

TABLE DES MATIÈRES

II. Protection sociale pour les personnes sans emploi

Introduction

1. Éléments de précarisation des travailleurs

2. Pauvreté des travailleurs

2.1. *Pauvreté parmi les travailleurs salariés*

2.2. *Pauvreté parmi les indépendants*

3. Assurance chômage

3.1. *Allocations de chômage sur la base du travail*

3.2. *Allocations de chômage sur la base des études*

4. Revenu d'intégration

4.1. *Montant du revenu d'intégration*

4.2. *Attribution du revenu d'intégration*

5. Assurance en cas de faillite

Recommandations

Liste des participants

II. PROTECTION SOCIALE POUR LES PERSONNES SANS EMPLOI

Le parcours des personnes pauvres est souvent marqué par une alternance entre emplois précaires et périodes sans emploi. Être privé d'emploi ne signifie pas uniquement être privé de revenus, mais aussi de la sécurité d'existence, de la reconnaissance sociale, et de l'estime de soi qui y sont liés. Les allocations de chômage, le revenu d'intégration et les prestations en cas de faillite pour les indépendants interviennent comme palliatif à l'absence de revenus du travail. Dans quelle mesure la réforme des allocations de chômage se traduit-elle, pour les personnes pauvres, par un parcours d'insertion facilité ou a-t-elle un impact négatif sur la recherche d'un emploi ? Dans quelle mesure le revenu d'intégration joue-t-il son rôle d'ultime filet de sécurité ? Enfin, si avoir un emploi est un levier essentiel contre la pauvreté, celle-ci touche cependant certains travailleurs salariés et indépendants. Ces travailleurs pauvres se sentent inscrits au cœur du processus économique et pourtant exclus.

Introduction⁴¹

Dans ce chapitre, nous développons la relation entre la pauvreté, le fait d'être sans emploi et les différents mécanismes de protection sociale qui y sont liés. Au sein de la sécurité sociale, nous traitons de l'assurance chômage pour les salariés et de l'assurance en cas de faillite pour les indépendants. Au sein de l'assistance sociale, nous nous penchons sur le revenu d'intégration. Joindre ces deux derniers dispositifs aux questions relatives à l'assurance chômage se justifie par le fait que :

- le minimex, précurseur du revenu d'intégration, établi, dès sa création, la disponibilité sur le marché du travail comme critère pour bénéficier du droit à une allocation – à l'instar de l'assurance chômage ;
- la disponibilité au travail a longtemps été interprétée de manière différente dans ces deux dispositifs mais suite aux politiques d'activation, les conditions de disponibilité au travail et les initiatives de mise à l'emploi ont convergé dans les deux systèmes ;
- dans certaines circonstances, la 'prestation en cas de faillite' fait fonction d'allocation de remplacement pour les indépendants. On peut la comparer, dans une certaine mesure, avec une forme limitée d'allocation de chômage. Ces deux dispositifs restent cependant fort spécifiques. Une des différences les plus importantes est le fait qu'aucune contribution n'est exigée pour l'assurance en cas de faillite.

Cela dit, il serait insuffisant de se concentrer exclusivement sur la protection sociale et la pauvreté des

personnes sans emploi qui relèvent de l'un des systèmes d'indemnité précités. Nous devons étudier ceux-ci à la lumière des réalités du marché du travail et de la pauvreté des travailleurs, et ce pour plusieurs raisons :

- 'travailleurs' et 'non-travailleurs' ne forment en réalité pas deux groupes distincts. C'est aujourd'hui encore moins le cas qu'auparavant, car la transition d'une situation à l'autre se produit plus souvent et plus vite ;
- les personnes sans emploi défavorisées ne se considèrent généralement pas comme une catégorie distincte, même quand elles émargent à l'assistance sociale. Elles se considèrent avant tout comme des 'travailleurs privés de travail'⁴².

Dans un premier temps, nous évoquons la précarisation de la situation sur le marché de l'emploi des personnes qui ont un emploi, tant des salariés que des indépendants (point 1). Nous examinons alors dans quelle mesure cette évolution a un impact sur la pauvreté des travailleurs (point 2). Pour les salariés, nous examinons comment elle est influencée par la politique menée par l'Union européenne. Nous nous attardons sur un certain nombre de réformes de l'assurance chômage belge (point 3). Nous consacrons un point au revenu d'intégration, en tenant compte de l'accès à l'aide sociale des indépendants (point 4). L'assurance en cas de faillite est ensuite abordée (point 5). Enfin, nous formulons un certain nombre de recommandations politiques.

41 Les citations, en italique dans le texte et sans référence, sont des propos tenus par les participants au groupe de concertation ou tenus par les personnes pauvres que nous avons interviewées.

42 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p. 187.

1. Éléments de précarisation des travailleurs

Concernant les travailleurs salariés, les participants à la concertation constatent que la situation sur le marché de l'emploi de ceux qui y occupaient déjà une position défavorable, s'est aggravée durant la dernière décennie. Le dernier rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi le confirme : durant la période de 1998 à 2011, la stabilité d'emploi des personnes peu qualifiées, qui connaissent un taux de chômage plus

important que les personnes moyennement ou très qualifiées, s'est dégradée. Les personnes peu qualifiées sont surreprésentées dans les branches de l'économie qui ont subi des restructurations importantes ces dernières années. Elles rencontrent également plus de difficultés pour obtenir des contrats de travail à durée indéterminée ; le nombre de contrats intérimaires et temporaires a davantage augmenté parmi eux que

pour les autres groupes de qualification⁴³. Outre les emplois temporaires, de nombreux salariés sont confrontés à d'autres conditions de travail précaires : bas salaires, emplois à temps partiel non souhaité, horaires de travail intensifs et fortement atypiques (travail fréquent durant le week-end, longues heures de travail, horaires de travail variables et interrompus,...), conditions de travail pénibles ou environnement malsain, pression de travail élevée, peu de possibilités d'évolution et de droit de parole,... Les travailleurs salariés les plus vulnérables cumulent généralement plusieurs de ces conditions ; ce cumul est typique d'un emploi de faible qualité. Ils restent souvent enfermés dans de tels emplois, en alternance avec des périodes de chômage. Depuis peu, un indice synthétique pour l'emploi précaire est disponible en Belgique, composé notamment des facteurs cités ci-dessus. Il en ressort que le taux de précarisation total s'élève à 26,4 %. Les femmes et les jeunes salariés enregistrent des scores supérieurs. Le score augmente également à mesure que le niveau de formation des salariés baisse⁴⁴.

Concernant les indépendants, les études sont moins nombreuses : la plupart des analyses sur la qualité de l'emploi prennent explicitement pour point de départ l'existence d'une relation de travail entre un employeur et un salarié. Par conséquent, le fait que le volet belge de la dernière enquête European Working Conditions Surveys (EWCS) accorde également une certaine attention aux indépendants est une bonne chose⁴⁵. Pour ceux-ci, le droit de parole et l'autonomie quant au contenu des tâches assumées personnellement ainsi qu'aux heures de travail sont en moyenne supérieurs aux données constatées pour les salariés. Étant donné que leur statut leur donne l'occasion d'établir leur propre schéma de travail, ce n'est pas étonnant. Par contre, pour les indépendants économiquement dépendants d'un seul ou d'un nombre limité de clients, l'autonomie pour gérer les tâches peut être un peu plus limitée. Enfin, les indépendants ont des horaires de travail plus atypiques et plus flexibles. Ils sont confrontés à une plus grande charge émotion-

nelle. Cela peut être la conséquence de la symbiose forte entre leur vie professionnelle et leur vie privée et au fait que la survie de leur affaire, et parfois même le maintien dans leur logement, repose uniquement ou en grande partie sur leurs épaules⁴⁶. On peut dès lors s'attendre à ce qu'ils soient confrontés à un stress important lorsque leur affaire connaît des difficultés. Une note de synthèse de dix ans de travail d'accompagnement mené par l'ASBL Efrem auprès d'indépendants en difficulté, faillis et ex-entrepreneurs le confirme : on assiste à une augmentation des problèmes psychiques et médicaux chez les indépendants⁴⁷. Concernant leurs revenus professionnels nets, la tendance est négative ces dernières années : en 2012, ils étaient 4,5 % inférieurs (20.492 euros) à ceux de 2011 (21.439 euros par an)⁴⁸.

43 Conseil Supérieur de l'Emploi (2013). Rapport 2013, *Les personnes faiblement qualifiées sur le marché du travail*, p. 11-24.

44 La Belgique a utilisé la dernière enquête quinquennale sur les conditions de travail en Europe (EWCS), réalisée en 2010, pour mener une étude approfondie sur la qualité de l'emploi. Dans ce cadre, un indice concernant le travail précaire a été élaboré. Vandenbrande, Tom et al. (2012). *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*, HIVA-KU Leuven, p. 140-145.

45 *Ibid.*, p. 29-31.

46 Lambrecht, Johan et Beens, Ellen (2003). *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*, Bruxelles, Tiel, Studiecentrum voor ondernemerschap, Uitgeverij Lannoo, p. 29-30.

47 Efrem ASBL (2011). *Une synthèse de 10 ans de travail d'accompagnement d'Efrem ASBL*, document non publié.

48 Syndicat Neutre pour Indépendants (SNI) (28 juillet 2013). *16 procent zelfstandigen onder armoededrempel*, <http://www.nsz.be/nl/nieuws/sociaal/16-procent-zelfstandigen-onder-armoededrempel/>

2. Pauvreté des travailleurs

2.1. Pauvreté parmi les travailleurs salariés

2.1.1. Chiffres

Avec ses 3,5 % de ‘travailleurs salariés pauvres’⁴⁹, la Belgique enregistre un score plutôt favorable par rapport au reste de l’Union européenne. Cela serait notamment dû à une structure sociodémographique relativement favorable (assez peu de familles monoparentales), à une inégalité salariale relativement limitée, à un soutien à la fois des ménages avec un seul gagne-pain et des ménages à deux revenus et à des allocations familiales universelles d’un niveau relativement élevé⁵⁰. Le salaire minimum relativement élevé constitue également un facteur positif, même si peu de personnes ayant un bas salaire appartiennent à un ménage pauvre (voir point 2.1.2). Sous cet angle, puisque le risque de pauvreté continue de fluctuer ces dernières années autour des 3 à 4 %, la tendance vers plus de flexibilité sur le marché du travail et un plus grand risque de pauvreté chez les salariés à temps partiel ne semble pas, jusqu’à présent, se traduire en une augmentation générale de la pauvreté des salariés.

Il convient toutefois de nuancer ce pourcentage belge relativement faible :

- en chiffres absolus, 220.000 personnes appartiennent au groupe des ‘salariés pauvres’, ce qui est plus élevé que le nombre de bénéficiaires du RI et ce qui est comparable au nombre absolu de ‘personnes sans emploi pauvres’ ;
- le chiffre officiel sous-évalue le travail non enregistré, dans lequel certaines personnes plus vulnérables se réfugient pour survivre. Il n’indique pas le revenu disponible. « *Il ne faut pas se baser uniquement sur les revenus officiels mais aussi sur le ‘revenu disponible’, c’est-à-dire, ce qui reste à un individu après le paiement d’une pension alimentaire ou de ses dettes* » ;
- il ne donne qu’une indication de la pauvreté financière⁵¹ ;

- la déprivation matérielle, qui reflète la situation de personnes qui ne peuvent pas se procurer des biens et des services jugés essentiels pour pouvoir mener une vie décente, s’élève à 6,6 % d’après l’enquête EU-SILC 2011⁵². C’est donc supérieur au risque de pauvreté.

Un indicateur financier unique ne peut donc refléter correctement l’évolution du nombre de salariés pauvres. L’augmentation du nombre de salariés qui demandent un revenu d’intégration complémentaire ou une aide sociale au CPAS, indique bel et bien une évolution négative. D’autres services sociaux et associations qui luttent contre la pauvreté rapportent également une plus grande vulnérabilité et pauvreté des salariés.

2.1.2. Facteurs

Plusieurs facteurs accroissent le risque de vivre dans la pauvreté tout en ayant un emploi. Premièrement, le phénomène des salariés pauvres est fortement lié à une incapacité à générer un revenu du travail suffisant au niveau du ménage. Il n’existe, en effet, pas de lien direct entre les caractéristiques individuelles d’un emploi et la pauvreté chez les salariés. Seule une minorité de Belges ayant un salaire net bas (= 2/3 du salaire net médian) est financièrement pauvre⁵³. L’explication réside dans le contexte du ménage dont ils font partie : la plupart des personnes ayant de bas salaires vivent dans un ménage qui dispose d’un ou de plusieurs autres revenus du travail⁵⁴. Ainsi, à une époque où le niveau de vie moyen est déterminé par le niveau de vie d’un ménage à deux revenus, les ménages à un seul salaire courent un risque de pauvreté considérable. Les familles monoparentales, au sein desquelles les femmes sont surreprésentées et les familles nombreuses courent les plus grands risques.

49 Guio, Anne-Catherine et Christine Mahy (2013). *Regards sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie*, Working paper IWEP, n°16, p. 15. Au sein des ‘travailleurs pauvres’, nous distinguons les travailleurs salariés des travailleurs indépendants.

50 Marx, Ive et al. (2011), *op.cit.*, p. 3-44.

51 Peña-Casas, Ramón et Mia Latta (2004). *Working poor in the European Union*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, p. 91-94.

52 Guio, Anne-Catherine et Christine Mahy, (2013), *op.cit.*, p. 15.

53 Marx, Ive et al. (2009). *De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep? Eindrapport*, Une étude commandée par le ministre flamand du Travail, de l’Enseignement et de la Formation dans le cadre du programme de recherche VIONA, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek, Universiteit Antwerpen, p. 19-20.

54 Rappelons que la pauvreté (financière) est considérée et calculée en partant de la composition du ménage.

Deuxièmement, les caractéristiques individuelles jouent tout de même un rôle : les salariés plus jeunes et les personnes faiblement qualifiées enregistrent un score sensiblement supérieur⁵⁵. Les personnes d'origine étrangère sont particulièrement vulnérables parce qu'elles sont plus souvent employées dans des emplois faiblement rémunérés et vivent dans des ménages avec un seul soutien de famille.

Troisièmement, les conditions de travail précaires sont également très importantes dans le récit des 'salariés pauvres'. Avoir un emploi de qualité est un facteur déterminant, d'autant plus dans le contexte actuel de diminution de la stabilité des familles, où la protection durable des revenus par un autre membre de la famille est devenue plus incertaine. Les chiffres relatifs à la pauvreté des personnes ayant un contrat de travail flexible ou de courte durée sont sensiblement plus élevés, comparés aux chiffres relatifs aux travailleurs sous contrat de travail plus 'classique'. En 2010 (SILC 2011), il y avait 8,7 % des salariés à temps partiel parmi les salariés pauvres, contre 3,1 % des salariés à temps plein. Et 10,1 % des salariés ayant un contrat temporaire couraient un risque de pauvreté, contre 2,5 % des salariés sous contrat à durée indéterminée⁵⁶. Il y a une importante dimension de genre qui intervient à cet égard : les femmes sont surreprésentées au niveau du travail à temps partiel (44 % contre 9,3 % d'hommes), mais aussi au niveau du travail temporaire (9,8 % de femmes contre 6,8 % d'hommes).

A partir de 2008, nous constatons une évolution négative. Le risque de pauvreté des salariés à temps partiel se situe à un niveau sensiblement supérieur que durant la période 2004-2007, alors que pour les salariés à temps plein, cette évolution n'est pas perceptible. À l'exception de l'année 2009, le même constat s'applique pour les salariés ayant un contrat de travail temporaire, tandis que l'évolution du risque de pauvreté des salariés ayant un contrat de travail à durée indéterminée présente un schéma plus stable. Plusieurs explications sont possibles pour cette évolution :

- dans les contrats temporaires, où les jeunes sont surreprésentés, les contrats intérimaires ont forte-

55 Marx, Ive et al. (2009), *op.cit.*, p. 21-27 ; Marx, Ive et al. (2011). « Prévenir la pauvreté chez les travailleurs belges : réflexion sur les options politiques », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, vol. 53, n° 1, p. 3-44.

56 http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database ; <http://barometer.mi-is.be/fr/infopage/travailleurs-avec-risque-de-pauvrete>

ment augmenté ces dernières décennies⁵⁷. Une enquête scientifique et un faisceau de témoignages de jeunes ont encore récemment mis en lumière le fait qu'avec ce type de contrat, il était souvent plus difficile de se constituer un revenu adéquat et stable et que les travailleurs les plus vulnérables avaient en général plus de mal à sortir de ce régime⁵⁸. En ce qui concerne le travail à temps partiel, la part d'emplois à court terme prend une place de plus en plus importante et est pour cette raison, problématique selon les participants (emplois principalement occupés par des femmes) ;

- les emplois temporaires (de courte durée) et à (petit) temps partiel compliquent plus qu'auparavant l'accès au logement, suite à l'augmentation des prix des logements et des loyers et d'une attitude plus négative – parfois même discriminatoire – de propriétaires et de banques à l'égard de ce type d'emploi en tant que garantie suffisante pour le loyer ou l'emprunt pour leur bien ;
- la réforme de l'allocation de garantie de revenus (AGR) en 2005. C'est une allocation de chômage qui complète, dans certains cas, le revenu des travailleurs à temps partiel 'avec maintien des droits'. Cette réforme a mené à une diminution des revenus de la plupart des travailleurs à temps partiel. Une nouvelle réforme en 2008 a augmenté l'AGR mais pour les travailleurs qui ont un 'petit' temps partiel, la situation reste plus désavantageuse qu'avant 2005⁵⁹.

Les possibilités d'explication de cette précarisation croissante dans le cadre du travail à temps partiel illustrent à quel point il est essentiel de garantir aux chômeurs (les plus vulnérables) l'accès à des services sociaux de base (enseignement, logement, garde d'enfants, mobilité, soins de santé,...), en particulier la prise en charge d'enfants et d'autres personnes dépendantes. En effet, ce sont surtout des travailleurs à temps partiel – il s'agit principalement de femmes –

57 SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie (11 juillet 2011). « T2.013 Salariés : type de contrat (durée indéterminée ou temporaire), sexe, âge et région de résidence », *Enquête sur les forces de travail 1999-2010*, http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/enquete_sur_les_forces_de_travail_1999-2010.jsp

58 Martínez, Esteban et Ezra Dessers (2013). *Intérimaires. Enquête sur les conditions de travail*, Bruxelles, FGTB ; La KAJ en collaboration avec les jeunes ACV et CSC Jeunes et la JOC (2013). *Le livre noir du travail intérimaire*.

59 Collectif Solidarité contre l'Exclusion (2006). « Dossier - Temps partiels, compléments de chômage : les femmes trinquent ? », *Ensemble*, n°. 56 ; CNE-GNC (s.d.). *Allocation de Garantie de Revenus. Travailleurs-es à temps partiel : amélioration partielle, document non publié*.

qui courent un risque accru de pauvreté alors qu'à peine 11,6 % d'entre eux optent volontairement pour un travail à temps partiel, autrement dit ne souhaitent pas travailler à temps plein. Près de 19 % des femmes, et 4,6 % des hommes, invoquent comme raison pour accepter un travail à temps partiel l'obligation de s'occuper des enfants ou d'autres proches⁶⁰.

2.1.3. Évolution du cadre politique européen

La conception européenne du rôle de la protection sociale (voire le chapitre transversal) a influencé les politiques de l'emploi des États-membres. Dès les années 2000, pour rester compétitif, préserver la croissance et protéger la pérennité de la sécurité sociale mise sous pression par le vieillissement de la population, la Stratégie de Lisbonne a imposé une double approche : l'augmentation du taux d'emploi⁶¹ et une protection sociale 'activatrice'.

- Concernant l'augmentation du taux d'emploi, l'objectif de la Stratégie de Lisbonne était de parvenir, en 2010, à un taux d'emploi de 70 %. Depuis, la Stratégie Europe 2020 vise à atteindre 75 % de taux d'emploi de la population de 20 à 64 ans. Pour y parvenir, l'UE cherche à limiter les coûts du travail, à donner aux employeurs suffisamment de liberté de mouvement lors du recrutement et du licenciement ou encore à stimuler la formation des travailleurs.
- Quant aux actions visant une protection sociale 'activatrice', la Stratégie de Lisbonne avait clairement lié l'objectif d'augmentation du taux d'emploi à des actions visant les personnes sans emploi : leur but était de faire en sorte que les chômeurs et les inactifs de longue durée, souvent les plus vulnérables, soient à nouveau 'employables' sur le marché du travail. Cela a impliqué des mesures visant une offre de formation continue, un accompagnement ou une expérience de travail temporairement subsidiée, dans le cadre d'incitations à la recherche d'un travail...⁶². En parallèle, une pression suffisamment forte en termes de sanction (en cas de refus d'un emploi/accompagnement/formation...) est jugée

cruciale afin que les chômeurs soient effectivement incités à accepter les parcours ou emplois proposés. Des conditions plus nombreuses pour l'accès aux allocations et leur conservation apparaissent dès lors comme une composante logique de ces mesures d'activation.

Cette double approche (l'augmentation du taux d'emploi et une protection sociale activatrice) fut encore renforcée lors de la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) en 2003, poussant à soumettre les allocations à des conditions plus strictes encore. Alors qu'à l'origine, cette stratégie insistait sur la création d'emploi de qualité, cet aspect qualitatif a été mis de côté. La SEE se recentra autour de quatre pôles : le développement de l'offre d'emploi, des politiques actives et de formation professionnelle pour les chômeurs, des modérations salariales et la flexibilité⁶³.

Dans cette optique, les politiques dites du 'make work pay' (MWP ; rendre le travail rémunérateur en faisant en sorte que les incitations au travail soient plus attrayantes) se sont développées⁶⁴. Le MWP part du principe que l'organisation de l'octroi d'allocations et la fiscalité peuvent exercer une influence négative sur la participation au travail. La plus grande attention est consacrée aux obstacles financiers liés aux systèmes fiscaux et surtout aux systèmes de protection sociale, les 'pièges financiers'⁶⁵. Ces pièges signifient que l'on n'a pas, ou trop peu, d'avantages financiers lors du passage d'une allocation de chômage ou d'assistance sociale à un emploi, d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps partiel plus grand, ou d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps plein.

Les mesures destinées à éliminer ces pièges visent tant les employeurs que les travailleurs⁶⁶. Les mesures pour les employeurs concernent l'abaissement des charges (para)fiscales lors de la création d'emplois faiblement

60 http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/arbeid_leven/werk/deeltijds/motivatief

61 C'est-à-dire la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler.

62 Mathijssen, Carmen et Danny Wildemeersch (sup.) (2008). *Activeringspraktijken in de sociale economie : Een casestudie bij buurt- en nabijheidsdiensten*, Louvain : Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, p. 75-121.

63 Conter, Bernard (2007). « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 2007/1, n°21, p.34.

64 Ce concept a été lancé par l'OCDE et a fait partie de la stratégie plus large pour l'emploi, la « *Jobs Strategy* » qu'elle a mise en avant en 1994.

65 Group of Experts on Making Work Pay (2003). *Making work pay. Facts, figures and policy options*. Report to the Employment Committee, EMCO/21/091003/EN.

66 Communication du 30 décembre 2003 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité – une approche globale pour rendre le travail rémunérateur*, COM(2003) 842.

rémunérés ou d'emplois pour personnes peu qualifiées. À l'égard des travailleurs, une approche en deux parties est proposée, afin de creuser l'écart entre allocations et salaires nets. Une première piste prévoit une augmentation du revenu net tiré du travail, notamment par une diminution de la pression (para)fiscale sur le travail faiblement rémunéré et par des suppléments de revenus lors du passage d'une indemnité d'assistance sociale ou allocation de chômage à un emploi à temps partiel. Parce que les salaires bruts ne sont pas augmentés dans ce schéma, on limite indirectement la marge pour augmenter les indemnités. L'augmentation des salaires bruts, l'option politique 'traditionnelle' pour tirer des revenus nets plus importants du travail, n'est toutefois pas considérée comme souhaitable dans une stratégie où la maîtrise des coûts salariaux occupe une position centrale. Pourtant, cette piste augmente également l'écart entre salaires et indemnités, ne crée pas de piège aux bas salaires⁶⁷ et génère des droits à la sécurité sociale plus adéquats⁶⁸. L'UE associe cette première piste à la lutte contre la pauvreté chez les travailleurs. Assez paradoxalement, elle la favorise elle-même en encourageant le travail flexible et la pression à la baisse sur les salaires. La deuxième piste vise une limitation – directe – du niveau, de la durée et/ou de l'accessibilité des indemnités, considérant le taux de remplacement élevé⁶⁹ et la longue durée d'une indemnité comme des obstacles.

Les résultats de cette approche d'activation 'étroite', que de nombreux États membres de l'UE ont suivie, ont été négatifs au regard de la pauvreté. Cette approche a diminué la protection offerte par les allocations de remplacement de revenus. Elle a, en outre, créé un effet de 'désactivation', les personnes sans emploi sanctionnées risquant de perdre le lien avec le marché du travail :

- les pays ayant obtenu les meilleurs scores sur le plan du taux d'emploi ont enregistré la plus forte crois-

sance en nombre de travailleurs pauvres⁷⁰. En effet, les emplois créés furent souvent de faible qualité et ont parfois remplacés des emplois de qualité supérieure. La pression sur la suppression des indemnités en cas de non-acceptation des parcours d'accompagnement ou des emplois proposés a augmenté ; cela a eu pour conséquence qu'une partie des personnes sans emploi a accepté des emplois précaires n'offrant aucun tremplin vers des emplois de meilleure qualité, les faisant au contraire tomber dans la catégorie des travailleurs pauvres ;

- les États membres qui consacraient le plus de budget aux mesures d'activation du marché du travail ont connu davantage d'exclusion sociale. La diminution ou la pression à la baisse sur les indemnités et l'augmentation des sanctions ont poussé un très grand nombre de ménages sans emploi dans la pauvreté. Les dépenses consacrées aux politiques d'activation ont pesé sur le budget à consacrer à l'augmentation des allocations sociales⁷¹. De plus, dans la plupart des États-membres, les mesures actives sous la forme de services (par exemple un service de garde d'enfant public ou subsidié) ont davantage profité aux groupes de revenus moyens et supérieurs, qui font plus souvent partie d'un ménage où quelqu'un travaille, plutôt que de profiter aux plus bas revenus, qui sont plus souvent représentés dans des ménages où personne ne travaille⁷². Dans des domaines comme la réduction du décrochage scolaire et l'apprentissage tout au long de la vie, qui relèvent d'une politique d'activation 'large' au profit de personnes précarisées, un sous-investissement a été signalé durant la concertation.

Cela dit, cette 'activation étroite' et la logique stricte du 'make work pay' semble, quelque peu, perdre du terrain ces dernières années. Il faut rappeler que, dès le départ, les considérations relatives au MWP s'attachaient tout de même sur les aspects qui relèvent des 'conditions connexes' de la transition vers l'emploi, telles qu'une offre plus importante de structures d'ac-

67 L'Union européenne reconnaît que les travailleurs peuvent être découragés d'accepter un emploi mieux rémunéré, parce que les réductions de cotisation ou d'impôts disparaissent alors. Une extinction progressive des réductions en cas de hausse des salaires peut compenser quelque peu ce piège aux bas salaires.

68 Les indemnités sociales, y compris les pensions, sont calculées sur les salaires bruts ; des salaires bruts plus élevés engendrent donc des indemnités sociales plus élevées. L'institution de salaires bruts limités et de montants forfaitaires dans certaines périodes affaiblit toutefois le lien entre indemnités et salaire brut, comme nous le verrons plus loin.

69 Il s'agit de la relation entre une indemnité et le salaire brut, exprimée en pourcentage.

70 Nicaise, Ides (2010), *Meer werk en meer armoede : de Januskop van de actieve welvaartsstaat*, De Gids op Maatschappelijk Gebied, p. 22-28.

71 Nicaise, Ides, *op.cit.*, p. 22-28 ; Cantillon, Bea (2011), *The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, CSB Working Paper, n° 11/03.

72 L'« effet Matthieu » (les avantages sociaux profitent davantage aux revenus supérieurs qu'aux inférieurs) de ces mesures actives peut cependant être fortement adouci, à condition d'accorder suffisamment d'attention à la conception des mesures. Voir : Van Lancker, Wim et Joris Ghysels (2011), *Who reaps the benefits? The social distribution of public childcare in Sweden and Flanders*. CSB-Working Paper, n° 11/06.

cueil abordables pour les enfants, les handicapés et les parents vulnérables, et de meilleures possibilités de combiner vie professionnelle et vie de famille.

La Recommandation sur l'inclusion active (2008) a été plus loin encore en replaçant les objectifs chiffrés de taux d'emploi et de lutte contre la pauvreté sous l'angle de la défense des droits fondamentaux. La force de cette stratégie tient à son approche globale, basée sur trois secteurs interdépendants : un complément de ressources adéquat (un revenu minimum adéquat), l'accès à des services de qualité et un accompagnement vers des emplois de qualité par le biais de marchés du travail inclusifs⁷³.

En 2012, la Commission soulignait que, selon certaines études, bénéficier d'allocations de chômage ne prolonge pas directement la durée de la période d'inactivité (mais elle note tout de même que d'autres études prouvent le contraire). Le rôle d'activation des allocations de remplacement y est également mis en avant : les allocations de chômage font office de 'subsides à la recherche d'un emploi', ce qui peut *in fine* augmenter la productivité, en favorisant l'adéquation entre les emplois et les qualifications des chômeurs. Une étude démontre même qu'en Belgique, en 2011, avoir un niveau élevé d'allocations de chômage revient à augmenter les probabilités de se réinsérer sur le marché du travail⁷⁴.

Enfin, la Stratégie 2020 a marqué le retour de la préoccupation de la qualité de l'emploi, tout en poursuivant la logique de modernisation du marché de l'emploi et d'une protection sociale 'activatrice'. La 'Stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois'⁷⁵ vise à « *moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois y compris en favorisant la mobilité professionnelle* »⁷⁶. Bien que les objectifs soient hérités de la SEE, focalisant

sur l'augmentation de l'offre d'emploi, elle accorde une attention plus soutenue aux notions de qualité de l'emploi, durabilité et réponses aux besoins sociaux⁷⁷.

2.2. Pauvreté parmi les indépendants

Les indépendants font partie d'une catégorie professionnelle par nature très hétérogène et diverse. Cela complexifie le processus de cartographie des problématiques qu'ils rencontrent en matière de pauvreté. De plus, ce sujet n'a fait l'objet que de peu d'études jusqu'ici. Il est par conséquent difficile d'interpréter correctement les quelques données chiffrées disponibles sur l'état de la pauvreté des indépendants.

Le contexte du ménage, et donc la mesure dans laquelle d'autres membres de la famille génèrent des revenus, atténue ou renforce le risque de pauvreté des indépendants ayant de faibles revenus professionnels. Les ménages d'indépendants avec un seul revenu du travail sont très vulnérables tout comme les indépendants plus âgés (de 55 à 64 ans), isolés, les familles monoparentales, les couples avec un enfant et, de manière surprenante, les personnes ayant une formation moyenne à supérieure⁷⁸. Aucune étude n'est toutefois disponible sur l'impact, par exemple, de l'accès aux services sociaux. Les participants à la concertation ont pourtant insisté sur le fait que l'existence et l'accessibilité de ces services sont également importantes pour leur sécurité d'existence.

Selon l'enquête EU-SILC, le risque de pauvreté parmi les indépendants s'élevait en 2009 à 15,2 %, et avait diminué en 2011 à 12,7 %. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. Tout d'abord, jauger leurs revenus nets de l'année précédant l'enquête n'est pas évident, car au moment de l'enquête, les indépendants ne sont souvent pas encore en mesure de faire ce calcul. D'autre part, si ce chiffre laisse supposer que la pauvreté des indépendants est sensiblement plus élevée que celle des travailleurs salariés (voir 2.1.1), la déprivation matérielle montre une image opposée : elle est inférieure pour les indépendants (5,1 %) que pour les salariés (6,6 %) ⁷⁹.

73 EAPN Réseau européen anti-pauvreté (2011). *L'inclusion active, en faire une réalité*, Brochure EAPN – septembre 2011, la politique en pratique.

74 Commission européenne, Direction-Générale de l'Emploi, des Affaires Sociales et de l'Inclusion (2012). *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Social Europe, p. 91.

75 Daly, Mary (2012). «Paradigms in EU social policy, a critical account of Europe 2020», *Transfer, European Review of Labour and Research*, ETUI, p. 276.

76 Commission européenne (2012). *Europe 2020 : Une stratégie européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, (3/3/2010) COM(2010)2020.

77 Prival, Margaux (2013). *L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ?*, Collection Working Paper, Think tank européen Pour la solidarité, p. 32.

78 Marx, Ive et al. (2011), *op.cit.*

79 Guio, Anne-Catherine et Christine Mahy (2013), *op.cit.*, p. 15.

Une autre méthode pour connaître leur pauvreté monétaire consiste à partir des revenus déclarés⁸⁰ des indépendants à titre principal auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Ensuite, les revenus sont comparés avec le seuil de risque de pauvreté pour un isolé⁸¹. Sur la base de cette comparaison, en 2012, 16 % des indépendants à titre principal se trouveraient sous le seuil de risque de pauvreté⁸². Pour différentes raisons, on considère que ce chiffre surestime la réalité⁸³ :

- il ne reflète pas le revenu du ménage mais le revenu individuel ;
- les revenus des indépendants peuvent fortement fluctuer d'une année à l'autre ;
- les données fiscales utilisées par l'INASTI ne reflètent pas toujours la réalité ;
- les avantages fiscaux liés à la personne en raison de la composition du ménage ou de transferts sociaux ne sont pas pris en compte ;
- le patrimoine et les biens et services qu'ils peuvent se procurer dans le cadre de leur activité d'indépendant ne sont pas pris en considération.

D'après le Studiecentrum voor Ondernemerschap, ces

80 Ce sont les revenus professionnels bruts diminués des dépenses et des frais professionnels et des pertes professionnelles le cas échéant.

81 Lambrecht, Johan et Wouter Broekaert (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld*, Étude à l'initiative de Unizo, p. 30-34.

82 Syndicat neutre pour indépendants (SNI) (17 octobre 2013). *Près de 110 000 indépendants sont dans une misère noire*, <http://www.nsz.be/fr/nouvelles/social/pres-de-110000-independants-sont-dans-un-misere-noire/>

83 Lambrecht, Johan et Wouter Broekaert (2011), *op.cit.*, p. 30-34.

arguments justifient qu'on ne parle de pauvreté des indépendants que lorsque les revenus de ceux-ci, sur la base des données INASTI, se situent sous le seuil de risque pauvreté pendant plusieurs années consécutives. Il est apparu que, parmi ceux qui, en 2006, étaient déjà indépendants de manière ininterrompue depuis sept ans ou plus, 15 % avaient un revenu qui est resté au moins six ans sous ce seuil. Cela correspond à 40 000 indépendants. Il s'agit, ici encore, de revenus individuels d'indépendants face au seuil de risque de pauvreté pour un isolé. En revanche, ce chiffre ne fournit aucune indication sur d'éventuelles dettes, qui constituent pourtant une problématique importante, selon les participants à la concertation⁸⁴.

Le nombre d'indépendants qui ont demandé et obtenu une dispense de paiement de leurs cotisations sociales, fournit un autre reflet des difficultés financières. Le nombre de demandes de dispense des cotisations sociales atteignait, en 2012, 26.600, restant ainsi au même niveau qu'en 2011, un tiers plus élevé qu'en 2007, avant la crise⁸⁵. En 2011, 19.503 dispenses ont été accordées (pour 26.776 demandes), alors qu'en 2007, il s'agissait encore seulement de 13.877 exonérations (pour 19.229 demandes)⁸⁶.

84 *Ibid.*

85 <http://www.sectorlink.be/nieuwsbericht/aantal-zelfstandigen-dat-vrijstelling-aanvraagt-voor-betalen-sociale-bijdragen-nog-ste>

86 Syndicat neutre pour indépendants (SNI) (22 février 2012). *Un nombre record d'indépendants ont obtenu une dispense de paiement de cotisations sociales en 2011*, <http://www.nsz.be/fr/nouvelles/social/un-nombre-record-dindependants-ont-obtenu-une-dispense-de-paiement-de-cotisations-sociales-en-2011/>

3. Assurance chômage

L'activation préconisée par l'UE a influencé la politique belge et continue de le faire. Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur la politique en matière d'assurance chômage, qui relève du niveau fédéral. Nous évoquons également, dans une certaine mesure, les pratiques des services régionaux⁸⁷. En effet, suite à la dernière réforme de l'État, le contrôle de la disposition au travail des chômeurs, maillon essen-

tiel de l'assurance chômage, est confié partiellement à ces derniers. Ils constituent en outre les principaux acteurs dans l'accompagnement et la formation des chômeurs.

Nous commencerons par analyser les allocations de chômage sur la base du travail, puis celles ouvertes sur la base des études. Pour ces deux types d'allocation, nous étudions tout d'abord les montants, ensuite certaines conditions d'admissibilité et d'octroi ou du maintien de ces allocations. Nous distinguons donc les conditions d'ouverture du droit à l'assurance

87 Le VDAB en Flandre, Actiris en Région de Bruxelles-Capitale, le Forem en Région wallonne et l'Arbeitsamt en Communauté germanophone.

chômage (admissibilité) des conditions d'attribution des allocations (octroi). Une attention particulière est consacrée à la réforme de l'assurance chômage mise en œuvre depuis novembre 2012 et ses conséquences sur la pauvreté des allocataires.

La réforme poursuit entre autres les objectifs suivants⁸⁸ :

- mieux tenir compte de l'évolution du marché de l'emploi, caractérisé par davantage de flexibilité et par un plus grand nombre de transitions durant la carrière ;
- favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi et augmenter le taux d'emploi ;
- renforcer le principe assurantiel et lier davantage le montant de l'allocation à la durée du parcours professionnel ;
- consolider les principes du régime de l'assurance chômage et garantir sa viabilité financière, notamment la garantie d'une indemnisation illimitée dans le temps.

Une des modifications importante consécutive à la réforme est le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage. Cela complexifie l'évolution des allocations.

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

Depuis leur création jusqu'en 2012, les allocations de chômage ont évolué, passant d'allocations forfaitaires et basses à des allocations modulées selon la situation familiale et dégressives dans le temps :

- en 1949, les allocations de chômage étaient illimitées dans le temps mais forfaitaires et basses. Les montants variaient selon les régions, l'âge et le sexe ;
- dans les années 1970, des minima furent fixés et la discrimination entre hommes et femmes levée. On introduisit une modulation en fonction de la composition du ménage, en distinguant les catégo-

ries de 'chefs de ménage' des 'non-chefs de ménage'. Le montant de l'allocation fut également subordonné au salaire brut. En basant les allocations sur le revenu sur la base duquel on a contribué, on a ainsi fortement renforcé l'aspect assurantiel de cette assurance solidaire⁸⁹. Le taux de remplacement pour les non-chefs de ménage est calculé, après une certaine période, sur la base d'un pourcentage de 40 % au lieu de 60 %, comme pour les chefs de ménage. De plus, la proportionnalité en fonction du salaire antérieur fut limitée par la création d'un plafond salarial bas. Les montants des allocations maximales étaient alors bas et l'écart entre les maxima et les minima pas si important (ce qui est toujours le cas) ;

- 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 ;
- dans les années 1990, le taux de remplacement des allocations pour les chômeurs isolés augmenta à plusieurs reprises ;
- la première décennie des années 2000 fut marquée par une amélioration du caractère assurantiel grâce au Pacte de solidarité entre les générations⁹⁰, qui instaura l'introduction d'un mécanisme d'adaptation au bien-être pour les allocations sociales. Pour les allocations de chômage, cela a entraîné un relèvement aussi bien des minima que des montants supérieurs au minimum et du plafond salarial.

Cette évolution mena à l'affaiblissement du caractère d'assurance solidaire⁹¹ des allocations de chômage.

⁸⁸ ONEm (2013). *Feuille Info – Réforme de l'assurance chômage à partir de novembre 2012*, http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/Regl/Werknemers/&Items=1/6/6/20&Selectie=T136&Language=FR

⁸⁹ De Lathouwer, Lieve (1996). «Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering», *CSB-Berichten*, p. 1-9 ; ONEm (2010). *75 ans de l'ONEm. Un regard sur le passé, le présent et le futur*, Bruxelles, ONEm, p. 51-82.

⁹⁰ Loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, *Moniteur belge*, 30 décembre 2005.

⁹¹ Tout comme les autres dispositifs de la sécurité sociale, la réglementation du chômage repose sur les principes de solidarité et d'assurance. C'est pourquoi on peut considérer l'assurance chômage comme une 'assurance solidaire'. Le chapitre transversal étudie davantage la signification de ces principes.

Tout d'abord, l'écart entre les minima et les maxima reste limité. Les allocations de chômage continuent également d'accuser un retard considérable par rapport à l'évolution du bien-être, plus encore que les autres allocations sociales⁹². Enfin, elles n'offrent pas une protection efficace contre la pauvreté. Il est apparu, suite à une simulation basée sur des données de 2009, que les montants des allocations de chômage ne suffisent souvent pas pour échapper à la pauvreté quand elles sont la seule source de revenus pour la famille, d'autant plus pour les revenus les plus bas⁹³. Cette allocation est uniquement adéquate par rapport à la norme budgétaire pour des personnes isolées avec des jeunes enfants et des coûts de logement limités⁹⁴.

Suite au renforcement de la variation des montants selon la situation familiale, l'élément de 'besoin' est de plus en plus central dans ce système. Il y a ainsi eu une évolution dans le sens de la réglementation sur le revenu garanti. Cela dit, à la différence de ce dispositif, la réglementation du chômage n'implique aucune enquête sociale explicite sur l'ampleur des besoins via une enquête sur les ressources, afin de pouvoir définir les 'besoins réels'. L'institution de montants différents en fonction de la situation familiale repose sur des 'besoins supposés' et est particulièrement préjudiciable pour les chômeurs vivant dans des familles disposant d'autres revenus⁹⁵. Les économies d'échelle dont profitent les cohabitants sont généralement surestimées (voir le chapitre transversal).

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 1^{er} 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 cohabitant⁹⁶, 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 montants⁹⁷. 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 dégressivité⁹⁸.

92 <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/index.php?q=node/268>

93 Conseil Central de l'Économie (2012). *L'impact sur le revenu des régimes de chômage en Belgique et dans les pays voisins*, Note documentaire CCE 2012-0899, p. 23-40.

94 C'est une norme indicative élaborée pour examiner quel est le budget nécessaire à une vie conforme à la dignité humaine. Données pour les allocations de chômage : Van Thielen, L. et al. (Katholieke Hogeschool Kempen), Deflandre, D. et M-Th. Casman (Université de Liège), Van den Bosch, K. (Universiteit Antwerpen) (2010). *Minibudget : Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?* Bruxelles, Recherche financée par la Politique scientifique fédérale, p. 33-38 ; p. 414-416, http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_oste/AP/rAP40_2.pdf

95 De Lathouwer, Lieve (1996), *op.cit.*, p. 1-9.

96 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).

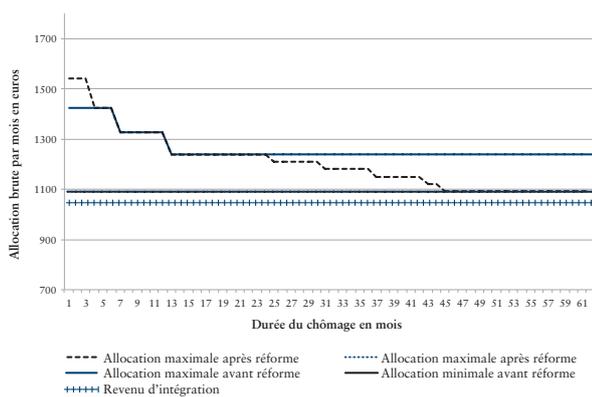
97 La différence entre l'indemnité des isolés, que nous pouvons considérer comme montant de base, et le montant inférieur des cohabitants est par conséquent appelée « droit propre non perçu ».

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

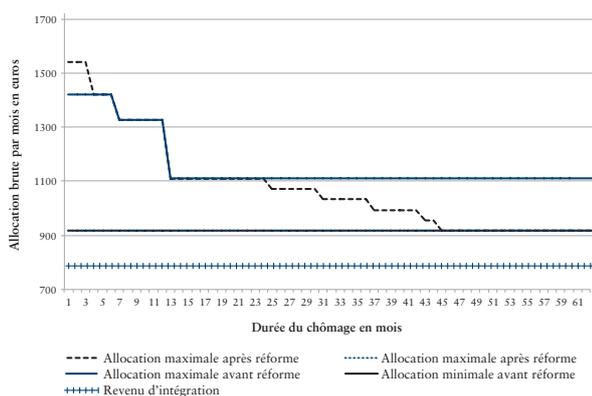
3.1.1.2. Réforme des indemnités en novembre 2012

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

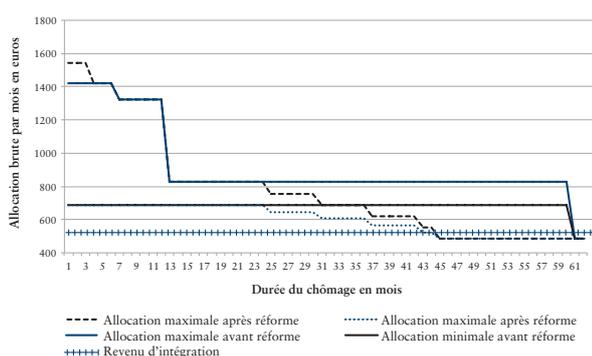
A. Cohabitant AVEC charge de famille



B. Isolé



C. Cohabitant SANS charge de famille



Brève description⁹⁹

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 chômage¹⁰⁰. 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

⁹⁹ Le graphique a été réalisé dans le cadre de la simulation des effets de la dégressivité des allocations de chômage, exécutée par le SPF Sécurité Sociale, à la demande du Conseil Central de l'Économie et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁰⁰ Ces modifications sont détaillées dans l'arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage, *Moniteur belge*, 30 juillet 2012.

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.

Complexité

La complexité de la nouvelle réglementation et ses conséquences sur la sécurité juridique des ayants droit aux allocations pose question. Même lorsqu'on ne tient pas compte des mesures de transition, le montant de l'indemnité va, beaucoup plus que sous l'ancienne réglementation relative à la dégressivité, varier sans cesse pour les cohabitants. En cause, la dégressivité des montants combinée à l'augmentation des phases et aux trois conditions qui déterminent quels groupes sont exemptés de l'application de la dégressivité dans la deuxième période d'indemnisation¹⁰¹. Les choses deviennent plus compliquées encore s'il n'est satisfait qu'à une des conditions lorsque, durant cette période, la dégressivité commence, si la situation familiale change durant une de ces phases, etc., si on retrouve un emploi ou suit une formation professionnelle¹⁰². La réglementation relative au chômage, qui était déjà jugée très complexe, devient ainsi encore moins transparente. La complexité de la réglementation aura pour conséquence que les chômeurs auront énormément de mal à pouvoir se faire une idée de leur budget pour le prochain mois. Ce sera certainement le cas pour ceux qui n'ont travaillé que quelques jours. Mais même pour les institutions chargées d'effectuer les paiements, il sera extrêmement difficile, dans certains cas, d'informer correctement le bénéficiaire du montant qu'il va recevoir. Les participants à la concertation ont attiré l'attention sur le fait que les personnes au chômage, certainement les plus vulnérables, ont besoin d'une estimation la plus exacte possible de leur revenu limité : pour déterminer quels besoins ils peuvent combler en priorité, pouvoir demander un report de paiements ou de dettes.

Sur le plan juridique, cette complexité accrue pourrait compromettre le devoir d'information des organismes de paiement et de l'ONEm quant aux droits et devoirs

.....

101 Palsterman, Paul (2012). « Les réformes de l'été en matière de chômage », p. 946- 966, dans Etienne, Francine et Michel Dumont (dir.), *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Anhemis et CUP, Liège.

102 La dégressivité est, dans ce cas, reportée si on travaille au moins trois mois à temps plein ou à temps partiel (sans allocation de garantie de revenus) ou suit une formation, ou exerce au moins six mois une activité indépendante.

des demandeurs d'emploi¹⁰³. Le manque de transparence est l'un des arguments utilisés par le Netwerk tegen armoede pour demander au Conseil d'État la suspension et même la suppression du nouveau régime de dégressivité.

Une insertion plus rapide sur le marché du travail et un renforcement du caractère assurantiel

L'ancienne dégressivité pour les cohabitants était une opération visant à réaliser des économies. Elle est désormais également couplée à une vision d'activation 'étroite' : en diminuant méthodiquement les allocations, on veut inciter les chômeurs à trouver un emploi plus rapidement. Une telle approche risque d'écarter encore davantage les demandeurs d'emploi du marché du travail.

Selon les responsables politiques, la dégressivité renforcée consoliderait le principe d'assurance dans le régime du chômage. Le principe d'assurance part du point de vue que les ayants droit à une allocation n'ont pas encouru ou subi de risque volontairement. En d'autres termes : ils ont perdu leur travail ou sont restés sans emploi de façon involontaire. Cela implique l'hypothèse suivante : plus longtemps on est sans emploi, plus il y a de chances que cela soit volontaire et que l'on soit responsable de sa propre situation.

L'assurance chômage est pourtant une assurance solidaire ; il est légitime qu'elle tienne compte de la responsabilité sociétale dans la perte de travail et la persistance du chômage. De plus, dans la pratique, plus longtemps on est sans emploi, plus grandes sont les chances que cela soit lié à un ensemble de facteurs qui dépasse la responsabilité individuelle. Il y a moins d'emplois disponibles pour les chômeurs de longue durée, ceux-ci sont également plus souvent faiblement qualifiés (la question de la responsabilité de l'enseignement, y compris de l'enseignement pour adultes, se pose ici) et ils sont, plus que les chômeurs de courte durée, confrontés à la pauvreté. Pour ces raisons, le maintien du caractère illimité des indemnités est souhaité et conciliable avec une assurance chômage solidaire. « *La dégressivité des allocations est une illustration de l'idée dominante selon laquelle il faut vite mettre*

.....

103 Ce devoir d'information est prévu par la Charte de l'assuré social et par certaines dispositions de la réglementation de chômage. Voir http://www.rva.be/Frames/Main.aspx?Path=D_opdracht_VW/Regl/Werknemers/&Language=FR&Items=1/2/16

tout le monde au travail. Une telle politique applique une vision instrumentale du travail et de l'allocation sociale : un emploi doit servir de tremplin pour ne plus 'glander'. On perd ainsi de vue le besoin d'un encadrement intensif et durable pour les personnes en situation de pauvreté, leurs faibles perspectives d'emploi – et encore, généralement dans des emplois précaires – ainsi que les multiples changements de statut tout au long de leur carrière ».

Conséquences en matière de pauvreté

Selon les participants à la concertation, la dégressivité renforcée aggravera encore l'état des revenus de nombreux demandeurs d'emploi et les éloignera plutôt que les rapprochera des emplois durables.

Tout d'abord, ils soulignent que les demandeurs d'emploi pauvres auront encore plus de mal à payer leurs frais locatifs ou leurs dépenses de santé par exemple. Certains d'entre eux devront dès lors reporter des soins médicaux alors même que le stress engendré par leur situation a des effets négatifs sur leur santé physique et mentale. Par ailleurs, la diminution du montant des allocations de chômage risque aussi de les faire entrer dans une spirale de l'endettement. Et cette réduction progressive ainsi que les incertitudes quant à l'allocation future (en raison de la complexité de la législation) ne sont pas de nature à rendre les créanciers plus accommodants. La dégressivité de l'allocation se traduira donc par une perte de moyens, de temps et d'énergie. Cela se fera souvent au détriment de la recherche d'emploi ou du parcours d'insertion. Dans de telles circonstances, les demandeurs d'emploi ne seront pas en mesure de s'insérer plus rapidement sur le marché du travail.

Deuxièmement, la dégressivité augmentera la difficulté pour les chômeurs de supporter les coûts liés à la recherche d'un emploi. Ces coûts sont très variés : frais de téléphone et d'internet, déplacements pour se rendre à un entretien d'embauche, dans des services régionaux de l'emploi ou des centres de formation, garde d'enfants, ... Les frais de déplacement pour aller à un entretien d'embauche ne sont pas remboursés par toutes les Régions. En revanche, ils le sont pour se rendre dans les centres de formation mais les demandeurs d'emploi doivent avancer le montant, ce qui n'est pas toujours évident pour des personnes à faible revenu. Enfin, il est souvent difficile de trouver des services de garde d'enfants à prix abordable, surtout en milieu urbain.

Troisièmement, la dégressivité risque aussi de porter atteinte aux capacités des demandeurs d'emploi. Comme nous venons de le dire, la perte de revenus peut avoir des conséquences néfastes sur leur santé. Pour certains, elle peut aussi rendre plus difficile la participation à des activités sociales et culturelles ou l'engagement bénévole. Or, ce type de participation favorise les chances d'accéder à un emploi : les personnes concernées développent leur réseau informel et améliorent les compétences 'sociales' (atouts importants dans la recherche d'un emploi adapté) ; elles ne tombent pas dans l'isolement et sont en mesure de trouver un soutien (une condition cruciale pour tenir mentalement dans la quête d'un travail).

Quatrièmement, il y a un risque que la dégressivité pousse davantage de chômeurs vers des emplois de moindre qualité et augmente dès lors la pauvreté parmi les personnes qui travaillent. Pour éviter des problèmes financiers, des demandeurs d'emploi qualifiés peuvent être amenés à revoir à la baisse leurs exigences en matière de qualité d'emploi. Mais ce phénomène de surqualification se répercute aussi sur les travailleurs moins qualifiés, qui ont plus de mal à trouver un emploi ou qui doivent se contenter d'emplois précaires¹⁰⁴. La dégressivité plus rapide des allocations de chômage peut les inciter à accepter de tels emplois.

En cinquième lieu, le renforcement de la dégressivité s'inscrit dans le discours sur les devoirs individuels, propre à la logique actuelle de l'activation mais qui s'est aussi infiltré dans d'autres domaines. Ce discours est en partie responsable de la stigmatisation que subissent souvent les chômeurs, plus particulièrement les chômeurs de longue durée. Celle-ci peut saper la confiance en soi, ce qui ne favorise pas la recherche d'un emploi.

Certains responsables politiques affirment que la réforme aura peu d'impact sur le niveau de pauvreté.

- Tout d'abord, ils considèrent qu'une (grande) part des chefs de ménage et des isolés se trouvent déjà au montant minimum. Par conséquent, ils ne subiraient pas les conséquences de la dégressivité. Cet argument est exact mais il ignore les changements de composition familiale toujours plus nombreux dans notre société. Par exemple, un cohabitant qui était jusqu'alors protégé de la pauvreté par le revenu de

son conjoint, risque dorénavant, de l'être moins en cas de passage vers un statut d'isolé ou de chef de ménage.

- Le deuxième argument concerne l'écart entre les maxima et les minima dans la deuxième période qui était déjà faible avant la réforme et le fait que la diminution des indemnités n'intervient que progressivement. Beaucoup ne ressentiraient ainsi qu'une perte limitée de leurs revenus. Cet argument nie le fait que de « *petites* » réductions de revenus peuvent avoir un impact négatif important sur la sécurité d'existence de ménages à faibles revenus. Cela peut entraîner le report de soins de santé nécessaires, ne plus permettre de payer les frais scolaires... On peut s'attendre à ce que la dégressivité renforcée conduise davantage de personnes vers le CPAS. C'est ainsi que la protection contre le risque de chômage est davantage rejetée vers les administrations locales. En outre, une partie des personnes ne trouveront pas le chemin des CPAS ou leurs revenus familiaux seront à peu de choses près trop élevés pour pouvoir prétendre à une aide, bien que leur situation soit comparable à celle de bénéficiaires du revenu d'intégration.
- 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 contre-productifs 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.

Première ébauche d'évaluation quantitative

Une simulation récente – réalisée par le SPF Sécurité sociale à la demande du Conseil Central de l'Économie et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – a permis de chiffrer l'impact de cette dégressivité accrue sur les revenus

des demandeurs d'emploi¹⁰⁵. Après la réforme, le risque global de pauvreté en cas de chômage complet augmenterait plus vite et plus fort avec la durée de chômage : après 61 mois, il atteindrait 28 % (contre 21,5 % avant la réforme). Ce risque accru de pauvreté est observé pour toutes les catégories de ménages, mais en particulier pour les isolés : après 61 mois, il atteindrait pour ceux-ci 71,9 % (contre 11,7 %), soit une hausse de 60,2 %. Pour les chefs de ménage, l'augmentation n'est 'que' de 5 % (pour atteindre 66,1 %), mais ils étaient déjà exposés à un risque de pauvreté très élevé avant la réforme (61 %). Le risque de pauvreté augmenterait de 2 % pour les cohabitants (de 15,6 % à 17,1 %) et serait beaucoup plus bas que pour les autres catégories de ménages.

Ces résultats mettent aussi en lumière un groupe important de demandeurs d'emploi isolés qui ont un revenu équivalent disponible compris entre 50 et 70 % du revenu médian. Alors qu'avant la réforme ils se situaient encore juste au-dessus du seuil des 60 %, ils se retrouveraient en-dessous de cette limite.

La simulation étudie aussi l'impact de la réforme sur les pièges financiers à l'emploi. Elle montre que ce sont proportionnellement les 'surplus du travail' (le gain de revenu en situation d'emploi par rapport à l'allocation de chômage) les plus élevés qui ont le plus augmenté à la suite de la réforme. Autrement dit, les chômeurs qui étaient déjà stimulés financièrement avant la réforme à aller travailler le sont encore plus. On peut conclure de manière générale « *qu'il y a peu de raisons de croire en l'existence de pièges financiers largement répandus dans le chômage. Ceci n'est même pas surprenant vu que, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, l'aspect assurance des allocations de chômage est limité* »¹⁰⁶.

3.1.2. Admissibilité à l'assurance chômage

La réforme a assoupli l'accès aux allocations de chômage sur la base de journées de travail. La période de référence est prolongée. Une personne de moins de 36 ans doit désormais prouver 12 mois

.....

105 Nevejan, Hendrik et Guy van Camp (2013). « La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges : Effets sur le revenu des chômeurs et sur les pièges financiers à l'emploi » in Maystadt, Philippe et al. (dir.), *Le modèle sociale belge : quel avenir ?*, Charleroi, Presses Interuniversitaires de Charleroi, p. 471-507.

106 Nevejan, Hendrik et Guy Van Camp, *op.cit.*, p. 502.

de travail à temps plein dans les 21 derniers mois, au lieu des 18 derniers mois auparavant. Pour une personne âgée entre 36 et 49 ans, la nouvelle période de référence est maintenant de 33 mois, au lieu de 27 mois, pour prouver 18 mois de travail. Et pour les 50 ans et plus, cette période est maintenant de 42 mois, au lieu de 36 mois, pour 18 mois de travail¹⁰⁷.

Le retour à la première période d'indemnisation pour les chômeurs qui se trouvent dans la deuxième ou troisième période est également assoupli. Le nombre de jours de travail à prouver est resté le même. Mais parce qu'une période de référence a été introduite, l'emploi peut être interrompu dans une certaine mesure. Désormais, on peut revenir à la première période si on a travaillé 12 mois à temps plein durant une période de temps de 18 mois. Si on a travaillé à temps partiel 'avec maintien des droits' et au moins selon un horaire de travail à mi-temps (ou 18 heures par semaine), on doit pouvoir démontrer 24 mois de travail durant une période de 33 mois. Pour les travailleurs à temps partiel 'avec maintien des droits' qui travaillent au moins 1/3 temps (ou 12 heures par semaine), ces chiffres sont respectivement de 36 et 45 mois.

Grâce à ces changements, les personnes ayant des contrats temporaires ont plus de chances d'être admises dans le système. Cette adaptation veut offrir une réponse à l'évolution du marché du travail et est en même temps une compensation pour la dégressivité renforcée¹⁰⁸. Mais pour les personnes occupant une position faible sur le marché du travail, les conditions d'accès risquent d'être encore trop sévères. Ils occupent souvent des emplois de très de courte durée en alternance avec des périodes de chômage prolongées.

3.1.3. Conditions d'octroi et de maintien des allocations de chômage

Une fois admis au système du chômage, il faut satisfaire à plusieurs conditions d'octroi pour percevoir les allocations. Nous examinons ici quelles modifications la condition de chômage involontaire a subies au cours de la dernière décennie, suite aux mesures d'activation.

107 Arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage, *Moniteur belge*, 30 juillet 2012.

108 Palsterman, Paul (2012), *op.cit.*

L'exigence de se trouver ou de rester sans emploi involontairement est, comme cité précédemment, indissociable du caractère assurantiel du système. Le contrôle de cette condition est également nécessaire au maintien du principe de solidarité. Parce que la constatation d'un chômage volontaire peut conduire à des sanctions et à l'exclusion du système, il importe que les droits et devoirs des chômeurs sur ce plan soient clairs et justes. Dans une précédente concertation du Service¹⁰⁹, les modifications en matière de chômage involontaire d'avant la récente réforme ont déjà été traitées en détail. Nous ne reproduisons par conséquent que succinctement les constatations concernant ces adaptations.

Plan d'activation du comportement de recherche d'emploi

« Et après un an, j'ai finalement obtenu un contrat en intérim. Le problème c'est qu'il s'agissait de contrats journaliers. A l'ONEm, ils ont dit qu'ils voyaient bien que j'ai été actif, mais que malheureusement, cela ne suffisait pas parce qu'il y avait trop de périodes intermédiaires pendant lesquelles je n'avais pas travaillé. »

En 2004, le Plan fédéral d'activation du comportement de recherche d'emploi, fortement inspiré des lignes directrices européennes et de la philosophie d'activation dominante, a prévu que l'ONEm utilise l'outil de la contractualisation pour contrôler régulièrement les efforts de tous les chômeurs de longue durée pour chercher un emploi. Il s'inscrit dans une réforme plus large, dont les lignes de force sont une harmonisation des transmissions entre les services de placement régionaux et l'ONEm ainsi qu'un accompagnement plus intensif des demandeurs d'emploi par ces services.

Selon les responsables politiques, le contrôle de la disponibilité 'passive', sur laquelle la réglementation en matière de chômage involontaire se base de manière excessive, ne suffirait plus dans une politique 'activatrice' d'emploi. Vérifier la disponibilité 'active' serait devenu une nécessité. De cette manière, le principe d'assurance serait mieux pris en compte. Cela générerait alors un meilleur équilibre entre les droits et devoirs des chômeurs et garantirait le maintien de la durée illimitée des allocations. Le contrôle systé-

109 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

matique des efforts de recherche serait également plus juste que l'exclusion en raison d'un chômage de durée anormalement longue, incarné anciennement par l'article 80¹¹⁰ : sauf dans certains cas, les chômeurs cohabitants en troisième période d'indemnisation et dont la durée de chômage avait atteint une certaine limite, voyaient leur droit à l'allocation suspendu. Dans la pratique, il s'agissait surtout de femmes.

Cette approche se heurtait, et se heurte encore toujours, à de très nombreuses critiques provenant des organisations de terrain. Les critiques ne portent pas sur le contrôle en soi, puisque ces organisations reconnaissent qu'il est propre à un système d'assurance solidaire. Elles estiment que l'article 80 suscitait un traitement inégal des cohabitants mais, selon elles, la nouvelle procédure d'activation ne conduit pas à davantage d'équilibre entre les droits et les devoirs, et au contraire le fausse. En effet, la charge de la preuve de la situation de chômage se déplace davantage en direction du chômeur lui-même. La compensation que le Gouvernement propose, à savoir de pourvoir à un parcours d'accompagnement sur mesure, par les services régionaux, n'est pas équivalente. Si une telle offre n'a pas été reçue, on n'est en effet nullement exempté du contrôle. Le suivi d'une formation ou d'actions, dans le cadre d'un parcours, rendant temporairement impossible la recherche d'un emploi, ne dispense pas non plus le chômeur du contrôle et d'une éventuelle évaluation négative. Le fait d'assortir l'octroi d'une allocation de chômage à un plus grand nombre de conditions et d'imposer des engagements inscrits dans un contrat (en vue d'un accès rapide à l'emploi mais sans tenir suffisamment compte des conditions de vie et du besoin d'un trajet d'insertion plus long) ainsi que – selon certains – l'utilisation même du contrat (qui ne prend pas en compte l'inégalité du rapport de force entre le demandeur d'aide et l'administration) entraînent une perte de droits. L'approche s'appuie sur une conception erronée de la responsabilité du chômage (de longue durée), à savoir qu'il est avant tout lié au comportement individuel du chômeur. Parallèlement à la critique sur la dégressivité renforcée, on peut par conséquent affirmer que le caractère d'assurance – solidaire – est affecté.

Le Plan d'activation prévoit de tenir compte de la situation personnelle et sociale des intéressés, ainsi que de

.....

110 Article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991, suspendu à partir du 1^{er} juillet 2006.

leurs limites sur le marché du travail. Malgré cela, plusieurs études¹¹¹ et organisations de terrain signalent que ce plan se traduit par une forte augmentation du nombre de sanctions, qui touchent avant tout les plus vulnérables. L'absentéisme, tant aux rendez-vous ONEm qu'aux convocations des services régionaux, est accru par la crainte des sanctions, conséquence des politiques d'activation renforcée. Des changements réguliers d'adresse, des démarches infructueuses vers l'emploi par le passé et le découragement qu'elles entraînent, les difficultés pour comprendre les formulaires administratifs,... expliquent dans de nombreux cas l'absentéisme et le non-respect des engagements contractuels. Les études ont démontré qu'une part importante des chômeurs sanctionnés s'adresse au CPAS ou se retire du marché du travail, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'une politique d'activation du marché de l'emploi. Cela soulève aussi la question de savoir combien de ces personnes ne trouvent pas le chemin du CPAS.

Enfin, selon l'expérience de certaines associations, le Plan d'activation incite à accepter des emplois précaires. Pour échapper à la pression d'activation, certains se lanceraient également dans une activité d'indépendant, alors qu'ils ne possèdent pas (encore) les compétences nécessaires pour le faire.

Ce plan a également des effets sur les professionnels de l'accompagnement des chômeurs. Certains témoignent de l'évolution de leur métier et de la difficulté croissante pour déterminer les contours précis de leur fonction. Les travailleurs sociaux se retrouvent souvent entre le marteau et l'enclume, entre le rôle de contrôleur et celui d'accompagnateur. Les facilitateurs ONEm doivent établir des contrats qui tiennent compte des conditions de vie des chômeurs. Or, la figure même du contrat implique une négociation. Mais pour qu'il puisse y avoir une véritable négociation, les chômeurs devraient avoir la possibilité d'exprimer leur vision et leur point de vue. Cela suppose que les facilitateurs disposent du temps et des moyens pour le faire. Mais en pratique, les facilitateurs sont confrontés à des rendez-vous très courts et à l'obligation de mettre en œuvre les sanctions. Quant aux conseillers des services de place-

.....

111 Vicky Heylen, et al. (2009). *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS, le Plan d'activation du comportement de recherche*, Recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, p. 23-31, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Eindrapport_sanctie_volledig_FR.pdf ; Cherenti, Ricardo (2007). *Les sanctions ONEm. Le coût pour les CPAS. Étude 2012 (chiffres 2011)*, Union des Villes et des Communes de Wallonie asbl, Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle, p. 7.

ment régionaux, leurs démarches pour accompagner vers l'emploi sont souvent de plus en plus normées par le concept d'employabilité¹¹². Certains témoignent de leur frustration lorsque leur volonté d'aider et d'accompagner est freinée par des objectifs chiffrés ou des procédures déshumanisées.

Les responsables politiques reconnaissent que le Plan d'activation échoue sur un certain nombre de points, notamment dans le suivi de chômeurs vulnérables, par les transferts vers les CPAS et l'absence aux entretiens¹¹³. L'ONEm lui-même souhaite en tenir compte en offrant une formation sur la pauvreté aux facilitateurs qui assurent le suivi. De cette façon, l'une des propositions du premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté est réalisée¹¹⁴. Pour des personnes qui sont 'éloignées du marché du travail', l'Accord de Gouvernement fédéral prévoit que le Plan d'activation actualisé contiendra des dispositions spécifiques concernant la procédure d'activation.

La procédure d'activation renouvelée raccourcira les délais de suivi et élargira davantage le champ d'application. Les personnes de 50 à 58 ans seront à l'avenir convoquées pour un contrôle. Par le transfert de compétence de la mise en œuvre de la disponibilité 'active' vers les Régions, les services régionaux pourront décider s'ils veulent contrôler eux-mêmes les chômeurs de 58 à 60 ans, ou externaliser cela à l'ONEm. Les personnes ayant une incapacité de travail de 33 % ne seront plus exemptées de contrôle. La question est de savoir si ces changements conduiront à un exode de l'assurance chômage et un afflux dans l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Selon des experts actifs dans ce dernier dispositif, c'est déjà le cas actuellement : chronologiquement, l'entrée en vigueur progressive du Plan d'activation s'est fait parallèlement à une hausse sensible du nombre de personnes indemnisées par l'assurance obligatoire SSI¹¹⁵.

Critères d'emploi convenable

En tant que mécanisme de contrôle, les critères d'em-

ploi convenable garantissent pour de nombreux acteurs le meilleur équilibre entre droits et devoirs. Ils déterminent quand on peut refuser un emploi sans risquer de perdre son allocation ; l'objectif est de protéger le travailleur contre le travail précaire. Cela suppose des initiatives de la part des Gouvernements : créer des emplois qui répondent aux exigences de ces critères d'emploi convenable et favoriser les politiques qui incitent les employeurs privés à créer de tels emplois. Néanmoins, la protection offerte par ces critères a diminué. C'est dû au fait qu'ils restent fortement inspirés par le modèle du ménage à salaire unique et qu'ils n'ont pas suivi l'évolution du marché de l'emploi ; ils n'apportent pas une réponse valable au manque de places (à prix abordable) dans les services de garde d'enfants, ni à l'augmentation des emplois temporaires et à temps partiel qui augmentent le risque de pauvreté.

L'Accord de Gouvernement fédéral prévoit un durcissement de deux critères pour le travailleur qui refuse ou quitte un emploi à partir de 1^{er} janvier 2012. D'une part, la distance jusqu'à laquelle un emploi est considéré comme acceptable est portée de 25 à 60 km, indépendamment de la durée du déplacement. D'autre part, on raccourcit le délai durant lequel une offre d'emploi ne doit pas correspondre au diplôme ou au métier exercé, avec une modulation selon l'âge et la durée de la carrière. Ce délai est désormais de trois mois (au lieu de six) pour les travailleurs de moins de 30 ans qui ont moins de cinq ans de carrière et de cinq mois pour les autres. La première modification est problématique pour les personnes en situation de pauvreté car ils sont particulièrement touchés par les problèmes de mobilité (souvent, ils ne peuvent pas se payer de voiture ; l'entreprise n'est pas toujours aisément accessible en transports publics voire pas du tout ; s'ils ont une voiture, le déplacement implique des frais considérables qu'ils peuvent difficilement supporter). En ce qui concerne la seconde modification, on constate que le délai de six mois était déjà court au vu du temps que peut prendre la recherche d'un emploi, entre autres à cause du manque structurel d'emplois (de qualité) dans certains secteurs.

Parcours d'activation « larges »

Depuis longtemps, des initiatives soucieuses des personnes sans emploi très vulnérables sont mises en œuvre au sein des services de placement régionaux, parfois en collaboration avec d'autres partenaires. Au cours de cette dernière décennie, des dispositifs

112 Prival, Margaux (2013), *op.cit.*, p.22.

113 Vice-première ministre et ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances (2 octobre 2008). *Accompagnement et suivi de chômeurs : présentation des nouveaux chiffres et perspectives*.

114 Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté et SPP Intégration sociale (2008). *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, p. 39.

115 Palsterman, Paul (s.d.). *La problématique des publics très éloignés de l'emploi. Médicaliser le chômage pour mieux exclure ?*, document non publié.

destinés à ces populations ont été élaborés, proposant des parcours de plus longue durée, ainsi qu'une approche transversale aux différents domaines de vie. Le VDAB a mis au point des parcours *werk-welzijns-trajecten* spécifiques pour les personnes défavorisées¹¹⁶. En Région wallonne, au Forem, le 'Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle' (DIISP) visait les demandeurs d'emploi rencontrant de gros problèmes d'insertion. Ce dispositif a été remplacé en 2012 par 'l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi', qui s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi et offre la possibilité de varier l'intensité de l'accompagnement. Il peut être mis en œuvre en collaboration avec des opérateurs pouvant contribuer à une insertion socioprofessionnelle de qualité et durable¹¹⁷. En Région de Bruxelles-Capitale, ce sont surtout les opérateurs privés qui se chargent des actions à l'égard d'un public vulnérable : côté francophone, il s'agit par exemple des 'Missions locales' et 'Organismes d'insertion socioprofessionnelle'(OISP), côté néerlandophone, la coordination est assurée par Tracé Brussel.

Ces initiatives sont saluées par les acteurs de terrain. Elles sont l'expression d'une activation 'large' ou 'positive' qui ne se limite pas à orienter vers le marché du travail mais est attentive à l'effectivité des droits fondamentaux. On peut également les considérer comme des instruments qui mettent en pratique l' 'inclusion active'. Pourtant, ces organisations estiment que la politique d'activation 'étroite' est encore dominante, également auprès des services de placement régionaux. La hausse des transmissions de données à l'ONEm (et des sanctions qui en découlent) suite à l'absence à une convocation de cet organisme, au refus de participer à une formation professionnelle ou à des actions d'insertion (ou de l'arrêt de la participation)... en constituent une illustration¹¹⁸. Ces opérateurs privés qui collaborent avec les services régionaux signalent également qu'un très grand nombre de chômeurs s'adressent à eux pour un accompagnement ou une formation afin de satisfaire aux obligations du Plan d'activation fédéral ou d'engagements contractuels régionaux. Selon eux,

la chose est contreproductive, car le succès de leurs actions s'appuie sur la participation volontaire des demandeurs d'emploi. Dans les parcours d'activation 'larges', il est parfois fait mention d'une zone de tension entre le besoin de l'ayant droit d'aborder des problèmes dans d'autres domaines de vie et l'objectif du service public d'entamer l'orientation vers le travail.

3.2. Allocations de chômage sur la base des études

3.2.1. Montants

De 1972 à 1981, les 'allocations d'insertion' (alors appelées 'allocations d'attente') ont été calculées sur la base du salaire minimum de la commission paritaire nationale auxiliaire pour employés, ou du salaire que l'on gagnait durant la période d'attente. Suite à des mesures d'économies, elles sont devenues forfaitaires. La réforme consécutive à l'Accord de Gouvernement fédéral a certes changé le nom et les conditions d'admissibilité et d'octroi de ces allocations, mais pas les montants. Elles sont – un peu – supérieures au montant de la catégorie similaire dans la réglementation sur le revenu garanti, avec une faible différence par rapport au montant minimum des allocations de chômage ordinaire, uniquement dans le cas d'un cohabitant avec charge de famille¹¹⁹. Un très grand nombre d'ayants droit à une allocation d'insertion professionnelle doivent dès lors s'adresser au CPAS pour un revenu d'intégration ou un soutien complémentaire. La montée du chômage des jeunes ces dernières années renforce encore ce phénomène.

D'une part, on pourrait justifier les faibles montants en soulignant que les jeunes qui sortent des études n'ont effectué aucune prestation de travail, qu'ils n'ont pas contribué au système et ne peuvent donc pas bénéficier des mêmes droits. Mais beaucoup de ces chômeurs ont bel et bien déjà travaillé et donc contribué, mais ne peuvent satisfaire aux conditions d'accès strictes basées sur le travail. La flexibilisation accrue et le chômage structurel persistant y ont contribué. Le résultat est aussi que le profil d'âge des ayants droit à une allocation d'insertion a changé peu à peu : ils sont de plus en plus âgés. D'autre part, on pourrait affirmer

116 Gouvernement flamand (2013). *Voortgangsrapport 2012-2013 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding Actieprogramma Kinderarmoede*, p. 58-60, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VoortgangsrapportVAPA_2012-2013.pdf

117 Décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion, *Moniteur belge*, 23 janvier 2012.

118 Il s'agit ici de cas de 'chômage volontaire' qui sont énumérés à l'article 5§1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.

119 http://www.rva.fgov.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_opdracht_VW/&Items=3

que, dans le cas de cohabitants, la nécessité est moindre. D'un point de vue historique, le groupe cible de ces allocations est celui de jeunes qui sortent de l'école, qui, en attendant de trouver un emploi, vivent encore chez leurs parents. On s'attend alors à ce que ces derniers contribuent encore à soutenir leurs enfants financièrement. Mais un groupe croissant de chômeurs plus âgés dans ce dispositif ne peut recourir à cette solidarité familiale. Enfin, il faut rappeler que des allocations insuffisantes forment un obstacle dans le parcours vers l'emploi.

3.2.2. Conditions d'ouverture du droit

Dans le prolongement de l'Accord de Gouvernement fédéral, les conditions d'admission sur la base des études sont devenues plus sévères. La période d'inscription en tant que demandeur d'emploi qui précède le moment où ils pourront prétendre à une allocation d'insertion est prolongée à partir du 1^{er} janvier 2012 de 9 à 12 mois. À cela s'ajoute une condition d'accès supplémentaire : l'ONEm convoquera les jeunes sortant des études à un entretien d'évaluation, à deux reprises durant le stage d'insertion professionnelle (au cours du 7^e et du 11^e mois). L'ONEm vérifiera ainsi si les intéressés ont recherché activement du travail. Si les deux entretiens reçoivent une évaluation positive, on ouvre après un an le droit à une allocation d'insertion. Si un ou les deux entretiens sont négatifs, un nouvel entretien doit, de suite, être demandé. Deux évaluations positives sont requises pour pouvoir ouvrir le droit à cette allocation. Quiconque ne se présente pas à l'entretien après une deuxième lettre recommandée et n'a pas de raison valable motivant son absence, reçoit de toute façon une évaluation négative et voit son droit à une allocation d'insertion reporté jusqu'à la convocation à un nouvel entretien¹²⁰.

3.2.3. Conditions de maintien du droit

Avant la réforme de 2012, la procédure classique en matière de comportement de recherche actif était d'application pour les ayants droit à une allocation d'insertion. Avec la réforme, une nouvelle procédure d'activation adaptée est venue la remplacer avec des délais anticipés

120 Arrêté royal du 17 juillet 2013 modifiant les articles 36, 59bis/1, 59ter/1, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies/1 et 59quinquies/2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 29 juillet 2013.

et plus réguliers en termes de suivi et un cycle de deux entretiens d'évaluation, au lieu de trois¹²¹. Après six mois d'allocations d'insertion, les chômeurs reçoivent une demande écrite de la part de l'ONEm d'être informé sur les efforts de recherche fournis. Ils ont le choix de renvoyer leur réponse par le biais d'un formulaire ou de solliciter un entretien oral dans le mois. Contrairement à la procédure classique, l'entretien de suivi intervient maintenant uniquement à l'initiative des chômeurs. En cas d'évaluation positive (de la réponse ou de l'entretien) ils conservent leur indemnité et six mois plus tard suit une nouvelle évaluation, selon la même procédure. En cas d'évaluation négative, ils sont convoqués dans le mois pour un entretien et une évaluation définitive. Si cette évaluation définitive est négative, une suspension intervient alors pendant minimum six mois. Ensuite, ils peuvent demander une nouvelle évaluation pour percevoir à nouveau des allocations d'insertion. Une autre nouveauté est la limitation du délai des allocations à trois ans. Après avoir démontré une certaine période de travail (six mois pendant une période de deux ans), un droit complémentaire de six mois s'applique toutefois. Désormais, une condition d'âge est en vigueur : la demande d'allocation doit être introduite avant l'âge de 30 ans.

3.2.4. Impact sur la pauvreté

Les nouvelles conditions risquent d'avoir des répercussions négatives pour la sécurité d'existence d'un très grand nombre de jeunes sortant des études. Les associations de terrain ne sont pas les seules à s'inquiéter, c'est également le cas du Conseil National du Travail¹²². Par manque de possibilités sur le marché du travail, la prolongation du délai d'insertion professionnelle mènera peut-être davantage de personnes vulnérables vers le CPAS ou reportera leur insertion sur le marché du travail pour une période plus ou moins longue. Il faut s'attendre à ce que la procédure d'activation

121 Arrêté royal du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 30 juillet 2012. Voir http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_new/&Items=1&Language=FR pour plus d'informations.

122 Conseil National du Travail et Conseil Central de l'Economie (2012). *Avis N° 1.806 - CCE 2012-0780 DEF CCR 10. Sixième rapport bisannuel de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, Séance commune des Conseils du 17 juillet 2012 ; Collectif Solidarité contre l'Exclusion (2013). « ONEm : Contrôle 'dispo jeune' pour chômeur en allocation d'insertion », *Ensemble*, n° 79, août 2013, p. 42-45 ; Collectif Solidarité contre l'Exclusion (2013). « Jeunes en stage d'insertion : attention, contrôle dispo ! », *Ensemble*, n° 80, octobre 2013, p. 10-13.

lors de cette étape et pendant la période au cours de laquelle des allocations sont perçues, auront le même effet. Elles ne contiennent en effet aucune disposition qui tienne compte de la problématique de la pauvreté. En cas d'évaluation négative ou d'absence sans raison valable après une deuxième convocation, ils encourent une suspension de six mois. Dans la procédure ordinaire, c'est quatre mois, voire moins en fonction de la situation familiale et de revenus¹²³.

Les conditions plus sévères veulent recentrer davantage le système des allocations sur la base des études sur son objectif initial, à savoir une allocation de transition temporaire avant que l'on ait travaillé suffisamment

123 Plus d'infos sur les sanctions dans la procédure classique : http://rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_documentation/&Items=1&Language=NL et http://rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_documentation/&Items=1&Language=FR

4. Revenu d'intégration

*« Je dois demander à certaines personnes comme au CPAS, de m'aider. C'est embêtant mais surtout humiliant. Parce que d'habitude, je ne demande jamais rien. J'essaye toujours de me débrouiller par moi-même. Mais je ne peux pas faire autrement »*¹²⁴.

Les précédents Rapports du Service ont dressé à plusieurs reprises le même constat : le renforcement de l'activation a pour effet qu'une partie des chômeurs sanctionnés se tourne vers le CPAS. Ceci est confirmé par une recherche réalisée à la demande du SPP Intégration Sociale sur la période 2005-2007¹²⁵ : le pourcentage de chômeurs sanctionnés qui s'adressent au CPAS n'augmente que légèrement, passant de 10 à 12 % mais comme le total des personnes sanctionnées a plus que doublé sur la même période, il en résulte malgré tout une augmentation importante en chiffres absolus.

Le transfert des demandeurs d'emploi vers le CPAS mène à un transfert des dépenses de sécurité sociale

124 Luttès Solidarités Travail (LST) (2008). « Bienvenue mon bébé... mais j'ai pas... », *La main dans la main*, n°259, p. 2.

125 Heylen, Vicky et al. (2009). *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS. Le plan d'activation du comportement de recherche*, Recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, p. 23-31.

ment pour pouvoir bénéficier d'allocations sur la base de la réglementation ordinaire. Mais, comme suggéré ci-dessus, cet objectif a été abandonné peu à peu : le nombre d'ayants droit dans ce système a augmenté, tout comme leur âge et les allocations d'insertion ont pris un caractère de plus en plus permanent. Vu les caractéristiques de ce système, le nouveau suivi de ces chômeurs peut toutefois sembler légitime. Cela dit, cette nouvelle réglementation semble peu tenir compte du chômage important (des personnes faiblement qualifiées), de l'augmentation du travail intérimaire chez les jeunes ainsi que de leur vulnérabilité sociétale générale. « *Donc si je me retrouve encore une fois au chômage, je retomberais en allocation d'insertion. Je n'aurais pas encore le droit aux allocations chômage car n'ai pas encore travaillé assez longtemps et je me retrouverais sans paiement. J'ai pourtant bien travaillé toute ma vie, mais en intérim...* »

vers le niveau communal : le revenu d'intégration que les CPAS octroient aux chômeurs sanctionnés est remboursé par le niveau fédéral à 50 %, 60 % ou 65 % selon leur taille ; une part importante est donc à charge des CPAS¹²⁶. On parle de 'communalisation' de la sécurité sociale. Avec la localisation de l'action publique à des échelles territoriales de plus en plus réduites, de plus en plus de demandeurs d'emploi sont refoulés hors des systèmes classiques de chômage¹²⁷.

Ce point traite donc du revenu d'intégration et suit la même structure que le point relatif à l'assurance chômage. Nous traiterons tout d'abord de l'adéquation des montants du RI, pour ensuite nous pencher sur ses conditions d'octroi. La loi de 2002 dispose que « *toute personne a droit à l'intégration sociale* »¹²⁸. Cependant, plusieurs conditions d'octroi existent, telles que l'âge, le lieu de résidence et la nationalité (voir le chapitre transversal).

126 Cherenti, Ricardo (2007), *op.cit.*, p. 18-25.

127 Wels, Jacques (2012). « Les effets pervers d'une diminution progressive des allocations de chômage », *La Revue Nouvelle*, n° 7-8, p. 8.

128 Article 2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

4.1. Montant du revenu d'intégration

Tout comme les autres revenus minimums qui relèvent de l'assistance sociale, le revenu d'intégration a comme objectif de prémunir de la pauvreté les personnes n'ayant aucun autre moyen de subsistance. Il se compose de montants forfaitaires, dont le niveau dépend de la catégorie dont on relève.

L'exposé des motifs de la loi qui a introduit le revenu d'intégration mentionne que le bénéficiaire doit pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine¹²⁹. La référence à la dignité humaine est surprenante pour différentes raisons :

- une telle référence ne figure pas dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale, ni dans celle qui l'a précédée, la loi sur le minimex¹³⁰ ;
- le montant du minimex n'a pas été calculé en vue de garantir un revenu conforme à la dignité humaine. La base en était la garantie de revenus aux personnes âgées, introduite cinq ans auparavant : la hauteur de l'indemnité était uniquement déterminée par des considérations budgétaires. Le ministre compétent et différents parlementaires étaient bien conscients à l'époque que les montants étaient loin d'être suffisants¹³¹. Au fil des ans, on a certes augmenté de temps à autre les montants de base et, depuis quelques années, un mécanisme de bien-être existe afin de faire évoluer les indemnités sociales. Mais des hausses sensibles ne sont pour l'instant pas encore intervenues ;
- les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent et bon nombre d'autres organisations indiquent, depuis de nombreuses années, que les montants ne permettent pas de mener une vie dans la dignité. Le fait que le revenu d'intégration soit encore largement inférieur au seuil de risque de pauvreté¹³² et à la norme budgétaire¹³³ en constitue, selon elles des indications chiffrées.

129 Exposé des motifs, projet de loi relatif au droit à l'intégration sociale, 23 janvier 2002, DOC 50 1603/001.

130 Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *Moniteur belge*, 18 septembre 1974.

131 Parl. doc., Senaat, S.E., 1974, 247/1, p. 3 ; Parl. doc., Senaat, S.E., 1974, 247/1, p. 2 ; Parl. doc., Kamer, Senaat., 1968, 14/1 ; Parl., doc. Kamer, Zittingen 1968-1969, 134, p. 6-8.

132 Voir le tableau dans le chapitre transversal.

133 Van Thielen, Leen et al. (Katholieke Hogeschool Kempen), Deflandre, Dimitri et Marie-Thérèse Casman (Université de Liège), Van den Bosch, Karel (Universiteit Antwerpen) (2010), *op.cit.*, p. 33-38 ; p. 414-416, http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/AP/r/AP40_2.pdf

« [Maintenant je suis au chômage et mes allocations] diminuent au fur et à mesure. Elles ont déjà diminué. Je crois que je peux tomber à 900 euros, 800 minimum. Enfin, un truc comme ça. Et moi franchement, après avoir vécu avec le revenu d'intégration, moi ça me paraît beaucoup 900. Enfin c'est pas que c'est beaucoup mais... Quand on a vécu avec moins de 700 euros... Là tu te dis 'mais comment je fais ?' ». Les montants trop faibles favorisent le recours à l'aide complémentaire, laquelle est également dispensée par les CPAS. Une très grande part de cette aide n'est pas remboursée par l'État fédéral, contrairement au revenu d'intégration. Cela contribue à déplacer la protection sociale vers les administrations locales. Cette aide, contrairement au revenu d'intégration, n'est pas liée à des conditions uniformes s'appliquant à tous les CPAS, ce qui ne favorise pas la sécurité juridique des demandeurs.

Les catégories de ménages ont également fait l'objet de discussions. On a surtout souligné la modicité du montant et l'existence même de la catégorie de cohabitant (voir le chapitre transversal). L'idée que les catégories actuelles de ménage ne tiennent pas suffisamment compte de la composition de famille existe aussi mais elle n'a pas été débattue en concertation¹³⁴.

4.2. Attribution du revenu d'intégration

4.2.1. Lien avec la disposition à travailler

Modifications apportées par la loi sur le droit à l'intégration sociale (loi DIS)

Historiquement, le lien entre l'aide sociale et la réintégration dans le monde du travail ne date pas de la loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale. En effet, dès 1974 et l'établissement du 'montant minimum d'existence', ce droit est conditionné par l'assurance que le demandeur n'est « pas en mesure de se procurer les ressources suffisantes » pour vivre, et au fait qu'il apporte « la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela soit impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impéra-

134 Voir par exemple la proposition du Gezinsbond, <http://www.gezinsbond.be/images/stories/studie/standpunt/leeflonen.pdf>

tives »¹³⁵. Et dès la loi organique de 1976, les CPAS ont la possibilité de mettre à l'emploi les minimexés (articles 60§7 et 61). C'est au CPAS à examiner la disposition au travail de la personne lorsqu'elle introduit sa demande, et ce, indépendamment de l'origine de son état de besoin (qu'il s'agisse ou non d'une sanction¹³⁶).

La contractualisation des relations entre les usagers et les CPAS a été introduite dans la loi de 1974 par le Programme d'urgence pour une société plus solidaire en 1993, qui prévoit que la « *la preuve qu'il est satisfait à [cette condition de disponibilité sur le marché de l'emploi] peut notamment résulter de l'acceptation et du suivi d'un projet individualisé d'intégration sociale proposé par le bénéficiaire ou par le centre* »¹³⁷. Pour les bénéficiaires de moins de 25 ans, la conclusion de ce contrat est obligatoire. Cela a amené de nombreuses personnes à critiquer l'emploi du terme de 'contrat'¹³⁸.

Les principaux changements apportés en 2002 concernent les moins de 25 ans : la loi consacre la priorité à l'emploi sur le versement d'un revenu d'intégration. Le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut ainsi faire l'objet, dans les trois mois qui suivent la demande, d'un contrat de travail ou d'un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) menant à terme à un contrat de travail. Il ne s'agit pas ici d'un 'droit à l'emploi' mais d'une obligation de moyens à charge des CPAS : celle de mettre tout en œuvre pour amener le jeune à l'emploi. Quant aux plus de 25 ans, le bénéficiaire doit dorénavant uniquement « *être disposé à travailler* » : la charge de la preuve de la disposition au travail ne peut plus reposer sur le bénéficiaire uniquement. Tant le CPAS que l'utilisateur doivent 'rechercher activement du travail'. En outre, l'octroi ou le maintien du RI peut être assorti de la conclusion d'un PIIS. Sa conclusion ne sera obligatoire que si le bénéficiaire ou le CPAS en fait la demande¹³⁹.

La question qui se pose est de savoir si cette loi, plus de 10 après son entrée en vigueur, a atteint son

.....

135 Article 6 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *Moniteur belge*, 7 août 1974 ; Zamora, Daniel (2012). « Les CPAS : emplate du contrat social », *Histoire de l'aide sociale en Belgique, Politique*, n° 76, p. 40-45.

136 Dumont, Daniel (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Chartre, Bruxelles, p. 123-124.

137 Article 6 de la loi du 7 août 1974.

138 Dumont, Daniel, *op.cit.*, p. 153.

139 *Ibid.*, p. 180-181.

objectif. Lors de la réforme de la loi, les organisations de lutte contre la pauvreté ont affirmé que, si le revenu minimum ne suffit pas à sortir effectivement de la pauvreté, il constitue malgré tout un tremplin indispensable pour pouvoir faire valoir ses droits fondamentaux dans d'autres domaines. Pour ces organisations, l'imposition d'un plus grand nombre de conditions à l'octroi d'une garantie de revenu a des effets pervers pour les personnes pauvres : en raison de leurs conditions de vie précaires, elles ont plus de mal à comprendre et à négocier les dispositions écrites du contrat et à respecter les conditions qui y figurent ; les sanctionner ne fait donc qu'aggraver leur situation. L'application stricte du lien entre emploi et intégration sociale soulève aussi des questions au vu de la flexibilisation du marché de l'emploi et de la plus grande probabilité que ces personnes soient confinées dans des emplois précaires. Selon ces organisations, faire du droit à l'intégration sociale une condition au droit à un revenu minimal entraîne une 'perte de droits'¹⁴⁰.

L'article 60 §7 de la loi DIS

Les contrats de travail 'article 60§7' représentent le dispositif le plus important de mise à l'emploi pour les bénéficiaires du RI. Ils représentaient, en 2010, 90,9 % des mises au travail par les CPAS¹⁴¹. S'ils permettent de disposer (temporairement) d'un revenu plus important et d'acquérir une expérience de travail, ils soulèvent tout de même de nombreuses questions.

Tout d'abord, un contrat en article 60 peut juridiquement être un contrat à durée indéterminée, mais dans la pratique, il s'agit très souvent d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à durée indéterminée mais auquel il est mis fin au moment où la personne peut (ré)ouvrir ses droits à une allocation de chômage complète. L'État fédéral n'intervient alors plus pour subsidier ce contrat, et souvent, le CPAS arrête le contrat. Il existe tout de même des CPAS qui, alors, engagent les gens sur fonds propres. « *J'ai réussi à rouvrir mes droits au chômage grâce à l'article 60. C'est-à-dire que j'ai travaillé le nombre d'heures qu'il me fallait. J'ai travaillé deux ans. Deux ans où j'ai eu un salaire je dirais comme tout le monde, où j'ai*

.....

140 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'intégration sociale (2001). *Note au Ministre de l'intégration sociale et au conseil des Ministres relative au projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale*, <http://www.luttepauvrete.be/publications/noteintegrationsociale2001.pdf>, p. 4-12.

141 ONEm (2012). *Les allocataires de l'ONEm admis sur la base de prestations de travail pour les CPAS en application de l'article 60§7 de la loi organique des CPAS*, p. 41.

pu remettre plus ou moins en place les petites dettes que j'avais et tout. [...] Je travaillais dans les écoles, et au bout des 2 ans, j'ai des directrices d'école qui ont pleuré pour que je continue, que la commune me fasse un contrat en bonne et due forme. [Mais j'ai pas pu et je suis allée au chômage.] Une fois que la personne a le droit au chômage, on la met sur l'autre filière. Et on réengage un article 60 et on récupère l'argent. Moi, je demandais qu'une chose, qu'on fasse de ce contrat d'article 60 un contrat indéterminé normal. Et que je puisse reprendre le contrôle ». Ces contrats doivent être couplés à la création d'emplois de qualité et à une bonne collaboration avec les services de placement régionaux, les a.s.b.l. et les entreprises, afin de pouvoir représenter une transition durable et une réelle perspective d'avenir. Sans cela, ils risquent de n'être qu'une étape en plus dans le cercle vicieux 'emploi précaire-inactivité' qui, à terme, décourage les demandeurs d'emploi.

C'est également un contrat de travail qui suppose une période d'essai classique. Mais dans les faits, selon les participants à la concertation, certains CPAS mettent en place des stages, de deux semaines ou plus, jusqu'à parfois 6 mois, préalables à l'article 60. Cela peut poser des problèmes : si la personne peut conclure un PIIS formation par le travail, alors ces stages sont acceptables. Sinon, ils sont une forme d'abus. Certains participants à la concertation soulignent que les tribunaux ont d'ailleurs tendance à reconnaître ces stages rétroactivement comme un contrat de travail.

La loi de 2002 dispose que pour les moins de 25 ans, l'emploi doit être adapté à la situation personnelle et aux capacités de l'intéressé¹⁴². Ce n'est pas précisé pour les bénéficiaires plus âgés, mais cela semble s'imposer, au vu de la philosophie générale de la loi. Ainsi, un juge a reconnu qu'un emploi à temps plein proposé à une mère éduquant seule ses sept enfants n'était pas un emploi 'adapté'¹⁴³.

Enfin, différentes organisations signalent que, depuis le renforcement de l'approche d'activation, des personnes sans emploi sanctionnées par l'ONEm se voient refuser systématiquement le droit à un revenu

d'intégration par certains CPAS parce qu'ils estiment qu'ils ne satisfont pas aux conditions relatives à la disposition à travailler. Les participants à la concertation relatent également que des CPAS font une distinction claire entre ceux qui demandent le RI et ceux qui demandent l'aide sociale (allocation de chauffage, aides en nature,...) : les chômeurs exclus auraient droit au premier type d'allocation, mais pas au deuxième. Cela revient à supprimer toutes les aides connexes au RI, de façon automatique. Une telle interprétation de la réglementation est pourtant illégale. La notion de 'disposition au travail' selon la loi DIS doit en effet être distinguée de la 'disponibilité pour le marché de l'emploi' selon l'A.R. portant réglementation du chômage. Qu'une personne ait été sanctionnée ou non par l'ONEm, le CPAS doit examiner concrètement les démarches réalisées par le demandeur¹⁴⁴. Si le système de vases communicants entre les différents dispositifs de protection sociale ne fonctionne plus, cela laissera de nombreuses personnes, déjà vulnérables, sans rien. Notons en outre les expériences de bénéficiaires que l'on veut obliger à travailler bénévolement, chose pour laquelle il n'existe pas non plus de base légale.

4.2.2. La problématique des indépendants

Les indépendants trouvent difficilement le chemin du CPAS. Ils ont tendance à ne demander de l'aide qu'au dernier moment, quand leurs problèmes sont déjà graves et multiples. Et beaucoup de travailleurs sociaux ne sont pas familiarisés avec leur problématique. Certains participants à la concertation évoquent le fait que trop peu de CPAS suivraient les formations axées spécifiquement sur l'accompagnement des indépendants. Il est parfois question de méfiance ; ceci est la conséquence des difficultés rencontrées lors du contrôle des revenus des indépendants durant l'enquête sociale. Certains CPAS ajouteraient même des conditions pour les indépendants qui ne sont pas conformes à la loi : par exemple, en se basant sur des factures au lieu des revenus réels, en demandant de tenir une comptabilité analogique par mois en plus de la comptabilité normale par trimestre, en demandant de cesser leur activité, et en ne tenant pas compte des cotisations sociales et des paiements anticipés d'impôt ou de la distinction entre le revenu personnel et celui de la société. Il arrive souvent que le CPAS refuse

142 Art.6, §1^{er} de la loi du 26 mai 2002.

143 Trib. Trav. Nivelles, 21 janvier 2004, Chron.D.S., 2006, p.235 ; Mormont, Hugo et Katrin Stangherlin (dir.) (2011). *Aide sociale – Intégration sociale, le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, p. 327.

144 Mormont, Hugo et Katrin Stangherlin (dir.), *op.cit.*, p. 327.

d'accorder une aide s'il constate que l'indépendant possède un bien immobilier. En réalité, il n'est pas rare que ces indépendants doivent payer un emprunt dont le montant correspond à peu près à un loyer. La question se pose de savoir si le législateur ne doit pas accepter plus de souplesse sur ce plan.

De plus en plus de CPAS prennent toutefois conscience qu'ils doivent mieux développer le soutien pour ce groupe cible. Les accords de collaboration en Flandre (et dans le futur en Région de Bruxelles-Capitale) avec des associations qui aident les indépendants en difficulté en constituent une illustration. Mentionnons également deux initiatives en cours du SPP Intégration sociale (IS) :

- une collaboration du SPP IS avec des 'experts de terrain' afin de permettre aux travailleurs des CPAS de mieux répondre aux questions spécifiques qui leur sont adressées par le public des indépendants en difficulté. Un élément essentiel consiste à déterminer les revenus dans le cadre de l'enquête sociale préalable à l'octroi du revenu d'intégration. Ce projet s'achèvera d'ici la fin de l'année et une publication suivra au début de l'année prochaine ;
- la réalisation d'une brochure destinée aux indépendants en difficulté afin de contribuer à réduire le non-exercice des droits qu'ils peuvent revendiquer auprès du CPAS.

5. Assurance en cas de faillite

L'assurance en cas de faillite est le système le plus récent faisant partie du statut social des indépendants¹⁴⁵. Dans certaines circonstances, elle fait fonction d'allocation de remplacement pour les indépendants. On pourrait par conséquent la considérer, d'une certaine manière, comme une forme limitée d'assurance chômage. Mais une différence importante est que l'assurance en cas de faillite, tout comme le revenu d'intégration, est résiduaire par nature : pour pouvoir y prétendre, il faut avoir épuisé ses droits à d'autres indemnités. Une deuxième différence est qu'il n'y a pas de prime à payer pour pouvoir bénéficier de l'indemnité. Si c'était le cas, pratiquement aucun failli ne pourrait y recourir¹⁴⁶.

Le champ d'application de l'assurance en cas de faillite a été élargi à plusieurs reprises. Initialement, le système était uniquement ouvert aux travailleurs indépendants faillis, à savoir des indépendants qui ont été personnellement déclarés en faillite (entreprise unipersonnelle), ainsi que les gérants, administrateurs et associés commandités d'une société commerciale qui a été déclarée en faillite, pour

autant qu'il ne s'agisse pas d'une faillite frauduleuse. Ensuite, l'assurance en cas de faillite s'est élargie aux personnes sous le coup d'un règlement collectif de dettes. Cela permet aux non-commerçants, comme les aidants indépendants, les agriculteurs ou les personnes exerçant une profession libérale, d'y recourir, étant donné que ceux-ci ne peuvent être déclarés en faillite¹⁴⁷. Depuis le 1^{er} octobre 2012, l'assurance a encore été élargie, notamment dans certaines situations de force majeure (catastrophe naturelle, destruction de matériel de travail, incendie et allergie). Il est désormais possible d'avoir recours à plusieurs reprises à l'assurance en cas de faillite, à condition que la durée totale sur l'ensemble de la carrière professionnelle ne dépasse pas 12 mois. Il est important – certainement pour les plus vulnérables, parce qu'ils éprouvent le plus de difficultés face aux formalités administratives – de prévoir dorénavant un délai de deux trimestres pour introduire la demande au lieu d'un¹⁴⁸.

'L'assurance' implique le maintien des droits en matière de prestations familiales et de soins de santé et une prestation mensuelle, qui correspond aux

145 Arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, *Moniteur belge*, 13 décembre 1996.

146 Tussenstap (2013). *Opleidingscyclus voorkomen tot genezen. Het faillissement humaniseren*, p. 13-15.

147 Unizo-studiedienst (2008). *Van faillissementsverzekering tot overbruggingsrecht*.

148 Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (INASTI) (23 octobre 2012). *Assurance en cas de faillite*, <http://www.rsvz.be/fr/selfemployed/bankruptcyinsurance/index.htm>

montants de la pension minimum pour indépendants, durant douze mois au maximum durant tout le parcours professionnel en tant qu'indépendant¹⁴⁹.

Les caisses d'assurances sociales doivent de manière automatique informer leurs membres faillis de leurs droits à bénéficier de l'assurance en cas de faillite. Le courrier que la caisse d'assurance sociale envoie à ce propos, arrive presque toujours dans les mains du curateur, qui ne transmet pas toujours ou trop tardivement cette information importante à l'indépendant. Selon le groupe de concertation, c'est l'une des causes de *non take-up*. Chaque année, une demande est introduite dans seulement 8 à 10 % des faillites¹⁵⁰. Une autre cause est la méconnaissance de cette réglementation par de nombreux indépendants. Le caractère résiduaire de l'assurance en cas de faillite n'incite pas non plus à introduire une demande : on doit d'abord par exemple demander une allocation de chômage et attendre la décision quant à savoir si on entre en considération, ensuite peut-être s'adresser au CPAS parce que la décision se fait attendre longtemps. En outre, 'l'assurance faillite' ne contribue pas à la constitution de droits à la pension et est limitée dans le temps, contrairement à l'assurance chômage. Selon la DG Indépendants du SPF Sécurité Sociale, cela est cohérent : les indépendants ne contribuent pas à l'assurance en cas de faillite et leurs cotisations sociales n'ont été augmentées ni au moment de l'introduction de cette allocation ni lors de l'augmentation de son montant ; il n'y aurait donc pas assez de moyens financiers disponibles pour étendre ce droit.

D'après les participants au groupe de concertation, une des difficultés liée à l'assurance en cas de faillite est qu'elle n'offre un soulagement qu'aux indépendants qui ont effectivement fait faillite, en leur fournissant un remplacement de revenu temporaire. L'assurance faillite ne constitue pas une solution pour les travailleurs indépendants qui se trouvent pris dans de grandes difficultés financières mais sans être en faillite. Ceux qui ne font pas faillite mais qui mettent un terme à leur activité dans les quinze ans après le début de celle-ci peuvent bénéficier d'une allocation de chômage à condition d'avoir travaillé suffisamment longtemps comme salarié avant de devenir indépendant. Ils doivent alors apporter la preuve de ce travail salarié. En pratique, il leur est extrêmement difficile de fournir cette preuve, voire de démontrer que leur employeur précédent ne veut plus les réengager (condition exigée si le travailleur a démissionné de son travail comme salarié)¹⁵¹. Et enfin, l'assurance créerait un obstacle au retour à l'emploi : à la différence des personnes au chômage, les indépendants faillis ne peuvent prétendre à des mesures de mise à l'emploi ; de plus, ils perdent leur allocation dès qu'ils vont travailler un jour.

Les acteurs de terrain sont donc acquis à l'idée d'une indemnité de cessation. Ce serait une sorte d'allocation de chômage temporaire à la suite d'une cessation forcée avant une faillite ou à la suite d'une faillite. Il existe déjà de tels systèmes à l'étranger¹⁵².

149 <http://www.rsvz-inasti.fgov.be/fr/tools/numbers/bankruptcyallowance.htm>

150 Unizo-studiedienst, *op.cit.*

151 Lambrecht, Johan, Van Caillie, Didier et.al. (2012), *op.cit.* p. 39-43., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=295159&langtype=2060>

152 *Ibid.*, p. 39-43.

Recommandations

1. Mener une politique globale et cohérente de lutte contre la pauvreté des travailleurs salariés

En comparaison avec d'autres États membres de l'UE, la Belgique se caractérise par un taux de travailleurs salariés exposés à un risque de pauvreté relativement faible. Cependant, en chiffres absolus, il s'agit d'un groupe très important. Des recherches et des signaux venant du terrain indiquent en outre que le chiffre de risque de pauvreté sous-estime le nombre de travailleurs salariés pauvres.

Lutter efficacement contre la pauvreté des travailleurs nécessite une politique générale visant à prévenir et à combattre la pauvreté. Elle exige une approche politique qui combine, de manière cohérente, la possibilité de bénéficier de revenus professionnels suffisants avec de bonnes conditions de travail et des services sociaux accessibles.

1.1. Créer davantage d'emplois de qualité, en particulier pour les travailleurs les plus vulnérables

Le risque élevé de pauvreté des adultes vivant dans un ménage sans emploi ou faiblement rémunéré permet de supposer qu'un emploi est le meilleur moyen pour sortir de la pauvreté. C'est vrai dans de nombreux cas. Mais pour une partie des chômeurs, un des obstacles pour trouver rapidement un emploi est précisément la pauvreté dans laquelle ils vivent. Il faut donc y remédier en priorité. Pour beaucoup de chômeurs vulnérables, plusieurs éléments doivent être combinés :

- créer davantage d'emplois : déjà avant la crise, beaucoup de chômeurs, à commencer par les moins qualifiés, ne trouvaient pas d'emplois tenant compte de leurs qualifications et de leurs possibilités. La réduction du décrochage scolaire et le développement d'une offre de formations et d'accompagnements de qualité permettraient de mieux orienter les chômeurs vers les offres d'emploi vacantes. De plus, les pouvoirs publics pourraient davantage exercer un rôle d'exemple en matière de création d'emplois pour les personnes plus vulnérables. Ils pourraient également développer les incitants pour des employeurs dans l'économie sociale et l'économie classique, en veillant toutefois à ce que ceux-ci n'entraînent pas d'effets de substitution ou d'effets d'aubaine ;
- garantir de bonnes conditions de travail ou donner la

perspective de pouvoir accéder à un emploi qui offre de telles conditions : la tendance à la flexibilisation du marché de l'emploi est, en général, négative pour les travailleurs qui ont déjà du mal à s'insérer. Les contrats de courte durée ou intérimaires devraient constituer un tremplin vers un emploi stable. Quant aux emplois à temps partiel, ils devraient être un véritable choix pour les travailleurs (il s'agit généralement de femmes) et fournir un revenu (complémentaire) suffisant pour le ménage. Les travailleurs sous contrat à temps partiel doivent dès lors être suffisamment informés de l'impact du travail à temps partiel sur les droits sociaux (chômage, pension) ;

- s'attaquer aux discriminations sur le marché de l'emploi auxquelles sont surtout confrontés les travailleurs d'origine hors UE et les travailleurs âgés.

1.2. Engager le débat sur une augmentation des salaires minimums bruts

Sous l'influence de l'approche du 'Make Work Pay', le retard des salaires minimums bruts par rapport à l'évolution du bien-être s'est aggravé. Cette tendance est moins visible pour les salaires minimums nets car il existe des mesures (para)fiscales qui augmentent les revenus nets des emplois faiblement rémunérés (bonus à l'emploi). Il est demandé aujourd'hui de réfléchir à une augmentation des salaires minimums bruts pour :

- pouvoir augmenter sensiblement les allocations d'assistance sociale et de sécurité sociale (voir le chapitre transversal) et maintenir un écart suffisant entre les salaires minimums et les allocations sociales. Réaliser cette augmentation au moyen d'une nouvelle majoration du bonus à l'emploi risquerait de créer un piège aux bas salaires ;
- renforcer les droits de la sécurité sociale des travailleurs ayant un bas salaire. Les allocations de sécurité sociale sont calculées en fonction des salaires bruts.

1.3. Garantir des services publics et sociaux accessibles et abordables financièrement

La Recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active attache, à juste titre, beaucoup d'importance aux services publics et sociaux (mobilité, garde d'enfants, logement social, services de santé,...) qui

peuvent faciliter le passage vers l'emploi. En Belgique, les difficultés pour accéder à certains de ces services et leur coût constituent un frein plus important à l'acceptation d'un emploi que l'écart de revenu entre une allocation sociale et un salaire à temps plein. C'est pourquoi développer l'éventail de ces services et améliorer leur accessibilité financière aura des répercussions positives sur la sécurité d'existence et la sécurité d'emploi des personnes qui vivent dans des ménages à faibles revenus.

2. Faire connaître et expliquer les changements issus de la réforme en matière d'assurance chômage

- Donner aux organismes de paiement les moyens et les outils nécessaires pour qu'ils puissent fournir une information correcte et des explications accessibles à tous ; le renforcement de la dégressivité rend plus complexe encore la réglementation relative à l'assurance chômage. Ceci peut entraîner des erreurs dans le calcul des montants et des informations erronées, et par conséquent créer une insécurité juridique et une perte de droits. Les organismes de paiement ont aussi plus de mal à informer les demandeurs d'emploi de la manière dont leur allocation va évoluer pendant les prochains mois alors que ceux-ci, en particulier ceux qui ont un faible revenu, ont besoin de pouvoir évaluer correctement leur budget à court terme.
- Prévoir des possibilités d'accompagnement suffisantes, par les services de placement régionaux et les organismes de paiement, des bénéficiaires d'une allocation d'insertion. La nouvelle procédure de contrôle des bénéficiaires d'une allocation d'insertion prévoit que les chômeurs ne sont plus automatiquement convoqués à un entretien de suivi à l'ONEm mais peuvent choisir d'avoir cet entretien ou d'envoyer à l'ONEm un formulaire reprenant des informations sur leurs efforts pour trouver un emploi. Solliciter soi-même un entretien, demander de l'aide pour remplir le formulaire, répondre correctement aux questions et comprendre la portée de celles-ci pour le maintien des droits, sera problématique pour les demandeurs d'emploi fragilisés.

3. Évaluer l'impact sur la pauvreté de la réforme de l'assurance chômage

Les participants déplorent que les réformes réalisées en exécution de l'Accord de Gouvernement fédéral de 2011

n'aient pas fait l'objet d'une étude préalable pour évaluer leurs conséquences éventuelles en termes de pauvreté ('mesure d'impact sur la pauvreté'), avec la participation d'associations où dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, d'autres associations de lutte contre la pauvreté et de services sociaux. En outre, ils estiment qu'une mesure d'impact sur la pauvreté du Plan d'activation du comportement de recherche des chômeurs, reste pertinente, malgré les évaluations déjà effectuées. En effet, ces réformes ont de profondes répercussions sur les conditions de vie des demandeurs d'emploi, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté.

Nous résumons ici les principaux éléments à prendre en compte dans cette évaluation, d'après les participants au groupe de concertation :

Éléments à prendre en compte pour l'évaluation de la dégressivité renforcée des allocations de chômage

- le grand retard des allocations de chômage par rapport à l'évolution du bien-être, malgré le léger redressement suite à l'instauration du Pacte des générations ;
- l'impact de la dégressivité renforcée sur la protection contre la pauvreté. Avant la réforme, les montants minimaux, mais aussi maximaux, pour les chefs de ménage et les isolés en deuxième période d'indemnisation, n'offraient pas de protection suffisante contre la pauvreté. La dégressivité introduite pour ces catégories de ménages risque d'encore renforcer cela, rendant plus difficile l'accès au logement et aux soins de santé, augmentant les risques de surendettement, etc. Cela peut également diminuer l'énergie disponible pour entreprendre des démarches en vue de trouver un emploi ;
- l'impact de la dégressivité renforcée sur les moyens disponibles pour couvrir les coûts liés à la recherche d'un emploi (téléphone et internet, transport, garde d'enfants,...) ;
- l'impact de la dégressivité plus rapide qui s'appliquera aux cohabitants, en tenant compte de la perspective de genre.

Éléments pour l'évaluation du contrôle du chômage involontaire

- l'impact de la modification de deux critères d'emploi convenable : distance domicile/travail plus longue et délai relatif au maintien du choix professionnel raccourci ;
- l'impact du Plan d'activation et son extension à de

nouvelles catégories de chômeurs. Le Plan d'activation a déplacé la charge de la preuve du chômage involontaire dans la direction du demandeur d'emploi. Les plus vulnérables courent le plus de risques de sanctions parce que la procédure de suivi ne tient pas suffisamment compte de leur problématique ;

- l'impact du renforcement des conditions d'ouverture et de maintien du droit aux allocations d'insertion sur l'insertion socioprofessionnelle et les conditions de vie. La nouvelle procédure de suivi risque de rendre plus difficile l'insertion des jeunes socialement vulnérables. De plus, la limitation de l'allocation à trois ans et à l'âge de 33 ans peut entraver les conditions de vie des ayants droits, si leur sortie du système n'est pas suivie par une transition vers un emploi durable.

Éléments pour l'évaluation de l'accès aux allocations de chômage sur la base du travail

L'impact de l'assouplissement de l'admissibilité au chômage et de la possibilité de retour à la première période d'indemnisation pour les personnes ayant eu une carrière marquée par une succession d'emplois à court terme.

4. Garantir la protection contre le chômage au niveau fédéral

Le Plan d'activation a mené à ce qu'une partie des chômeurs sanctionnés se tournent vers les CPAS. La dégressivité renforcée menace de provoquer le même effet. Dans l'attente d'une évaluation de ces réformes, les CPAS doivent disposer des moyens suffisants pour répondre au nombre supplémentaire de demandeurs, de sorte que les droits sociaux de ces derniers soient le moins possible détériorés.

5. Garantir un revenu minimum permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine

Le revenu d'intégration ne permet pas de vivre conformément à la dignité humaine. À titre indicatif, rappelons que le montant du RI se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté et de la norme budgétaire, malgré les augmentations qui ont eu lieu ces dernières années et l'introduction du mécanisme d'adaptation au bien-être.

6. Évaluer les effets de la conditionnalité du revenu d'intégration et en débattre

Intensifier le contrôle des interprétations illégales des conditions relatives à la disposition à travailler (exemple : les CPAS qui refusent systématiquement d'attribuer un RI à des chômeurs sanctionnés) ;

- améliorer la diffusion d'informations sur les procédures de recours en cas de sanctions des bénéficiaires et accompagner ceux qui y ont recours ;
- développer un instrument uniforme d'enregistrement des sanctions des bénéficiaires du RI ;
- mener une évaluation qualitative et quantitative des sanctions, avec la participation des acteurs de terrain concernés, en se basant également sur l'instrument d'enregistrement des sanctions.

7. Mener un débat relatif à l'enquête sur les ressources préalable à l'octroi du revenu d'intégration

- Un certain nombre d'éléments dans le mode de calcul – la prise en compte d'autres revenus du ménage, les montants exonérés (revenu cadastral, économies, biens immobiliers bâtis et non bâtis pour lesquels les indépendants ont encore un emprunt en cours,...) et les taux d'intérêt fictifs qui sont appliqués pour estimer la part de leurs économies dans les moyens d'existence – sont considérés comme injustes. Leur évaluation, en collaboration avec les différents acteurs, peut indiquer comment mettre ce mode de calcul davantage en adéquation avec la réalité et mieux tenir compte de situations de vie difficiles.
- Certains CPAS imposeraient des conditions supplémentaires aux indépendants, ce qui n'est pas légal. Une association qui accompagne des indépendants en difficulté est prête à collaborer à la mise au point d'un instrument qui aiderait à déterminer les revenus réels des indépendants et qui entraînerait une simplification administrative.

8. Améliorer encore les services des CPAS destinés aux indépendants

Étendre les accords de coopération avec des associations qui accompagnent des indépendants en difficulté et proposer aux travailleurs sociaux des formations qui concernent spécifiquement ce public. Les indépen-

dants s'adressent en effet difficilement au CPAS et les travailleurs sociaux des CPAS sont parfois peu familiarisés avec leur problématique.

9. Mener un débat sur l'extension de l'assurance en cas de faillite et sa conversion en une 'indemnité de cessation d'activité'

- Investir beaucoup plus dans la prévention des faillites, ce qui commence par une aide à apporter dès le lancement de l'activité. Il convient à cet égard de poursuivre les efforts entrepris par les Régions.
- L'assurance en cas de faillite n'est pas une solution

pour les indépendants dont l'activité n'est plus viable, mais qui ne peuvent pas faire appel à l'assurance en cas de faillite ou à l'assurance chômage pour obtenir un revenu temporaire de remplacement. On peut se demander si ces indépendants et les indépendants faillis ne pourraient pas être couverts par une seule indemnité, une sorte d'indemnité de cessation d'activité qui ferait office d'allocation de chômage temporaire. Un débat sur une telle indemnité doit aussi aborder la question de son financement, dans l'optique du maintien de l'équilibre du régime des travailleurs indépendants.

Liste des participants

Groupe de concertation

- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- CAW Oost-Vlaanderen
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- CGSLB – Service d'études fédéral / ACLVB - Federale Studiedienst
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
- CSC - Travailleurs sans emploi / ACV - Werkzoekendenwerking
- CSC Service d'études - ACV Studiedienst
- Équipes populaires
- Federatie van Vlaamse OCMW - maatschappelijk werkers
- Fédération des Centres de Services Sociaux
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Front commun des SDF
- Gezinsbond
- Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes / Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
- La Rochelle
- Le Forem
- Luttes Solidarités Travail

- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad
- Relais Social du Pays de Liège
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen
- SPP Intégration sociale / POD Maatschappelijke integratie
- VDAB
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - afdeling maatschappelijke integratie en werk
- Vierdewereldgroep - Mensen voor mensen vzw
- Vlaamse Ouderenraad
- vzw Wieder
- Welzijnsschakels

Contacts bilatéraux

- ABVV Vorming en Actie voor werklozen
- De Lege Portemonnees
- l'aDAS – Défense des Allocataires Sociaux
- ONEm – Direction Réglementation chômage et contentieux

Récit de vie 3

Recueilli le 22 février 2013

Une femme divorcée de 54 ans, avec certaines difficultés de santé, habite à nouveau avec un partenaire. Ils louent sur le marché privé.

Vers l'âge de trente ans, elle a des problèmes de dos et doit être opérée. Travailler lui devient pénible et elle ne parvient plus non plus à s'occuper des tâches ménagères. Elle souffre de surcroît de problèmes psychiques. Elle est forcée d'arrêter de travailler, ce qu'elle a du mal à accepter.

Elle se sépare de son mari et se retrouve seule. Au CPAS, elle peut compter sur « *une très bonne accompagnatrice* » et a droit à un revenu d'intégration. « *Mais il est très difficile de s'en sortir avec ce revenu. Si vous vous retrouvez seule et devez commencer une nouvelle vie, c'est vrai, ce n'est vraiment pas évident, et c'est ainsi que je suis tombée dans la pauvreté.* »

Avec le soutien du CPAS, elle effectue les démarches nécessaires pour obtenir une allocation pour personne handicapée. « *Et ces papiers ne parviennent jamais à être en ordre. Il faut aller ici, puis là, puis encore là. S'informer à tel et tel endroit, et à chaque fois, encore et toujours de nouveaux papiers. Et les personnes qui reçoivent constamment de tels papiers disent aussi 'nous ne savons pas'. Cela aurait dû être beaucoup plus clair.* »

Entre-temps, elle peut également compter sur un soutien financier du CPAS qui intervient dans ses frais médicaux, tant qu'elle est en thérapie. « *Dès le moment où j'ai dit, en concertation avec le psychologue, 'je vais mieux', le CPAS m'a dit 'oui, mais maintenant vous devez payer vous-même'. J'ai donc en fait été obligée de rester en psychiatrie pour avoir droit à un revenu. Cela n'allait pas.* »

Elle rencontre un autre homme et ils vont vivre ensemble. Elle perd son allocation. « *Lorsque j'étais mariée, je ne recevais aucun revenu parce que j'étais mariée, puis, pendant une période, bien, et maintenant, je ne reçois à nouveau plus rien. C'est ainsi : qui suis-je encore ? Que reste-t-il de moi en tant que personne ? Suis-je à nouveau devenue un numéro qui peut s'estimer heureux de pouvoir quémander ? Ce n'est pas un sentiment agréable pour moi... Sur le marché du travail, cela ne va plus, donc oui... Je savais bien que si je vivais avec quelqu'un, je ne recevrais plus rien, mais, en définitive, il faut bien faire des choix.* »

Elle utilise le système du tiers payant social chez le médecin de famille mais trouve qu'il faut être autonome pour oser le demander. « *C'est comme si je me trouvais dans une armoire, et il faut maintenant que j'ouvre cette porte devant moi. Je ne le sens pas bien. De l'autre côté, c'est quand même facile aussi. Cela revient au même que quand on va à la caisse maladie avec son attestation. Mais quand on est dans une situation où l'on se dit 'j'ai vraiment besoin de ces 20 euros pour m'en tirer', on est bien obligé de le demander la première fois* ». C'est difficile d'avancer les frais médicaux.

Elle a récemment changé de mutualité parce qu'elle avait l'impression qu'ils la regardaient de haut en tant que patiente psychiatrique. Elle est maintenant très satisfaite de son contact avec le

service social. « C'est une différence gigantesque. Quand j'y vais maintenant, on me dit 'assieds-toi, nous allons regarder ça ensemble, quels papiers as-tu ? Le soutien est totalement différent et c'est un grand avantage de savoir : maintenant, tu dois faire ceci, puis ça. Avoir le sentiment que quelqu'un est derrière vous, qui peut vous aider, car à proprement parler, on ne sait parfois plus par où commencer. »