que les salariés. Les indemnités dans les différentes branches ont été augmentées à différentes reprises mais – sauf pour la pension – restent forfaitaires.

8 L'assistance sociale comporte les 'régimes résiduaire'. Elle comporte quatre types de prestations : le revenu d'intégration et l'aide sociale, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), les prestations familiales garanties, les allocations aux personnes handicapées.

9 Leur statut actuel inclut les branches suivantes : la pension de retraite et de survie, les prestations familiales, l'assurance soins de santé et indemnités, les indemnités de maternité et l'assurance en cas de faillite.

1. Protection sociale, droits fondamentaux et pauvreté

Les personnes défavorisées ressentent la pauvreté comme une injustice, comme un déni de leur citoyenneté et de leur dignité humaine, ainsi qu'une atteinte à leurs droits fondamentaux : « *Ce déni de citoyenneté, c'est le sentiment et la position de ne pouvoir contribuer à rien, ne compter pour rien, d'une vie sans intérêt qui n'a pas droit au grand jour de la vie publique ; juste à l'obscurité. L'obscurité, plus que le besoin, est la plaie de la pauvreté. Qu'est-ce qu'être citoyen quand la dignité d'une personne ne peut plus ni s'exprimer, ni être reconnue par les autres ; qu'est-ce qu'être citoyen quand on ne dispose pas d'un logement décent, pas de travail, pas de protection sociale, ni plus généralement d'aucun outil de reconnaissance sociale à sa disposition?* »¹⁰.

Les participants à la concertation attendent de la protection sociale¹¹ qu'elle fournisse une contribution essentielle dans la lutte contre la pauvreté. Elle doit permettre aux plus vulnérables de s'approcher d'une citoyenneté à part entière. Ce point de vue correspond à l'article 23 de la Constitution belge. Cet article, introduit en 1994, énumère les droits économiques, sociaux et culturels. La première phrase stipule que chacun,

y compris, donc, celui qui vit dans la pauvreté, a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les droits fondamentaux qui sont ensuite énumérés, précisent ce qu'une vie conforme à la dignité humaine peut notamment impliquer. Ils s'étendent à différents domaines et répondent ainsi à la conception multidimensionnelle de la pauvreté¹². Un de ces droits concerne la protection sociale : « *le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique* ». Tous les Gouvernements et Parlements ont confirmé cette vision dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté¹³. Il stipule à l'article 1 que la politique de lutte contre la pauvreté partira du principe de la réalisation de droits sociaux contenus dans l'article 23 de la Constitution. Dans le préambule de l'Accord de coopération, un lien direct est établi entre la sécurité sociale et la lutte contre la pauvreté : « *la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain* ».

12 Stroobants, Maxim (2008). « L'Article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté » dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 39-48.

13 Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999. Le Service de lutte contre la pauvreté fut constitué en tant qu'institution interfédérale suite à cet accord de coopération.

10 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p. 394.

11 Dans ce Rapport, nous définissons la protection sociale comme le système comprenant la sécurité sociale et l'assistance sociale.

2. La protection sociale sous pression

2.1. Une vision changeante de la protection sociale

Divers participants ont souligné l'influence d'un changement de discours sur la protection sociale. Avant la crise, on s'accordait à dire que la protection sociale était nécessaire pour protéger la personne de la pauvreté et de l'insécurité d'existence mais aussi pour permettre la croissance économique. Dans les années 1980, au sein d'organisations internationales et de l'Union européenne (UE), des voix de plus en

plus nombreuses se levèrent pour fustiger une sécurité sociale 'trop généreuse', qui peut avoir des conséquences néfastes sur la croissance économique et pour réclamer dès lors une gestion plus efficace et sélective des dépenses sociales. Ce point de vue a également été inspiré par l'augmentation de la concurrence dans une économie globalisée, évoluant rapidement et par la flexibilisation du marché de l'emploi en réponse à cette évolution (voir le chapitre emploi et le point 3). Les indemnités de remplacement sont particulièrement visées : elles décourageraient la recherche d'un travail

et maintiendraient les allocataires dans une culture de la dépendance¹⁴.

Cette nouvelle vision doit être étudiée en lien avec les objectifs que l'Union européenne s'est imposés. Dans ce cadre, les dépenses publiques ne peuvent dépasser certaines normes, tandis que l'intervention de l'État doit être limitée au nécessaire. Nombreux sont ceux qui, au sein de l'UE, plaident pour qu'un tel marché libre et unique aille de pair avec une harmonisation vers le haut d'une politique sociale et fiscale entre les États membres. Cela permettrait d'éviter une concurrence économique mettant en péril les acquis sociaux de ces pays. Si au niveau du droit social, d'importantes réalisations ont vu le jour et si la Stratégie de Lisbonne a amorcé la coordination des politiques de protection sociale, l'harmonisation des politiques sociales au sein de l'Union est encore loin d'être réalisée. Les réponses de l'UE (le semestre européen, le traité budgétaire,...) à la dernière crise ont à nouveau renforcé la vision de la protection sociale qui serait, avant tout, un coût économique.

Avec le récent '*Social Investment Package*', la Commission européenne veut réinscrire la dimension sociale à l'agenda européen¹⁵. Ce 'paquet' regroupe un certain nombre de recommandations politiques (sur la pauvreté des enfants, la mise en œuvre de la stratégie d'inclusion active, les investissements tout au long de la vie, les personnes sans abri, l'écart salarial entre hommes et femmes,...) et d'initiatives (comme l'utilisation des Fonds structurels sociaux) de la Commission. La politique sociale menée dans ces domaines est considérée comme un investissement non seulement social mais aussi économique : elle entraîne des effets de retour sur investissement sous la forme d'une amélioration des compétences des personnes, de meilleures chances d'insertion,... Il est également important de reconnaître que les trois fonctions des systèmes de protection sociale (investissements sociaux, protection sociale et stabilisation de l'économie) se renforcent mutuellement. Mais l'accent qui est mis sur l'efficacité, sur l'activation, sur des services sociaux axés sur certains groupes-cibles ainsi que sur la conditionnalité risque d'affaiblir l'intérêt accordé à la protection sociale

.....

14 Defraigne, Pierre (2010). « La stratégie 2020 et la lutte contre la pauvreté en Europe : Idéal égalitaire contre idéologie néolibérale », *Madariaga Paper*, vol. 3, nr. 2.

15 Commission Européenne (2013). *Communication de la Commission du 20 février 2013 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 »*, COM(2013) 83.

et à des services universels. C'est en contradiction avec la Recommandation sur l'inclusion active, dans laquelle la protection sociale fait partie intégrante des investissements sociaux¹⁶.

2.2. Pauvreté et inégalité sociale avant les transferts sociaux

Au cours de la concertation, on a souligné à de multiples reprises l'accroissement de la pauvreté et des inégalités dans différents domaines. Il en résulte que la protection sociale a plus de difficultés pour limiter la pauvreté et les inégalités au moyen des transferts sociaux qu'elle réalise. Elle reste néanmoins très efficace dans ce domaine : s'il n'y avait pas de prestations sociales (à l'exception des pensions), le seuil de risque de pauvreté ne s'élèverait pas à 15,3 % mais bien à 26,8 % ; et abstraction faite aussi des pensions, il toucherait 42 % de la population¹⁷.

Les participants ont mis en avant plusieurs éléments qui indiquent une augmentation des inégalités sociales. Le chômage qui se maintient à un taux élevé et l'augmentation du nombre d'emplois temporaires et à temps partiel involontaires, au sein desquels les travailleurs plus vulnérables sont surreprésentés, constituent une évolution défavorable. La protection sociale, notamment suite aux mesures d'activation, contribue elle aussi à une plus grande insécurité d'existence (voir le chapitre sur l'emploi et le point 3). Les inégalités de santé persistent aussi (voir le chapitre sur la santé). Quant au logement, le manque de logements sociaux est toujours aussi criant et des familles toujours plus nombreuses n'ont pas les moyens d'accéder au marché locatif privé. Des problèmes en matière d'énergie et d'eau sont de plus en plus souvent constatés ces dix dernières années, ce qui indique que le nombre de personnes confrontées à des dettes d'énergie et d'eau, à des coupures ou des compteurs à budget augmente. Enfin, notons les inégalités persistantes dans le domaine de l'enseignement. Dans ses précédents Rapports bisannuels, le Service a étudié plusieurs de ces thématiques, en concertation avec de multiples acteurs.

L'augmentation des inégalités sociales n'a pas été compensée par une augmentation de l'action redis-

.....

16 EAPN (2013). *EAPN's Response to the Social Investment Package : Will it reduce poverty?* Position paper, juin 2013.

17 Chiffres basés sur l'étude EU-SILC 2011. Voir http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm (tableau 1k).

tributive de la fiscalité. Cela dit, l'effet redistributif de l'impôt des personnes physiques est resté relativement fort, certainement d'un point de vue international, permettant de limiter les inégalités, malgré la légère diminution de cet effet redistributif à la suite de la réforme fiscale de 2000 (qui prévoyait entre autres une suppression des taux d'imposition les plus élevés et une pression fiscale plus faible sur les revenus du travail, en particulier les salaires les plus bas)¹⁸. La part de la fiscalité indirecte (TVA, accises,...), qui creuse les inégalités dans la mesure où elle pèse proportionnellement plus lourd sur les ménages pauvres que sur les ménages aisés, est restée quasiment stable. D'autre part, les pouvoirs publics verraient échapper un volume important de recettes fiscales (à cause de la fraude et de l'évasion fiscale, de certaines sources de revenus qui ne sont pas ou peu taxées...), ce qui permet de dire qu'il y a encore suffisamment de marge pour améliorer l'imposition selon les capacités de chacun¹⁹. Le Gouvernement fédéral a intensifié ces derniers temps la lutte contre la fraude fiscale²⁰.

Enfin, la privatisation de certains services publics ou la baisse de qualité de certains de ceux-ci contribuent aussi aux inégalités. Ces services contribuent indirectement à la redistribution puisque la défense de l'intérêt général et l'accès pour tous aux produits et services de base sont au cœur de leur mission ; il y a beaucoup moins de risque d'écramage ou de discrimination au détriment des groupes de la population les moins favorisés. De plus, pour les citoyens vivant dans la précarité, il est très difficile d'obtenir les informations pertinentes (ou suffisantes) pour pouvoir faire un choix réfléchi parmi les prestataires de services dans les secteurs libéralisés (par exemple celui de l'énergie), alors que ce sont précisément ces personnes qui en ont le plus besoin.

2.3. Développements sociétaux

La protection sociale est mise sous pression à la suite d'une série d'évolutions sociétales ces dernières décen-

nies. Le vieillissement de la population a fait l'objet de discussions intenses, aussi bien lors des concertations consacrées aux pensions que durant les réunions plénières. Il a tout d'abord été souligné que ce phénomène est une conséquence inéluctable des acquis de l'État-providence (donc aussi de la protection sociale) et qu'il faut s'en réjouir. On admet que cela soulève aussi des défis pour le financement futur des pensions mais on estime qu'il ne s'agit pas d'un problème insurmontable : si le taux de dépendance des personnes âgées²¹ augmente, le nombre de jeunes et de personnes en âge de travailler continuera lui aussi à progresser et la part des pensions dans la richesse produite est restée constante au cours des vingt dernières années²². Mais il s'agit aussi de maintenir ces personnes au travail, un problème qui se pose tout particulièrement pour les travailleurs âgés. Ceci exige entre autres des conditions de travail adaptées, faute de quoi un nombre plus important encore de travailleurs âgés risquent à l'avenir de devoir relever du régime de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Pour ce qui est des personnes en situation de pauvreté, il faut tenir compte du phénomène d'usure prématurée qui les empêche souvent de travailler plus longtemps (voir le chapitre sur les pensions et celui sur la santé).

Le vieillissement entraîne aussi un recours accru aux soins de santé et dans le cadre de la sécurité sociale, davantage de remboursements de soins médicaux. Nous n'avons pas approfondi les possibilités de réduction de ces dépenses mais il va de soi que la demande des participants d'améliorer la prévention, principalement en réduisant les inégalités socioéconomiques, peut y contribuer dans une large mesure.

Il faut aussi mentionner l'évolution de la composition des ménages, en particulier l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de personnes isolées. Comme il est de plus en plus indispensable qu'un ménage puisse compter sur deux revenus du travail pour avoir un niveau de vie décent, les ménages à un seul revenu, en particulier quand il y a des enfants, sont devenus une catégorie très vulnérable.

18 Cantillon, Bea et al. (2003). « Les effets de distribution de la réforme de l'impôt des personnes physiques. Résultats de microsimulations », *Cahiers Économiques de Bruxelles*, vol. 46, n° 1. ; Verbist, Gerlinde (2003). « Belastingen en inkomensongelijkheid : België in een internationaal perspectief », *Over.Werk*, n° 3, p. 125-129.

19 Pacolet, Jozef et Tom Strengs (2011). *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, Leuven, HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving.

20 Voir par exemple le Plan d'action 2012-2013 du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

21 Le ratio : nombre de personnes âgées (65+)/la population active (16-64 ans).

22 Palsterman, Paul (2009). « Pensions (1) : quel avenir à long terme ? », *Revue Démocratique*.

Enfin, un accompagnement individualisé sur mesure est nécessaire pour aborder de manière adéquate la problématique complexe de nombreuses personnes qui vivent dans la pauvreté : le niveau local est souvent le mieux placé pour offrir cet accompagnement. La solidarité familiale et informelle constitue aussi fréquemment un soutien important lorsque des risques sociaux deviennent réalité. Mais cela ne peut devenir un argument pour transférer la protection contre les risques sociaux vers le niveau local (CPAS) et vers la solidarité familiale ; la protection sociale est la mieux garantie au niveau le plus élevé. Cette tendance existe pourtant (voir le chapitre emploi).

2.4. Financement de la sécurité sociale

Ces pressions accrues sur la protection sociale mettent en évidence la question du financement de la sécurité sociale. À première vue, ce débat est éloigné des réalités quotidiennes des personnes en situation de pauvreté. Mais il est frappant de constater que des associations où les personnes pauvres se reconnaissent ont, dès le Rapport Général sur la Pauvreté, fait le lien entre les conséquences du financement et leur expérience concrète²³.

Cette matière complexe n'a pas été approfondie dans le cadre de la concertation. Un certain nombre d'éléments à

23 APRGP - Associations Partenaires du *Rapport Général sur la Pauvreté* (1996). « Contribution des Associations partenaires concernant la modernisation de la sécurité sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 3, p. 512.

débattre ont néanmoins été pointés :

- une réduction 'préventive' de la pauvreté et des inégalités sociales dans différents domaines de vie aurait pour effet que la sécurité sociale devrait moins intervenir, ce qui allégerait les pressions financières sur ce régime ;
- cette approche préventive pourrait aussi freiner la tendance au développement de la logique de l'assistance sociale dans le régime de sécurité sociale, qui va souvent de pair avec un accroissement des coûts administratifs (voir 3.2) ;
- entre 1980 et 2010, la part des salaires dans la richesse produite (produit intérieur brut) a diminué d'environ 6 % tandis que la part des cotisations sociales des salariés et des employeurs (qui sont prélevées sur les salaires bruts) est restée globalement au même niveau²⁴. On peut donc se demander si d'autres revenus (du capital, du patrimoine,...), qui ont vu augmenter leur part dans le PIB, ne peuvent pas contribuer au régime des salariés ;
- la sécurité sociale des salariés a pris de plus en plus à son compte des dépenses qui ne sont pas uniquement destinées aux salariés (par exemple dans les soins de santé, les allocations familiales garanties), elle couvre les allocations familiales et les dépenses de santé en cas de ménage mixte (salarié et indépendant), elle subventionne dans une large mesure certains dispositifs de mise à l'emploi (comme les titres-service) etc.

24 Feltesse, Patrick et Pierre Reman, *op.cit.*, p. 61-69.

3. Tension entre sécurité sociale et assistance sociale

3.1. Conditionnalité et activation

3.1.1. Conditionnalité et activation dans la sécurité sociale

En vertu du principe assurantiel de la sécurité sociale, les allocataires doivent réduire les risques sociaux qu'ils encourent. C'est pourquoi la réglementation de l'assurance chômage a été dès le début plus ou moins axée sur la promotion de l'emploi. À partir des années 1990, la sécurité sociale s'est vue expressément assigner une fonction d'activation, qui se manifeste surtout dans l'assurance-

chômage par un renforcement des conditions d'accès et d'octroi. La conséquence de cela est une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'une indemnité d'invalidité, mais aussi du nombre de personnes sous-protégées (voir point 6). La dégressivité accrue des montants poursuit également un objectif d'activation (voir le chapitre sur l'emploi). Depuis quelques années, cette tendance s'observe aussi au niveau des indemnités d'incapacité de travail (voir le chapitre sur la santé) tandis que plusieurs mesures prises dans le domaine des pensions visent à inciter les gens à travailler plus longtemps (voir le chapitre sur les pensions).

Les autorités publiques invoquent plusieurs raisons à l'introduction de mesures d'activation :

- pour rendre les droits sociaux de base effectifs et offrir une citoyenneté à part entière. Les allocations de remplacement sont 'passives', c'est-à-dire qu'elles ne mènent pas à la réintégration sociale ; en accompagnant les ayants droit vers l'emploi lorsqu'ils perçoivent leurs allocations, on peut développer leurs capacités et leur émancipation sociale ;
- les allocations de remplacement créeraient un confortable filet de sécurité, favoriseraient un comportement 'irresponsable' ainsi qu'une culture de la dépendance ;
- pour des objectifs macro-économiques et de développement (voir 2.1) ;
- pour consolider le caractère assurantiel des allocations : en contrôlant davantage la disponibilité sur le marché du travail et en y liant plus de conditions, il est plus aisé de déterminer si les allocataires sont eux-mêmes responsables du risque social.

Selon les participants à la concertation, une vision moralisante et disciplinaire du rôle des allocations et des objectifs de 'tout à l'emploi' domine dans la pratique. Cela crée un modèle de culpabilité individuelle et occulte la responsabilité de la société. Ils témoignent du manque de création d'emplois de qualité, entre autres comme conséquence de la pression vers le bas sur les salaires et de la promotion des emplois flexibles (contrats intérimaires ou de courte durée, emplois à temps partiel qui sont souvent des choix 'subis' par les personnes plus vulnérables,...). De nombreuses personnes dans la pauvreté ne peuvent pas non plus être 'activées' (immédiatement) vers le marché du travail, parce que les problèmes causés par la pauvreté freinent leur parcours vers l'emploi. Une activation basée sur la participation sociale et les droits fondamentaux reste difficile à mettre en œuvre.

Récemment, on note des initiatives positives, par exemple la Recommandation de la Commission européenne déjà citée en matière d'inclusion sociale active. Citons également les efforts réalisés par les services de placement régionaux, qui, avec l'aide de services sociaux, accompagnent les personnes pauvres dans des trajets de longue durée (voir chapitre emploi). Mais selon les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, la mise à l'emploi reste souvent l'objectif dominant, ce qui complique le succès de ces trajets d'accompagnement. Le travail bénévole des personnes pauvres n'est pas non plus suffisamment reconnu.

Selon les participants, l'activation a notamment remis en cause l'équilibre entre les principes de solidarité et d'assurance. Dans certains cas, les décideurs politiques ont choisi de renforcer l'un de ces deux principes au détriment de l'autre. Ainsi, l'assimilation du chômage dans la troisième période d'indemnisation a été réduite à un montant minimum dans le cadre de la récente réforme des pensions, afin de faire davantage dépendre les montants des pensions du travail réellement presté. Les chômeurs sont alors doublement touchés.

Dans l'ensemble, les allocations de remplacement ont connu une évolution négative par rapport à l'évolution du coût de la vie, tant pour les montants minimaux (principe de solidarité) que pour ceux qui se situent au-dessus de ce minimum (principe d'assurance). La plupart des minimums, mais aussi certains maximums, se situent sous le seuil de risque de pauvreté. Un mouvement de rattrapage a cependant été amorcé ces dernières années pour certaines allocations. La fonction d'activation joue indirectement un rôle dans cette évolution, en combinaison avec des objectifs macro-économiques et avec la flexibilisation : en raison de la pression exercée sur les salaires bruts, il est difficile de relever les prestations sociales, y compris celles de l'assistance sociale, jusqu'au seuil de risque de pauvreté ; l'activation vise à donner suffisamment d'incitants pour accepter un emploi, même s'il s'agit d'un emploi flexible et mal payé. Le tableau (page 20) présente une simulation récente du rapport entre les prestations sociales et le seuil de risque de pauvreté.

Selon le groupe de concertation, la tendance à l'activation s'insère dans une tendance plus générale vers une plus grande conditionnalité des droits. Pourtant, l'augmentation des conditions renforce la dépendance des personnes pauvres ou précarisées : « *Les gens doivent pouvoir être acteurs de leur intégration. Mais ce n'est pas comme cela que ça se passe, aujourd'hui les gens doivent remplir des devoirs. C'est tout le contraire. Des conditions seraient acceptables si cela permettait aux gens de sortir de l'assistance et les rendre plus autonomes. Mais ici on voit que les conditions rendent encore plus dépendants et plus assistés.*²⁵ ».

25 APRGP - Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté (2010). *Conditionnalité des droits*, Travail collectif, p. 15.

Tableau : Allocations exprimées en pourcentage du seuil de risque de pauvreté (calcul du SPF Sécurité Sociale)²⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	NOV 2010	SEPT 2011	NOV 2012	JAN 2013	OCT 2013
Garantie de revenu aux personnes âgées															
Personne isolée	78	78	77	76	79	79	91	92	92	92	93	95	93	93	93
Couple	69	70	69	68	70	71	81	82	82	82	82	84	83	83	82
Allocation de remplacement de revenus															
Personne isolée	74	77	76	72	73	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
Couple avec deux enfants	68	70	69	66	67	66	67	68	66	67	67	68	67	67	66
Revenu d'intégration															
Personne isolée	74	77	76	72	74	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
Couple	66	68	67	64	66	64	65	68	65	66	66	68	67	67	66
Couple avec deux enfants	65	67	66	63	64	63	64	66	64	64	64	66	64	64	64
Famille monoparentale avec deux enfants	86	88	87	83	85	83	84	86	83	84	84	86	85	85	83
Pension minimum garantie de salarié pour une carrière complète															
Personne isolée															
- pension de retraite	109	109	111	106	107	105	106	107	106	108	108	106	104	104	103
- pension de survie	107	107	109	105	106	104	104	106	104	107	107	105	103	103	101
Couple	91	91	92	88	90	88	88	88	87	88	88	88	87	87	86
Allocation de chômage minimale (7 mois sans travail)															
Personne isolée	84	93	92	88	89	87	87	89	86	87	87	90	88	88	87
Couple	74	74	73	69	71	69	69	70	68	69	69	71	70	70	69
Couple avec deux enfants	71	74	73	70	71	70	70	71	69	69	69	71	70	70	69
Famille monoparentale avec deux enfants	94	93	92	88	89	88	88	89	86	87	87	89	87	87	86
Indemnité d'invalidité minimale															
Personne isolée	98	101	101	96	98	96	101	102	101	103	104	106	104	104	103
Couple avec deux enfants	80	82	81	80	81	80	82	83	82	83	82	84	83	83	81
Salaire minimum															
Personne isolée	130	130	133	130	127	125	128	130	130	128	126	127	125	125	122
Couple avec deux enfants	89	89	91	90	88	87	88	89	88	88	88	88	87	87	84

26 Dans le tableau, les allocations sont comparées avec le seuil de risque de pauvreté. Mais le problème qui se pose est que nous connaissons le montant des allocations au 1^{er} octobre 2013, mais pas le seuil de risque de pauvreté à la même date. En effet, les résultats de l'enquête EU-SILC portant sur les revenus 2013 – qui permettra de calculer le seuil de risque de pauvreté au 1^{er} octobre 2013 – ne seront connus que dans le courant de 2015. C'est pourquoi nous avons simulé le seuil de risque de pauvreté au 1^{er} octobre 2013 en faisant évoluer tous les revenus dans la période non observée de la même manière que les prix. Cette simulation utilise l'index harmonisé des prix à la consommation de juillet 2010 (enregistrement Belgostat 109,85) et celui de septembre 2013 (enregistrement Belgostat 120,07) et calcule sur cette base-là un pourcentage d'augmentation. Ce pourcentage a été appliqué au seuil de risque de pauvreté, dérivé des chiffres de l'enquête EU-SILC 2011 (les derniers résultats connus au moment de la simulation).

3.1.2. Conditionnalité et activation dans l'assistance sociale

L'activation et l'objectif dominant de mise à l'emploi imprègnent également la réglementation et les pratiques en matière d'assistance sociale. La loi relative au revenu d'intégration a encore renforcé cette tendance (voir le chapitre sur l'emploi). Selon de nombreux participants, c'est d'autant plus problématique que l'assistance sociale constitue le filet de sécurité ultime. Il faut donc éviter ou limiter autant que possible les sanctions. D'autres ont indiqué qu'il existe dans les CPAS de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière d'activation, qui visent une participation sociale au sens large, aussi bien au travers de l'emploi que sous d'autres formes. Mais pour certains participants, il existe des CPAS qui obligent les allocataires sociaux à accepter de faire du volontariat.

Les tensions entre le rôle de contrôle et d'accompagnement des travailleurs sociaux du CPAS ont été évoquées à plusieurs reprises durant les débats en séance plénière. La conditionnalité accrue peut avoir pour conséquence que les personnes en situation de pauvreté font moins confiance aux travailleurs sociaux alors que cette confiance est indispensable pour pouvoir s'attaquer efficacement aux problèmes. Pour les travailleurs sociaux, il est souvent difficile d'expliquer au Conseil du CPAS pourquoi ils ne veulent pas (encore) orienter un bénéficiaire vers le marché de l'emploi.

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).

Le choix d'adapter davantage les interventions de la sécurité sociale à ceux qui en ont le plus besoin est présenté comme inévitable dans le contexte de la protection sociale mise sous pression. Les participants reconnaissent également que certaines mesures sélectives sont parfois nécessaires. Mais ils estiment que réduire préventivement les inégalités sociales et chercher des sources de financement complémentaire pourrait diminuer la pression sur ce système (voir point 2), ce qui pourrait inverser l'évolution vers l'assistance sociale dans ce dispositif. D'après eux, introduire davantage de sélectivité comporte plusieurs risques :

- la sécurité sociale joue, encore plus qu'avant, son rôle de premier filet de sécurité, car disposer d'un emploi stable et suffisamment rémunéré est devenu plus incertain et car davantage de personnes peuvent tomber plus rapidement dans la précarité ou la pauvreté à la suite de certains développements sociétaux (par exemple le plus grand nombre de familles monoparentales et d'isolés) ou à cause des plus grandes inégalités sociales (par exemple un accès plus difficile au logement) ;
- des interventions sélectives créent, en comparaison avec des mesures générales, une insécurité de revenus quand les conditions liées au droit à l'intervention (voir point 5) ne sont plus satisfaites. Elles génèrent aussi un *non-take up* plus important (voir point 6) ;
- le risque de perdre en légitimité aux yeux des plus fortunés et des groupes à faible risque, peut augmenter l'attractivité des assurances privées complémentaires.

3.3. Un accès plus large à la sécurité sociale ?

Certaines associations de lutte contre la pauvreté, plaident en faveur d'une sécurité sociale qui élargisse davantage ses conditions d'accès. Un premier argument est que les conditions d'accès à l'assurance chômage ne sont plus adaptées à l'évolution du marché du travail. Bien qu'elles aient été assouplies suite à la récente réforme de l'assurance chômage, elles sont encore trop strictes pour ceux qui sont coincés dans une alternance de contrats de travail de courte durée et de périodes d'inactivité, ce qui est aujourd'hui plus souvent le cas qu'auparavant. Ces conditions se réfèrent également à des prestations de travail à temps plein, alors qu'une

évolution vers davantage de travail à temps partiel est constatée. Or, pour les personnes faiblement qualifiées ou les femmes, ces types de contrats sont souvent 'subis' (voir le chapitre emploi). Par conséquent, un nombre croissant de travailleurs ne peut que recourir à l'assistance sociale, même en ayant déjà contribué à la sécurité sociale.

Le fait que, pour les personnes défavorisées, la différence entre la sécurité sociale et l'assistance sociale n'est pas évidente, constitue un deuxième argument. Elles se considèrent comme 'travailleurs privés de travail' et se posent dès lors des questions quant au caractère souhaitable de l'existence d'un double circuit de protection sociale, alors que l'assistance sociale ne prévoit que des droits minimums et sélectifs : « *Mais pour (...) pouvoir résoudre la question des raisons sociétales qui précèdent la précarité – on devrait en fait remonter l'échelle que le pauvre a descendu : donc pas faire disparaître la sécurité sociale dans l'assistance sociale, mais passer de l'assistance sociale, qui est dégradante dans sa sélectivité, à la sécurité sociale et, pour y parvenir, remonter de la sécurité sociale vers le travail même* »²⁷.

Le troisième argument cible les critères d'octroi de l'aide sociale, qui diffèrent d'une commune à l'autre. Le choix a été fait d'organiser l'aide sociale au niveau communal. Les CPAS peuvent ainsi faire correspondre le mieux possible l'aide aux besoins des demandeurs. Mais ces derniers ressentent toutefois souvent ces différences comme arbitraires.

Toutefois, d'autres participants défendent l'existence des deux systèmes parce que la sécurité sociale est essentiellement financée par les cotisations sociales sur la base du travail, ce qui ne permet pas la protection sociale de tout le monde. Ils soulignent également que les travailleurs sociaux des CPAS font souvent un très bon travail, malgré le contexte difficile. Ils reconnaissent cependant qu'une modification du financement du système et une diminution des inégalités sociales pourrait créer la marge nécessaire pour rendre le système plus universel.

3.4. Accès à l'assistance sociale

Tout d'abord, il est question de sélectivité accrue dans l'assistance sociale suite à l'augmentation des mesures d'activation dans ce système (voir point 3.1). En outre, cet accès a été limité récemment par la décision de ne pas donner droit au revenu d'intégration aux citoyens européens et aux membres de leur famille durant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique ; ils étaient déjà exclus auparavant du droit à l'aide sociale et à l'aide médicale urgente pendant ces trois premiers mois²⁸. Cette loi portera vraisemblablement préjudice aux familles Roms. Ces mesures sont, d'une part, destinées à ne pas surcharger l'assistance sociale, d'autre part à ne pas créer d'effet d'appel d'air pour les migrants. Certains participants doutent toutefois de la proportionnalité de ces mesures et soulignent qu'elles sont en tension avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, à laquelle l'article 1 de la loi organique des CPAS fait référence.

D'autre part, la loi de 1997 qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence pour les personnes sans abri constitue une réelle avancée puisque cette adresse vaut inscription au registre de la population. Or, l'inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au registre d'attente, conditionne de nombreux droits, notamment à certaines allocations sociales. Différents acteurs signalent que l'adresse de référence auprès d'un CPAS, surtout, se heurte à de nombreux problèmes et que l'adresse de référence chez une personne privée est encore peu connue. Les constatations mentionnées dans le cadre du Rapport 2009²⁹ du Service semblent avoir conservé toute leur actualité : une longue période s'écoule souvent avant que la radiation de la domiciliation dans la commune précédente ne soit effective, certains CPAS ne délivrent pas de récépissé, un très grand nombre de CPAS sont réticents à l'idée d'attribuer l'adresse de référence, parce que cela attirerait un trop grand nombre de personnes sur leur territoire ou parce que l'objectif ne serait pas atteint (de

27 Dijon, Xavier (1994). « Sécurité d'existence : le silence des familles », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, p. 192-193.

28 Circulaire du 28 mars 2012 relative au citoyen de l'UE et aux membres de sa famille : modifications des conditions d'ouverture du droit à l'aide sociale, *Moniteur belge*, 17 avril 2012. Circulaire du 10 juillet 2013 concernant la loi programme du 28 juin 2013, *Moniteur belge*, 1^{er} juillet 2013.

29 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Rapport bisannuel 2008-2009, Partie 2 : Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 47-49.

nombreuses personnes ne viennent pas ou trop peu chercher leur courrier, si bien qu'elles perdent leurs droits à la sécurité sociale)...³⁰

Pour les indépendants, l'accès au CPAS et l'attribution d'un revenu d'intégration et de l'aide sociale restent un point noir. Notamment sous l'impulsion d'associations qui accompagnent des indépendants en difficulté, on observe cependant une légère tendance positive sur ce plan.

3.5. Accès à la sécurité sociale des indépendants

Les travailleurs indépendants qui font face à des difficultés financières rencontrent souvent aussi des difficultés pour accéder pleinement à leurs droits à la sécurité sociale ou à les conserver. Les cotisations sociales qu'ils doivent payer sont perçues par les Caisses d'assurance sociale ou par la Caisse nationale auxiliaire. Jusqu'il y a peu, ces cotisations étaient basées sur le revenu net de l'année de référence, c'est-à-dire trois ans auparavant. Mais les revenus des indépendants varient parfois fortement d'une année à l'autre. Lorsque le revenu était relati-

vement élevé durant l'année de référence mais que les affaires se portent plus mal trois ans après, cela peut poser problème au moment de payer les cotisations et avoir pour conséquence le report du paiement d'autres factures (frais médicaux, factures d'énergie, frais liés à l'entreprise,...), entraînant éventuellement une spirale de dettes. Le nouveau mécanisme établit les cotisations en fonction des revenus de l'année en cours et non des revenus d'il y a trois ans. Cela doit permettre aux indépendants de payer des cotisations proportionnelles à leurs revenus tout au long de leur carrière.

Ce nouveau système entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Avant de connaître effectivement le niveau de ses revenus, chaque indépendant recevra de sa Caisse d'assurance sociale, une proposition de montant à payer chaque trimestre. Il pourra adapter immédiatement ce montant sur la base de ses revenus effectifs. Quand un indépendant a des revenus plus élevés, il pourra augmenter ses cotisations. L'indépendant qui dispose de revenus plus faibles qu'il y a trois ans, pourra payer moins de cotisations, après l'accord de la caisse d'assurance sociale et sur la base de critères objectifs. Il faut attendre les arrêtés d'exécution et les pratiques concrètes pour savoir dans quelle mesure ce nouveau système améliorera l'accès à la sécurité sociale des indépendants en difficulté.

30 Une intéressante réflexion est en cours au sein du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes – Section Action sociale. Voir notamment une note proposée par ce groupe ad hoc, en novembre 2012, intitulée « Évaluation du dispositif 'adresse de référence' pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'accès à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités des indépendants peut également être problématique (voir le chapitre santé).

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! »³¹

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 »³². 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 nourri-

ture, 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 CPAS³³. 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 ressources³⁴.

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 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

31 Témoinage lors du 17 octobre 2013, Journée internationale du refus de la misère, à Gand.

32 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.

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

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

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* »³⁵.

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)³⁶.

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 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 cohabitantes³⁷. 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* »³⁸.

.....

36 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_trib-trav_20130204.htm

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

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

35 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.

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 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.

5. Passage d'un statut à un autre

Le passage d'un statut à un autre représente un moment à risque dans le parcours des personnes précarisées. Elles sont confrontées à des conditions d'octroi qui changent et doivent parfois laisser leur situation empirer afin de pouvoir bénéficier d'une aide. Les moments charnières dans la vie d'une personne (ex : en cas de maladie ou si elle se retrouve isolée) risquent d'aggraver une situation déjà précaire. Les parcours de vie présentés entre les différents chapitres en sont une bonne illustration.

Les changements de statut, tant au sein du système de sécurité sociale qu'entre sécurité sociale et assistance sociale, ont augmenté à cause de la conditionnalité accrue (activation), liée aux sanctions et aux menaces de sanction : par exemple, le passage de l'allocation de chômage aux indemnités d'invalidité ou à l'aide sociale (voir 3.1).

Les difficultés peuvent résulter des dispositifs eux-mêmes et de leur complexité. Une même réalité est parfois définie différemment selon les législations : il incombe alors à la personne de faire de nouvelles démarches, répéter son histoire, répondre à de nouveaux critères, etc. alors que sa situation dans les faits n'a pas évolué. Par exemple, le passage du régime de maladie et invalidité à celui de l'assurance chômage est très complexe, notamment en raison de la définition et de l'évaluation de l'incapacité de travail.

Il existe également de nombreuses situations 'irréversibles', qui représentent alors souvent une forme d'inactivité forcée. Par exemple, les allocations pour les personnes handicapées sont très difficilement conciliables avec un emploi.

Bon nombre de statuts servent de porte d'accès à d'autres avantages sociaux. Quand un bénéficiaire perd ce statut, les conséquences sont donc beaucoup plus importantes que la perte du statut en soi. Le fait que ces avantages soient octroyés en fonction du statut et non du revenu, peut en outre constituer une injustice vis-à-vis des personnes à faibles revenus

qui ne possèdent pas le statut en question. La mise en œuvre de dispositifs basés sur le revenu (par exemple OMNIO) a pu réduire ce risque dans une certaine mesure.

6. Non-recours aux droits

Certaines personnes ne font pas valoir leurs droits aux allocations sociales. Le terme de 'non-recours aux droits' (ou '*non take-up*') peut donner l'impression qu'il suffit de les inciter à 'revendiquer' leurs droits et à s'adresser aux institutions ou aux services qui accordent des allocations ou des avantages sociaux. Les participants soulignent que ceci ne correspond pas à la réalité. Les quelques études qui ont été menées à ce sujet mettent également en évidence les limites de ce terme et préfèrent dès lors parler de 'sous-protection'³⁹.

Tout d'abord, la législation relative aux droits à la protection sociale est souvent très complexe, même pour les travailleurs des services sociaux. Le risque que l'ayant droit reçoive des informations erronées ou partielles, augmente donc.

Deuxièmement, le non-recours est souvent la conséquence d'une information et d'une communication trop peu accessibles en matière de droits. Des efforts supplémentaires sont nécessaires, non seulement pour mieux faire connaître les mesures mais aussi pour que les personnes les plus fragilisées puissent effectivement les comprendre et en faire usage.

Troisièmement, l'organisation et le fonctionnement du service auquel on fait appel joue un rôle : accueil 'froid', sentiment d'être un numéro, communication et information très éloignées de l'univers de vie du demandeur,...

Quatrièmement, certains n'osent pas se rendre dans un service qui décide de l'octroi ou du maintien d'une

allocation, par peur qu'on les prive de certains droits, qu'on leur impose des conditions irréalistes (liées à l'activation), etc.

Cinquièmement, les dettes éventuelles vis-à-vis des institutions peuvent être un frein.

En conséquence, l'importance de la proactivité des services a été soulignée mais elle est en tension avec le droit au respect de la vie privée (ex : visites à domicile). L'automatisation des droits peut jouer un rôle important à cet égard, mais elle ne peut pas aller à l'encontre d'un accompagnement individualisé sur mesure⁴⁰.

39 Steenssens, Katrien et al. (2007). *Leven (z)onder leefloon Deel 1. Onderbescherming onderzoek*, Rapport d'étude à la demande du SPP Politique Scientifique pour le SPP Intégration Sociale, p. 5-10.

40 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Automatisation des droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*. Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement.

Récit de vie 2

Recueilli le 5 avril 2013

Un homme de 43 ans, divorcé et père d'un enfant, est remarié avec une femme africaine. Il travaille à temps plein en article 60 et loue sur le marché privé.

Après 12 années de mariage, s'ensuit un divorce qui « sera en fait la cause de tout, j'ai tout perdu ». Il se retrouve un moment sans domicile fixe. L'entreprise de taxi pour laquelle il travaillait rencontrait des problèmes financiers et il décide de partir quelques mois en Afrique, en supposant que son absence relèverait du 'chômage technique'. À son retour, il constate cependant qu'il n'est plus sous contrat de travail et qu'il n'est par conséquent plus en ordre avec rien (ONEm, mutualité...). L'ONEm l'avait entre-temps suspendu également des allocations de chômage. La mutualité a régularisé sa situation : « Je me suis alors rendu à la mutuelle, qui m'a annoncé 'en effet, vous n'êtes en ordre pour rien.' Je ne sais pas comment ils le savaient. Je me suis alors très vite remis en ordre ».

Pendant quelques mois, il hésite à s'adresser au CPAS. « Je ne savais pas si j'allais y recevoir de l'argent, je ne savais pas ce à quoi je pouvais m'attendre. J'y suis alors passé deux ou trois fois, j'ai vu tous ces gens qui attendaient assis et je suis reparti ». Quand il finit par vraiment frapper à la porte du CPAS, il y est bien reçu et aidé. « Ils m'ont écouté, et pas seulement écouté, mais se sont montrés vraiment intéressés par mon histoire. Ils m'ont aussi aidé directement. Car j'ai reçu directement une avance. Ils ont régularisé mon dossier et j'ai alors obtenu un revenu d'intégration. » Il a par la suite appris qu'il pouvait, via le CPAS, également bénéficier d'autres aides, mais « on ne me l'a jamais dit ».

Après quatre mois, le CPAS l'incite à chercher du travail. « Ils m'ont dit 'à partir de maintenant, vous vous mettez en quête d'un emploi et nous recherchons un parcours pour vous'. Ça a alors commencé à tourner comme ça. » Après environ un an, un article 60 est évoqué. Il refuse une première offre et son revenu d'intégration est suspendu pendant un mois. « J'ai pu d'abord essayer ailleurs mais cela n'a pas fonctionné. J'avais entendu, je croyais avoir entendu dire 'bon, si vous ne le sentez pas, ne commencez pas, sinon vous ne tiendrez pas non plus'. Mais j'ai quand même été suspendu du CPAS. Aujourd'hui encore, je ne le comprends pas. »

Il a maintenant un contrat d'un an et demi en article 60 dans une ASBL. « Je leur en suis très reconnaissant d'avoir pu à nouveau être en ordre pour tout. » L'ASBL l'aide aussi financièrement pour la location de son appartement. Il considère l'article 60 comme une chance, même s'il ne lui rapporte pas beaucoup financièrement. « Je trouve que je suis bien aidé. J'en suis très content. Aussi d'avoir maintenant la chance d'un article 60. La plupart voient cela comme une punition. Mais moi pas. Je trouve ça magnifique. J'aspire à ce que l'article 60 soit terminé, simplement parce que le salaire est trop bas et parce qu'une partie du travail que je fais ne me dit rien, mais l'autre partie bien, elle me plaît même beaucoup. C'est pour ça. Et je suis déjà en train de me démener pour rechercher quelque chose d'autre. »

Après son article 60, il veut travailler comme chauffeur de bus. « Je veux un autre travail, je ne veux vraiment plus retomber dans le cercle de la misère, j'en ai eu ma dose. Car si vous tombez dans ce cercle vicieux, vous ne pouvez plus vous permettre certaines choses, et les huissiers frappent à votre porte, etc. »

Il a des dettes car il envoie de temps en temps de l'argent à sa femme en Afrique. Le CPAS lui a proposé de gérer son budget, mais il ne dispose plus alors lui-même de son argent, il a donc refusé.