

# TABLE DES MATIÈRES

## **IV. Protection sociale pour les pensionnés et futurs pensionnés**

Introduction

1. Pauvreté chez les personnes âgées

1.1. *La pauvreté des personnes âgées selon les indicateurs de pauvreté*

1.2. *Parcours de vie et pauvreté*

2. Évolutions des pensions et impact sur la pauvreté

2.1. *Défi du vieillissement*

2.2. *Premier pilier : pensions légales*

2.3. *Deuxième et troisième piliers*

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

Recommandations

Liste des participants

## IV. PROTECTION SOCIALE POUR LES PENSIONNÉS ET FUTURS PENSIONNÉS

*Les pensions de retraite et de survie sont essentielles pour la protection minimum et le maintien du niveau de vie des personnes âgées. De nombreux pensionnés vivent cependant dans la pauvreté. Ces dernières années, on parle des pensions surtout en fonction de l'évolution démographique – en particulier le vieillissement de la population – et du financement des pensions, considéré comme problématique. L'âge légal et effectif de la pension est également à l'ordre du jour. La situation des personnes qui vivent dans des conditions socioéconomiques difficiles est par contre peu présente dans ces débats ; c'est elle qui est au centre de ce chapitre. Quel est l'impact de la réforme des pensions et en particulier des périodes assimilées sur la pauvreté ? Quel est l'impact de la tendance à faire travailler plus longtemps les personnes quand on sait que l'usure prématurée est une des caractéristiques de la pauvreté ? Que signifie le développement d'un deuxième et troisième pilier pour les personnes pauvres ? Et beaucoup d'autres questions encore...*

## Introduction

Les pensions de retraite et de survie constituent une branche importante de la sécurité sociale et sont, à ce titre, essentielles pour la protection minimum des pensionnés et le maintien de leur niveau de vie. Un groupe de concertation du Service a traité de ces questions.

Dès le démarrage des travaux, les participants ont voulu insister sur le fait que les revenus procurés par les pensions ne constituent qu'un élément, même s'il est fondamental, de la sécurité d'existence et du maintien du bien-être des personnes âgées. Le logement (aussi bien le coût que la qualité de celui-ci), les soins de santé, la prise en charge des personnes âgées, la mobilité, la culture... en sont d'autres qui jouent un rôle majeur. Le contexte et le calendrier dans lesquels s'inscrit cette concertation n'ont pas permis d'analyser en profondeur tous ces sujets. Mais le Service a déjà travaillé sur un certain nombre d'entre eux dans le passé. Ces réflexions sont consultables dans les Rapports bisannuels précédents du Service.

Notons que ce sont les régimes de pensions des travailleurs salariés et dans une moindre mesure, des indé-

pendants qui ont retenu l'attention du groupe de concertation.

Dans ce chapitre, nous donnons d'abord un aperçu de la problématique de la pauvreté chez les personnes âgées, d'une part sur la base des indicateurs existants et d'autre part au regard du parcours de vie.

Nous examinons ensuite les régimes de pensions. Depuis des années déjà, le vieillissement est mis en avant comme un défi important. Nous évoquons le débat sur le financement des pensions, la politique menée – sur le plan européen et en Belgique – et enfin la stratégie tendant à ce que les personnes travaillent durant davantage d'années. Après cela, nous abordons les trois piliers de pensions.

Nous examinons ensuite le volet 'assistance sociale', à savoir la garantie de revenus aux personnes âgées. En guise de conclusion, nous présentons des recommandations.

## 1. Pauvreté chez les personnes âgées

### 1.1. La pauvreté des personnes âgées selon les indicateurs de pauvreté

Pour avoir un aperçu de la problématique de la pauvreté chez les personnes âgées, nous commençons par examiner le risque de pauvreté qu'elles encourent<sup>284</sup>.

.....

284 Le critère appliqué pour mesurer le risque de pauvreté est le seuil de 60 % du revenu net médian équivalent. La possession d'une habitation n'y est pas prise en compte. Lorsque le revenu net total d'un ménage se situe en-dessous de ce seuil, on parle d'un risque de pauvreté. Selon les données d'EU-SILC 2011 (une enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie et un instrument important pour dresser un état de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale tant en Belgique que sur le plan européen), 15,3 % de la population belge appartient au groupe courant un risque accru de pauvreté. Concrètement, cela signifie que 15,3 % de la population vit dans un ménage ne disposant pas d'un revenu de 12.005 euros net par an, soit 1000 euros net par mois pour un isolé, ou de 25.209 euros net par an ou 2.101 euros net par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants (source : SPF Économie – DGSIE : EU-SILC 2011).

Le risque de pauvreté parmi les personnes âgées (65+) donne une image de la situation financière de cette tranche d'âge. En 2010, le risque de pauvreté parmi les personnes âgées était de 20,2 % (20,1 % pour les hommes, 20,3 % pour les femmes). Le risque de pauvreté parmi les pensionnés, y compris ceux qui ont pris leur prépension, est bien sûr aussi intéressant pour notre propos. Il était de 17,3 % en 2010<sup>285</sup>. Depuis un certain temps déjà, plusieurs organisations attirent l'attention sur le fait que le risque de pauvreté des personnes âgées et les pensionnés est supérieur à celui de l'ensemble de la population belge (15,3 % en 2010). Les CPAS aussi rencontrent de plus en plus

.....

285 [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_personnes\\_agees.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_personnes_agees.htm), tableau 14a (Source : SPF Économie – DGSIE : EU-SILC 2005-2011) et [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_nombre\\_pauvres.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm), tableau 1d.

souvent cette réalité, il est vrai aussi grâce à leur attitude de plus en plus pro-active dans le dépistage des personnes âgées vulnérables.

Le pourcentage élevé de risque de pauvreté peut cependant être nuancé parce que le fait d'être ou non propriétaire d'un logement n'est pas pris en considération dans le calcul du revenu. Nombre de personnes âgées sont propriétaires de leur logement. Au moment où elles atteignent l'âge de la pension, elles ont la plupart du temps fini de rembourser leur emprunt hypothécaire. Si on prend en compte le fait de posséder un logement, le risque de pauvreté des personnes âgées (11,3 %) se situe en dessous du pourcentage du reste de la population (13,6 %) <sup>286</sup>. La propriété n'est toutefois pas toujours une garantie contre la pauvreté. Des recherches ont montré que les personnes âgées socialement fragilisées vivent souvent dans des logements inadaptés (mauvaise isolation, moindre confort, etc.), et ne disposent pas des moyens, de la force ou du réseau social pour y apporter les réparations nécessaires.

Lorsque nous analysons l'intensité du risque de pauvreté, nous observons qu'en termes de revenu, la situation des personnes âgées qui encourent un risque de pauvreté est moins précaire que celle du groupe de population âgé de 16 à 64 ans se trouvant sous le seuil de risque de pauvreté. Le revenu médian des personnes âgées encourant un risque de pauvreté (13 % sous le seuil de pauvreté) est supérieur à celui de la population plus jeune (20 % sous le seuil de pauvreté) <sup>287</sup>. D'autres indicateurs de pauvreté confirment cela. Au sein de la population présentant un risque de pauvreté, les personnes âgées disent ressentir moins de 'déprivation matérielle grave' <sup>288</sup> que les ménages plus jeunes. De même, toujours parmi les personnes présentant un risque de pauvreté, selon l'indicateur subjectif de la pauvreté – les répondants EU-SILC indiquent s'il leur est difficile ou très difficile de joindre les deux bouts – le score est plus bas chez les plus de 65 ans que chez les plus jeunes.

286 Comité d'Etude sur le Vieillessement (2013). *Rapport annuel*, s.l., Conseil supérieur des Finances, p. 47. Source : SPF Economie - DGSIE, EU-SILC 2011 (revenus 2010).

287 *Ibid.*, p. 43 et p. 47-48. Source : SPF Economie - DGSIE, EU-SILC 2004-2011 (années de revenus 2003-2010).

288 Le taux de privation matérielle grave est un des 3 indicateurs utilisés pour mesurer la pauvreté dans le cadre de la politique européenne. Il décrit la situation des personnes qui ne peuvent acquérir des biens ou des services qui sont considérés comme essentiels pour vivre.

D'un autre côté, les chiffres peuvent aussi être sous-évalués. Ils se basent sur l'enquête EU-SILC. Les personnes qui résident en maison de repos et de soins ne sont pas reprises dans l'échantillon constitué pour cette enquête. Bien que le concept de risque de pauvreté soit difficilement applicable dans le contexte d'une maison de repos et de soins, il se pourrait que les chiffres EU-SILC soient sous-estimés. Une étude sur la base des données de la *Datawarehouse* Emploi et Protection sociale (Banque carrefour Sécurité sociale) indique que les pensionnés qui sont dans une institution ont un revenu équivalent moindre que les pensionnés du même âge qui vivent dans un ménage privé (la différence, chez les plus de 85 ans, qui forment la majorité, est minime, il est vrai). Le pourcentage de personnes âgées dans des institutions qui perçoivent la GRAPA ou le RGPA (ancienne GRAPA : revenu garanti aux personnes âgées) – une indication de la proportion de personnes qui ont de bas revenus – est beaucoup plus haut que chez les personnes qui ne sont pas dans une institution, à savoir 15,7 % contre 5,3 % (il se pourrait naturellement que le premier groupe reçoive plus d'aide pour faire valoir ces droits) <sup>289</sup>.

Les personnes âgées doivent souvent faire face à des frais de soins de santé plus élevés et des frais supplémentaires pour l'aide à domicile ou d'autres aides. Cela peut avoir un grand impact sur le budget. Dans les budgets de référence, ces soins aux personnes âgées sont pris en compte : un montant supplémentaire de 140 euros est prévu pour les personnes qui ont de tels frais médicaux et d'aide à domicile <sup>290</sup>.

La pauvreté chez les personnes âgées est un phénomène multiforme et touche les différents groupes sociaux de manière très diverse. Des chiffres indiquent que des indépendants tombent également souvent dans la pauvreté lorsqu'ils prennent leur pension <sup>291</sup>.

289 Peeters, Hans, Annelies Debels et Rika Verpooten (2013). *Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences of Income and Poverty Statistics*, *Social Indicators Research*, vol. 110, n°1, p. 752-769.

290 Les 'budgets de référence pour une vie conforme à la dignité humaine' indiquent de quel revenu une famille doit disposer pour pouvoir participer, de manière digne, à la vie de la société. En partant d'une théorie générale sur les besoins humains, il est fait appel à d'autres sources d'informations (standards officiels et directives, avis d'experts et avis de familles qui ont de bas revenus) pour déterminer quels produits et services, de quelle qualité, dans quelle leur quantité et leur prix, sont nécessaires pour participer à part entière à la vie en société. Ils sont calculés par le 'Centrum voor Sociaal Beleid'. <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/index.php?q=content/11-belgische-armoedegrenzen-en-referentiebudgetten-2008>

291 Maes, Marjan (2010). « La pauvreté chez les personnes âgées en Belgique lors du passage de l'emploi à la retraite », *Revue belge de sécurité social*, p. 5-33.

Une analyse du risque de pauvreté chez les personnes âgées montre que durant la période allant de 2003 à 2010, le pourcentage de personnes âgées qui encourent un risque de pauvreté a évolué de 21 % en 2003, via un maximum de 23,2 % en 2005, à 20,2 % en 2010. Les auteurs soulignent que, malgré un certain nombre d'améliorations de la protection du revenu minimum garanti pour les personnes âgées, le risque de pauvreté a à peine diminué durant cette période ; on constate une diminution significative uniquement pour les isolés. L'intensité de la pauvreté, la différence entre le revenu et le seuil de pauvreté, a quant à elle, diminué<sup>292</sup>. La Commission d'étude pour le vieillissement prévoit, grâce à la politique menée en matière de pensions (GRAPA, pension minimum et allongement des carrières) et à la participation d'un plus grand nombre de femmes au marché de l'emploi, qui se constituent ainsi des pensions plus élevées, encore une diminution significative du risque de pauvreté d'ici à 2060<sup>293</sup>. Des participants à la concertation posent cependant la question de savoir si une prospection à si long terme peut être confirmée, cela dépend en effet en grande partie des efforts qui seront fournis concernant la hauteur du montant des pensions les plus basses et de la GRAPA.

## 1.2. Parcours de vie et pauvreté

La situation des personnes âgées pauvres ne peut être considérée sans prendre en compte les conditions dans lesquelles elles ont vécu et leur parcours en termes d'emploi. Leur situation est le résultat d'un processus de déprivation cumulative accompagné d'une combinaison de conditions de travail défavorables par exemple, mais aussi de carrières incomplètes ou encore d'une mauvaise santé... Durant la concertation, il a été dit avec force qu' « *un travailleur pauvre est souvent un pensionné pauvre* »<sup>294</sup>.

Il est important de prendre en compte le fait que les conditions de vie difficiles auxquelles sont confrontées les personnes en situation de pauvreté et d'insécurité d'existence – stress chronique, des conséquences néfastes de l'environnement de vie, du manque de

sommeil, d'une alimentation déséquilibrée,... – peuvent faire en sorte que le corps s'affaiblit plus rapidement et que le vieillissement biologique s'accélère. C'est ce que nous appelons le processus du 'vieillessement précoce'<sup>295</sup>. Les professionnels de la santé sur le terrain font depuis longtemps ce constat, tout comme des médecins-inspecteurs ou médecins du travail : des personnes sont devenues incapables de travailler tout en n'ayant pas un problème de santé précis ou spécifique qui justifie cette incapacité (l'usure de l'organisme n'est pas une 'maladie' reconnue officiellement). Ces professionnels expliquent : « *on est parfois contraints à refuser une invalidité parce qu'on n'a pas les éléments précis pour la justifier alors qu'on est convaincu, et que tout employeur serait également convaincu, que cette personne n'est plus capable d'assurer un travail physique* ». Ces constats sont confirmés par la littérature scientifique<sup>296</sup>.

Le vieillissement précoce se retrouve dans les statistiques, sous la forme de différence d'espérance de vie. En 2001, la différence d'espérance de vie à 25 ans entre les niveaux de formation les plus hauts et les plus bas atteignait en Belgique 7,47 ans pour les hommes et 5,92 ans pour les femmes. Les écarts sont encore plus marqués quand on compare l'espérance de vie en bonne santé : en 2004, un homme de 25 ans n'ayant pas suivi de formation pouvait espérer vivre 18,58 années de moins en bonne santé que les hommes les plus qualifiés ; pour les femmes, cette différence était de 18,18 années<sup>297</sup>.

Les chiffres du Collectif 'Morts de la rue Bruxelles' qui recense les décès parmi les personnes qui ont vécu une partie de leur vie dans la rue constituent un autre type d'indicateurs. L'âge moyen du décès est de 46 ans à Bruxelles en 2010 (contre 48,6 en 2008).

292 Van den Bosch, Karel et Greet De Vil (2013). *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan.

293 Comité d'étude sur le vieillissement, *op.cit.*, p. 62.

294 Les citations en italique dans le texte sans mention de la source sont des interventions de participants à la concertation.

295 Le Service de lutte contre la pauvreté a fait, avec l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, une présentation relative à cette problématique, dans le cadre de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre générations 2012 ([www.beactive2012.be](http://www.beactive2012.be)).

296 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2008). *Pauvreté et vieillissement. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008*, Bruxelles, Commission communautaire commune, p. 66 et p. 77.

297 [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_vieillessement.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_vieillessement.htm) Source : Van Oyen Herman et al. (dir.), (2011). *Les inégalités sociales de santé en Belgique*, Gand, Academia Press, 2011, p. 19 et p. 33.

Bien que l'espérance de vie soit de plus en plus élevée, les différences entre les groupes socioéconomiques, les écarts entre eux ne diminuent pas. Pour les groupes les plus pauvres, l'augmentation de l'espérance de vie se fait au même rythme que la durée de vie en mauvaise santé. L'état de santé général, évalué sur la base de ce qu'en disent les personnes elles-mêmes, évolue au fur et à mesure de l'âge et se détériore plus rapidement chez les personnes qui vivent dans des conditions

difficiles. Si on utilise le niveau d'instruction comme indicateur du statut socioéconomique, il apparaît que, dans la catégorie des 45-54 ans, 14 % des personnes disposant d'un faible niveau de formation sont en mauvaise santé, contre 5 % des personnes qui ont un niveau supérieur de formation. Entre 2005 et 2011, les différences se sont encore accrues<sup>298</sup>.

.....  
298 Source : Eurostat, EU-SILC 2011.

## 2. Évolutions des pensions et impact sur la pauvreté

### 2.1. Défi du vieillissement

#### 2.1.1. Financement des pensions

Le vieillissement, autrement dit la proportion croissante de personnes âgées dans l'ensemble de la population, est généralement qualifié de défi majeur. Il est aussi, au même titre que la mondialisation, identifié comme le défi le plus important dans la Stratégie de Lisbonne de l'Union européenne<sup>299</sup>. Les causes de cette évolution démographique sont le déclin de la natalité, le départ à la retraite de la génération du *baby-boom* (la vague de naissances au lendemain de la deuxième guerre mondiale) et la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie au cours des prochaines décennies, partiellement compensées par l'immigration<sup>300</sup>. En raison du vieillissement de la population, le coefficient de dépendance des personnes âgées est appelé à augmenter fortement (plus que doubler)<sup>301</sup> : en 2060, pour chaque personne de plus de 65 ans, il n'y aurait plus que deux personnes en âge de travailler (15-24 ans) au lieu de quatre actuellement. Combiné avec d'autres évolutions du marché de l'emploi (arrivée plus tardive des jeunes sur le marché de l'emploi et départ anticipé de travailleurs âgés), cela risque, selon l'UE, d'avoir un impact négatif sur la croissance

économique, la productivité, la protection sociale et les finances publiques. Cette évolution compromettrait la réalisation de systèmes de retraite adéquats et durables<sup>302</sup>.

L'utilisation du ratio 'nombre d'actifs par personne âgée' pour analyser la problématique du vieillissement, est cependant critiquable. Selon les prévisions les plus récentes, la population belge est appelée à croître pour atteindre 12,7 millions d'habitants en 2060. La répartition des groupes d'âge de 0 à 14 ans, de 15 à 64 ans et de 65 ans et plus évoluera en effet respectivement de 17 % à 16,2 %, de 65,5 % à 58 % et de 17,6 % à 25,8 %. En chiffres absolus, le nombre de personnes âgées augmentera très fortement (d'environ 1.350.000 unités par rapport à 2012), de même que celui des moins de 15 ans (d'environ 200.000) et des personnes en âge de travailler (d'environ 150.000). Si on compare le nombre de travailleurs à celui des non-actifs, la situation future est moins dramatique que ce que le débat laisse souvent penser. En 2012, il y a 100 travailleurs pour 139,3 non-actifs (à savoir les jeunes, les non-actifs en âge de travailler et les personnes âgées), tandis qu'en 2030, selon les prévisions du Comité d'étude sur le vieillissement, cette proportion serait de 100 travailleurs pour 145,4 non-actifs. En 2060, le ratio serait de 100 pour 153,1 non-actifs. C'est 'à peine' 9,9 % de plus qu'aujourd'hui. C'est surtout dans le groupe des non-actifs qu'il y a du changement : parmi les 140 inactifs en 2012, il y avait

.....  
299 [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf), p. 1.

300 Commission des Communautés Européennes (2006). *Communication de la Commission. L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*, Bruxelles, COM(2006) 571 final, p. 3-4.

301 Rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus, et la population d'âge actif de 15 à 64 ans. Source : Comité d'étude sur le vieillissement, *op.cit.*, p. 22.

.....  
302 Commission Européenne (2010). *Livre Vert. Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe*, Bruxelles, COM(2010)365 final, p. 4.

41 jeunes, 57 personnes entre 15 et 64 ans et 42 seniors. En 2030, la situation serait la suivante : 145 non-actifs parmi lesquels 41 jeunes, 48,5 personnes entre 15 et 64 ans et 55 seniors. En 2060, parmi les 153 non-actifs, il y aurait 41 jeunes, 47 personnes entre 15 et 64 ans et de plus de 65 ans<sup>303</sup>.

### 2.1.2. Politique européenne

L'Union européenne n'a pas en tant que telle de compétence législative sur la politique en matière de pensions. Via les politiques qu'elle mène dans d'autres domaines et à travers le suivi du budget des Etats membres (dans le cadre du Pacte de stabilité et du Semestre européen), elle a cependant un poids de plus en plus grand sur les choix stratégiques que font les États membres lorsqu'ils élaborent leurs régimes de pensions.

En réponse à la problématique du vieillissement, le Conseil européen de Stockholm a arrêté en 2001 une stratégie en trois volets. Les trois objectifs consistent à : réduire rapidement la dette publique ; accroître le taux d'emploi et la productivité ; et réformer les régimes des pensions, des soins de santé et de la prise en charge de la dépendance<sup>304</sup>. Lors de ce Conseil, on a aussi défini une cible supplémentaire par rapport au taux d'emploi, en plus de l'objectif global de 70 % fixé à Lisbonne : porter à 50 % le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) en 2010. Il a ensuite été décidé, lors du Conseil européen de Laeken qui s'est tenu fin 2001, de lancer une méthode ouverte de coordination créant un cadre pour la coopération politique entre les Etats membres en matière de pension. Les objectifs centraux de cette politique sont : des pensions adéquates, qui garantissent des conditions de vie acceptables pour toutes les personnes âgées ; le maintien de systèmes de pensions viables dans le contexte du vieillissement et des pensions modernisées (des régimes davantage en prise avec les nouveaux besoins sociaux et individuels, comme une plus grande flexibilité sur le marché de l'emploi, l'égalité homme/femme...)<sup>305</sup>.

En 2010, la Commission européenne a publié un Livre vert intitulé 'Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe', qui a été suivi début 2012 par un Livre blanc. La Commission recommande de :

- adapter l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie ;
- limiter l'accès aux systèmes de retraite anticipée et aux autres possibilités de sortie prématurée du marché du travail ;
- favoriser l'allongement de la vie professionnelle en améliorant l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie, en adaptant les lieux de travail à une main d'œuvre plus diversifiée, en développant les possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés et en promouvant un vieillissement actif et en bonne santé ;
- aligner l'âge de la pension légale pour les hommes et les femmes ;
- encourager le développement de systèmes complémentaires d'épargne-pension afin d'augmenter le revenu disponible des pensionnés<sup>306</sup>.

Dans ses recommandations par pays – en réponse au Programme national de réforme 2013 (PNR) présenté par la Belgique – le Conseil écrit ceci : « *La Belgique est confrontée à une hausse très sensible des dépenses liées au vieillissement de la population (+2,0 points de pourcentage du PIB) dès la période 2010-2020, en particulier dans les domaines des pensions et des soins de longue durée. La réforme de la sécurité sociale des personnes âgées qui a été lancée devrait avoir une incidence positive sur l'emploi dans cette catégorie d'âge. Néanmoins, d'après les prévisions, la Belgique manquera l'objectif qu'elle s'est fixé dans ce domaine pour 2020. Etant donné l'ampleur du défi, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. Des mesures visant à lier l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie permettraient de préserver la viabilité à long terme du système de retraite.*<sup>307</sup> »

Au point 2.1.4, nous confronterons ces recommandations politiques à la réalité des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité.

303 Selon la méthode de calcul utilisée par Gilbert De Swert dans De Swert, Gilbert (2011). *Het pensioenspoek*, Berchem, EPO, p. 16-31.), actualisation grâce aux chiffres extraits du rapport de juillet 2013 de la Commission d'études sur le vieillissement.

304 Commission Européenne (2010), *op.cit.*, p. 5.

305 Commission des Communautés Européennes (2001). *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables*, Bruxelles, COM(2001) 362 final, p. 4-9.

306 Commission Européenne (2012). *Livre Blanc. Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, Bruxelles, COM(2012) 55 final, p. 10.

307 Commission Européenne (2013). *Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016*, Bruxelles, COM(2013) 351 final, p.4.

### 2.1.3. Politique belge

En Belgique, le Comité d'étude sur le vieillissement établit des prévisions depuis 2002. Dans le dernier rapport du Comité d'étude, qui date de juillet 2013, on prévoit que la part de toutes les dépenses sociales dans le Produit Intérieur Brut (PIB) brut passera de 25,8 % du PIB en 2012 à 31,2 % en 2060. Les coûts budgétaires du vieillissement représenteraient 5,4 % du PIB pour la période 2012-2060. Les dépenses pour les pensions et les soins de santé augmentent respectivement de 4,5 % et de 2,6 % du PIB entre 2012 et 2060, tandis que les autres dépenses sociales diminuent de 1,7 % du PIB sur cette même période<sup>308</sup>. Les commentaires qui accompagnent ces chiffres pointent toutefois la faisabilité financière des efforts annuels nécessaires, aussi dans la perspective d'un PIB toujours croissant.

Notamment sous l'influence de ce débat sur les défis posés par le vieillissement et en réponse aux questions venant de l'UE, la Belgique s'est efforcée ces dernières années d'augmenter le taux d'emploi des personnes âgées<sup>309</sup>, de renforcer le deuxième pilier des pensions (cf. infra) et à donner plus de poids aux périodes de travail dans le calcul de la pension par rapport aux périodes d'inactivité.

Dans le cadre du Pacte des Générations, plusieurs mesures ont été prises en 2005 pour mettre davantage de personnes au travail et pour encourager à travailler plus longtemps. Un bonus de pension a notamment été créé, qui, tout comme le complément pour âge dans le secteur public, doit inciter les travailleurs à ne pas prendre une pension anticipée.

Le Gouvernement fédéral actuel a renforcé cette ligne politique et a prévu de porter le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans à 50 % en 2020<sup>310</sup>, entre autres grâce aux mesures suivantes<sup>311</sup> :

- de nouvelles mesures ont été prises pour limiter les possibilités de prendre sa pension de manière anticipée : l'âge minimum de la pension anticipée est relevé à partir de 2013, de 6 mois par an jusqu'en

2016 afin de porter celui-ci à 62 ans et la condition de carrière minimale est portée à 40 ans d'ici 2015. Il y a une exception pour les carrières longues ;

- la réglementation en matière du bonus de pension et du complément pour âge dans le secteur public est revue : le bonus de pension est d'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour les trois régimes et devient alors forfaitaire et évolutif (un montant fixe qui varie en fonction du nombre d'années de travail après le moment où le droit à la pension anticipée est ouvert). Le droit au bonus de pension ne pourra être constitué au plus tôt qu'un an après que l'on ait satisfait aux conditions d'accès à la pension anticipée.

Par ailleurs, les citoyens sont encouragés à travailler au-delà de l'âge légal de la pension, notamment grâce à l'extension des possibilités pour les pensionnés de continuer leur activité professionnelle.

D'autres mesures ont été prises qui ont un impact sur le calcul de la pension. La pension minimum garantie et le droit minimum par année de carrière ont été relevés. Par ailleurs, on limitera la prise en compte dans le calcul de la pension de certaines périodes assimilées (par exemple le chômage de longue durée, le chômage avec complément d'entreprise, le crédit-temps fin de carrière).

Non seulement l'Europe, mais donc aussi la Belgique, misent fortement sur la prolongation des années de travail par des mesures tant contraignantes que stimulantes.

### 2.1.4. Travailler plus longtemps : impact pour les personnes pauvres

En termes d'efficacité de la lutte contre la pauvreté, il est nécessaire de s'interroger sur la piste de l'allongement de la carrière comme solution à la problématique du vieillissement. Les questions portent essentiellement sur la situation du marché de l'emploi et l'état de santé des personnes en situation de pauvreté (ce deuxième point a été évoqué plus haut).

Celles-ci ont moins de chances de trouver un emploi et, quand elles travaillent, les emplois qu'elles trouvent sont souvent de moins bonne qualité ou offrent de mauvaises conditions de travail. Les personnes pauvres ont pour la plupart connu un parcours professionnel comportant des périodes plus ou moins longues d'inac-

308 Comité d'étude sur le vieillissement, *op.cit.*, p. 5.

309 Le taux d'emploi des personnes âgées est la part de la population active occupée âgée de 55 à 64 ans dans la population totale de cette tranche d'âge.

310 *Programme national de réforme 2013*, 25 avril 2013, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_belgium\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_belgium_fr.pdf)

311 ONP (2013). *Réforme des pensions – aperçu des adaptations du régime salarié*, <http://www.onprvp.fgov.be/fr/pension/news/pages/reformoverview.aspx>

tivité. Dans ces situations, elles ne bénéficient pas du nombre d'années suffisant pour partir à la pension de manière anticipée et ne peuvent bénéficier de la meilleure prise en compte des périodes de travail dans le calcul de la pension. Trouver un emploi à un âge plus avancé est également plus difficile pour elles que pour les autres travailleurs.

Les raisons pour lesquelles leur état de santé est moins bon sont diverses : les emplois qu'elles exercent, un chômage de longue durée, un logement de mauvaise qualité, le stress chronique auquel elles sont confrontées, une alimentation peu équilibrée (parce qu'elles manquent de moyens, parce que les campagnes de prévention dans ce domaine ne les atteignent pas assez...). Autrement dit, non seulement elles auront moins de chances de travailler plus longtemps, mais elles ne sont pas physiquement et mentalement en état de le faire. Elles sont 'usées' beaucoup plus tôt et leur capital santé se détériore nettement plus vite, un processus que l'on qualifie de vieillissement précoce. En termes scientifiques, elles ont un 'âge biologique' (l'âge des cellules) beaucoup plus élevé que leur 'âge chronologique' (selon la date de naissance). Les écarts entre l'espérance de vie de différentes catégories sociales illustrent ce phénomène (voir point 1.2).

Tant que ces écarts subsistent, le relèvement de l'âge légal de la pension aura pour effet que les revenus les plus bas pourront moins profiter de leur pension que les catégories sociales les plus aisées.

Continuer à travailler plus longtemps dans des circonstances pénibles pousse les personnes vers l'assurance obligatoire SSI. Il y a des mouvements entre les différents régimes.

Plusieurs participants à la concertation soulignent que les personnes pauvres n'ont pas le choix de travailler plus longtemps. La création d'emplois en suffisance et de qualité tant pour les chômeurs actuels que pour la population active croissante et les personnes âgées travaillant plus longtemps, semble dès lors le défi prioritaire. Ceci suppose que l'on vise en premier lieu à créer des emplois durables et des parcours durables d'emploi plutôt que de se focaliser de manière unilatérale sur le fait de travailler plus longtemps. Cela permettrait alors de diminuer les dépenses dans d'autres domaines de la sécurité sociale (comme le chômage).

## 2.2. Premier pilier : pensions légales

### 2.2.1. Montant des pensions

En 2007, un pensionné touchait une pension du premier pilier de 1.220 euros bruts par mois en moyenne. Mais différents acteurs soulignent qu'il est dangereux de se référer au montant moyen. Cette moyenne générale recèle en fait bien des variations selon le type de pension, le sexe et l'âge du pensionné. Ce sont les bénéficiaires d'une pension de retraite qui obtiennent la moyenne la plus élevée de revenu de pension avec 1.290 euros par mois. Le montant moyen est plus bas pour les autres types de pension : 1.232 euros en cas de combinaison d'une pension de retraite et d'une pension de survie, 1.018 euros pour une pension de survie. Les hommes touchent en moyenne une pension du premier pilier plus élevée que les femmes (1.444 euros et 1.037 euros respectivement). En général, les pensionnés âgés de 60 à 65 ans reçoivent mensuellement plus de 1.500 euros, alors que le groupe des pensionnés les plus anciens touche un tiers de moins avec une moyenne dépassant légèrement les 1000 euros<sup>312</sup>.

Les chiffres ci-dessus, de l'Atlas des pensions 2010 (montants de 2007) sont relatifs aux pensions des trois régimes (fonctionnaires, salariés et indépendants). Il y a cependant de grandes différences entre eux : une pension de retraite moyenne de 2.227 euros pour les fonctionnaires statutaires, de 1.030 euros pour les travailleurs salariés et de 569 euros pour les indépendants<sup>313</sup>.

Les statistiques de l'Office national des pensions (janvier 2013) relatives aux pensions dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants mentionnent des montants moyens de 1.044 euros pour les pensions des travailleurs salariés et 811 euros pour les pensions des indépendants<sup>314</sup>. Comme annoncé au début de ce chapitre, nous examinons surtout ces deux régimes.

Les différentes études statistiques illustrent toutes la grande diversité des situations des pensionnés. Au point 2.1 nous mentionnons déjà le risque de pauvreté pour les pensionnés, avec certaines nuances cepen-

312 Berghman Jos et. al. (2010). *L'Atlas des pensions 2010*, Louvain, KULeuven, p. 63-64.

313 *Ibid.*, p. 67.

314 Office national des Pensions (2013). *Statistiques mensuelles des prestations sociales*, janvier 2013

dant. Pour certains groupes, l'objectif d'une protection minimum est mis en danger. La comparaison internationale montre que la Belgique, sur le plan de la protection minimum des personnes âgées – mais aussi sur le plan de la protection du niveau de vie – a un moins bon score<sup>315</sup>.

Actuellement, il n'y a pas de revalorisation systématique des pensions du secteur des salariés au-delà de l'index. Depuis la loi sur le Pacte des générations, une enveloppe bien-être bisannuelle est prévue pour l'adaptation des allocations sociales, parmi lesquelles les pensions. Cette adaptation n'est néanmoins pas automatique : un avis commun des partenaires sociaux est obligatoire et le dernier mot est laissé au Gouvernement. Les difficiles négociations sur la répartition de l'enveloppe pour les deux prochaines années illustrent le fait que cette adaptation est loin d'être un processus structurel. Un mécanisme d'adaptation automatique ne résoudrait pas encore la question des pensions plus anciennes, qui n'ont pas été réévaluées depuis presque trente ans. Par conséquent, le Comité consultatif pour le secteur des pensions, (récemment devenu le Conseil consultatif fédéral des Aînés) demande également une augmentation concentrée sur les pensions les plus anciennes<sup>316</sup>.

Le fait que les pensions n'ont pendant longtemps pas suivi l'évolution du bien-être et que le mode de calcul en fonction des salaires précédents (60 % pour les pensions individuelles, sur la durée complète de la carrière et non en fonction des dernières années, comme dans le système des fonctionnaires) conduit à un taux de remplacement très bas pour les pensions moyennes. Le Comité consultatif demande de faire des efforts pour atteindre un taux de remplacement de 75 % du précédent salaire<sup>317</sup>.

La pension minimum a connu quelques augmentations ces dernières années. Dans le contexte de l'augmentation du coût des séjours en maison de repos et des soins de santé (augmentation de la quote-part personnelle et des frais d'hospitalisation), le montant est cependant encore insuffisant dans de nombreuses situations. On

peut toutefois se demander s'il revient au secteur des pensions de couvrir ces coûts.

De plus, beaucoup n'ont pas accès à une pension minimum complète à cause d'une carrière incomplète. Le nombre de femmes touchées par cette problématique est important. Nous pensons aux emplois à temps partiel, majoritairement occupés par des femmes (44,3 % des salariées travaillent en effet à temps partiel contre 9,3 % des salariés), aux périodes d'inactivité (hors périodes assimilées) liées à la répartition traditionnelle des rôles dans le ménage ou aux emplois temporaires dans lesquels les femmes sont surreprésentées par rapport aux hommes.

## 2.2.2. Périodes assimilées

### 2.2.2.1. Assimilations dans le régime des travailleurs salariés

La question des assimilations est très complexe mais cruciale au regard de la lutte contre la pauvreté et de la répartition égale des tâches entre partenaires au sein du ménage. Ces périodes qui, bien que non-présentées, sont considérées du point de vue du calcul des pensions comme des périodes d'activité<sup>318</sup>.

Ces périodes assimilées tiennent lieu de cotisations au système des pensions et seront prises en compte dans le calcul du montant de la pension. Des facteurs déterminants sont bien sûr la durée admise de la période assimilée et le montant sur la base duquel la période est intégrée dans le calcul (montant lié au dernier salaire, basé sur un droit minimum...).

La durée moyenne de carrière des Belges était, en 2011, de 32,1 ans<sup>319</sup> (la moyenne pour l'UE était de 37,4 ans), mais la carrière nécessaire pour obtenir une pension complète est de 45 ans. Les assimilations jouent donc en Belgique un rôle considérable dans le calcul des carrières. Le poids moyen des assimila-

315 Berghman Jos et. al., *op.cit.*, p. 133.

316 Comité consultatif pour le secteur des pensions (2012). *Avis du Comité consultatif pour le secteur des pensions concernant l'exécution du pacte entre les générations et le bien-être*, 6 septembre 2012.

317 Comité consultatif pour le secteur des pensions (2010). *Avis au formateur et au futur ministre des pensions au sujet des régimes de pensions*, 11 février 2010.

318 On prend en considération une rémunération fictive pour le calcul des pensions de ces périodes. Cette rémunération est fixée par la loi pour les années avant 1968. À partir de 1968, celle-ci se rapporte à la rémunération réelle qui a été perçue l'année civile avant l'interruption de l'activité. Si, au cours de cette année, un tel salaire n'existe pas, on prend la rémunération de l'année de l'interruption de l'activité. Si cette dernière manque aussi, c'est la rémunération de l'année qui suit la cessation de l'activité professionnelle qui est prise en considération. A défaut de cette dernière, la rémunération fictive de 1967 sera retenue.

319 Chiffres d'Eurostat, <http://www.be2020.eu/data/indicators.php?IS=106&lang=fr>

tions dans le calcul des pensions varie selon le régime. Cela s'explique essentiellement du fait que les différents régimes n'autorisent pas les mêmes périodes assimilées : seuls les salariés peuvent faire assimiler les périodes de chômage et les années de travail incomplètes.

Au moins une assimilation intervient dans le calcul de la carrière de 94 % à 96 % des hommes salariés (en fonction de l'année durant laquelle la pension prend cours) et de 91 % à 93 % des femmes salariées. Chez les indépendants, le pourcentage tourne autour de 21 à 24 % pour les hommes, et 5 à 6 % chez les femmes. Le nombre d'assimilations dans une carrière est de 25,5 % en moyenne pour les travailleurs salariés et 28,9 % chez les travailleuses salariées. Dans la carrière des indépendants, le pourcentage d'assimilation est d'environ 4 % de la carrière complète. L'importance des assimilations pour atteindre une carrière complète est indéniable.

La part budgétaire des assimilations représente environ 27,3 % des dépenses de pension pour les hommes salariés, et 32,7 % pour les femmes salariées. Dans le régime des indépendants, les pourcentages sont de 3 % pour les hommes et de 0,8 % pour les femmes<sup>320</sup>.

#### 2.2.2.2. Assimilations dans le régime des indépendants

Les assimilations jouent un rôle moindre dans le régime des indépendants.

La faiblesse des possibilités d'assimilation dans le régime des indépendants est interpellante au vu du très petit nombre de carrières complètes que l'on y retrouve : en 2012, moins de 20 % des pensions ouvertes par l'INASTI l'ont été sur la base de carrières complètes (y compris carrières mixtes) et seulement 3,3 % sur la base de carrières complètes en régime indépendant pur. En moyenne, les pensions d'indépendant ont pris cours en 2012 sur la base d'une carrière pure de 29 ans et d'une carrière mixte de 16 ans<sup>321</sup>.

Outre le délai pour le début de l'assimilation maladie et l'absence de crédit-temps, les indépendants sont confrontés à un problème supplémentaire, à savoir la non-assimilation des périodes de dispense de cotisations et des périodes couvertes par l'assurance sociale en cas de faillite. Un indépendant en difficultés financières peut obtenir une dispense de cotisations sociales durant un trimestre. Il peut également obtenir une allocation suite à la faillite de son affaire, pendant maximum douze mois. L'indépendant en difficulté reçoit donc un ballon d'oxygène, mais peut-être au prix d'une mise en péril de sa sécurité d'existence au moment de partir à la pension.

L'assimilation maladie représente presque 70 % des assimilations dans le régime des indépendants. Pourtant, cette assimilation est non seulement limitée aux périodes qui dépassent trois mois d'incapacité, mais elle est également exclue dans les cas où l'activité est continuée par un tiers au nom de l'indépendant. Celui-ci devra alors continuer de payer ses cotisations, même s'il n'est plus capable de travailler et ces cotisations bénéficieront éventuellement à la personne qui le remplace. Ou il sera contraint d'interrompre son activité avec tous les risques que cela comporte pour la viabilité future de celle-ci. Cette situation affecte en particulier les agriculteurs, dont l'activité ne peut jamais être interrompue et qui ne bénéficient jamais de l'assimilation.

#### 2.2.2.3. Réformes des assimilations

Les réformes actuelles des pensions vise à augmenter le taux d'activité de la population afin d'assurer le financement du vieillissement de celle-ci. La question des périodes assimilées est très importante à cet égard. La loi du 28 décembre 2011 a réduit l'impact d'un certain nombre de périodes assimilées.

Ce qui est particulièrement important au regard de la problématique de la pauvreté, c'est que le chômage de troisième période est désormais assimilé sur la base du droit minimum par année de carrière.

Ces modifications viennent se cumuler à celles apportées par le Pacte des générations, qui a notamment instauré un plafond plus bas pour les revenus fictifs pris en compte pour certaines périodes assimilées d'inactivité après l'âge de 58 ans (chômage, crédit-temps complet, prépension), en comparaison avec le

320 Chiffres pour l'année 2008. Source : Conférence nationale des pensions (2010). *Livre vert : Consolider l'avenir des pensions*, Bruxelles, ministre des Pensions, p. 139-147.

321 Chiffres INASTI, Service statistiques, 2013.

plafond ordinaire. La différence entre ces plafonds augmentera progressivement parce que ce plafond plus bas différencié, n'est pas lié à l'évolution du bien-être.

Le Bureau fédéral du plan<sup>322</sup> a réalisé une évaluation des effets de certaines mesures de la réforme selon le genre. Selon cette étude, la réforme engendrerait une augmentation du taux de pauvreté plus marquée chez les hommes que chez les femmes car elle s'attaque aux catégories dans lesquelles les hommes sont surreprésentés. Rappelons néanmoins que cette analyse ne prend en compte que certains pans de la réforme. En outre, la situation est très inégalitaire au départ. En effet, il est utile de rappeler que l'écart de pension entre hommes et femmes s'élève à 23 %. Et que 59 % des femmes et 33 % des hommes ayants droit à une pension perçoivent un montant inférieur à 1000 euros. Près de la moitié d'entre eux, 28 % des femmes et 16 % des hommes perçoivent un montant inférieur à 750 euros<sup>323</sup>. De manière générale, la réforme risque d'affecter la position des personnes pauvres plus durement et les mesures pourraient également avoir des effets secondaires indésirés.

L'équilibre entre régimes d'assimilation est ainsi modifié. Comme l'a prévu l'accord de Gouvernement fédéral, les réformes diminuent largement la valorisation du chômage et de la prépension dans le calcul des pensions, mais maintiennent une pleine assimilation de la maladie et de l'invalidité. Plusieurs questions se posent à cet égard. La double pénalisation du chômeur, tout d'abord, qui est pénalisé une première fois quand son allocation diminue suite à un chômage de trop longue durée, et une seconde fois au moment de la pension quand ce chômage n'est plus assimilé que sur la base du droit minimum par année de carrière.

Cette réforme de la législation sur les pensions n'a certainement pas non plus simplifié les choses. Le degré d'assimilation ainsi que le montant pris en considération peuvent varier fortement selon la situation de la personne. Les administrations des pensions reçoivent des données de tiers (l'ONEM, les employeurs) et leurs codes (au nombre de plus de 600) sont basés sur cette

322 Dekkers, G. et al. (2013). *Mesures prises en 2012 dans les branches chômage et pension : évaluation des effets selon le genre*, Bruxelles, Bureau Fédéral du Plan – working paper 3 – 13.

323 Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (2012). *Femmes et hommes en Belgique. Statistiques et indicateurs de genre. Deuxième édition*, 2011, p. 71.

information. Les erreurs au niveau de ces données et dans les procédures ne sont pas exclues et leur impact sur la situation de revenus peut être important pour les personnes concernées. Il est très difficile pour celles-ci de faire le suivi de la procédure administrative et d'en vérifier la justesse. La communication des administrations vers les citoyens, en particulier ceux qui sont dans la pauvreté et dans l'insécurité d'existence, constitue un grand défi.

### 2.2.3. Contexte familial : cohabitation et droits dérivés

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

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

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

Plusieurs pistes d'amélioration du système sont déjà évoquées. Une piste serait de répartir les droits à la pension constitués sur les deux partenaires (l'idée du partage de la pension). La définition du couple pose toutefois problème : le mariage et la cohabitation légale sont des formes d'union bien délimitées, mais qu'en est-il des cohabitants de fait ? Une autre piste proposée est celle d'une pension de base. Il s'agirait

d'un revenu pour les pensionnés octroyé de manière inconditionnelle. En outre, chacun pourrait profiter d'un pilier d'assurance légale, dont le montant dépendrait de l'emploi pendant la carrière. Une pension de base entend attribuer à chaque personne, indépendamment de son âge, un revenu inconditionnel. Il s'agit toutefois d'une proposition qui suscite la controverse. Selon les critiques, le risque existe que le montant de base soit alors très bas.

#### 2.2.4. *Carrières professionnelles atypiques*

Comme déjà mentionné, les personnes qui vivent dans la pauvreté ont souvent des carrières très irrégulières.

Le droit minimum par année de carrière est une mesure qui tente de prendre en compte cette problématique. Les personnes qui travaillent au moins un tiers temps et qui peuvent prouver une carrière de 15 ans au moins, en tant que travailleur salarié, peuvent voir leurs années de travail à temps partiel comptabilisées sur la base du minimum par année de carrière. Cette mesure est toutefois nettement moins favorable que l'assimilation pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits<sup>324</sup>. Les périodes non-prestées sont dans cette dernière hypothèse pleinement assimilées comme des périodes de chômage et pour une durée illimitée<sup>325</sup>.

Les carrières mixtes peuvent également poser problème quant à la sécurité d'existence des pensionnés. Au sein du régime des indépendants, notons aussi la situation spécifique des conjoints (ou partenaires liés par une déclaration de cohabitation légale) aidants.

### 2.3. Deuxième et troisième piliers

Nous avons examiné plus haut le premier pilier de pension qui peut être décrit comme la pension obligatoire gérée au niveau fédéral et financée sur une base de répartition. Le deuxième pilier consiste en un système de pensions complémentaires qui s'organisent

au niveau de l'entreprise, du secteur ou du groupe professionnel et qui se basent sur la capitalisation. Le troisième pilier, quant à lui, concerne des formes d'épargne à long terme (comme l'épargne-pension) encouragées par le pouvoir public, via la fiscalité. Pour ce qui est du deuxième et du troisième pilier – qui se construisent par capitalisation – le pouvoir public n'intervient qu'indirectement, par des incitants fiscaux et différentes formes de régulation. Le deuxième pilier diffère du troisième en ce qu'il est lié à l'emploi.

Les pensions complémentaires sont parfois présentées comme la planche de salut de notre système de pensions. La loi sur les pensions complémentaires de 2003<sup>326</sup> veut les encourager, en offrant un cadre juridique intégré pour toutes les formes de pensions complémentaires pour travailleurs salariés. Le deuxième pilier est cependant peu important (montants et nombre de personnes qui en bénéficient) et très inégalement réparti d'une part entre les différentes classes sociales de la société et d'autre part entre les femmes et les hommes. En 2007, 35 % des salariés ayant une pension de retraite (45 % chez les hommes et 18 % chez les femmes) et 50 % des couples ayant une pension de retraite en tant que salariés, bénéficient d'une pension complémentaire. Mais seuls 5 % des 20 % de pensionnés percevant les pensions légales les plus basses sont concernés, alors que 70 % des personnes bénéficiant des pensions les plus élevées – les 20 % de pensions les plus hautes – le sont. La pension mensuelle du deuxième pilier, pour les travailleurs salariés percevant une pension de retraite, s'élevait en moyenne à 579 euros. A nouveau, on constate une grande inégalité entre les femmes et les hommes (652 euros pour les hommes et 291 euros pour les femmes) et aussi une très grande inégalité au regard du montant du premier pilier (220 euros pour les 20 % de pensions les plus basses du premier pilier et 1.007 euros pour les 20 % de pensions les plus élevées du premier pilier). On peut donc conclure que les pensionnés dont la pension légale est plus élevée ont non seulement accès plus fréquemment au deuxième pilier mais que leur pension complémentaire est aussi significativement plus élevée. Il y a donc une double inégalité, sur le plan de l'accès et du montant du deuxième pilier<sup>327</sup>. Un participant à la concertation

324 Les conditions pour être considéré comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits se trouvent sur [http://rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D\\_documentation/&Items=1&Language=FR](http://rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_documentation/&Items=1&Language=FR)

325 Avec une limite de 1560 jours sur leur carrière pour les travailleurs ne percevant pas d'allocation complémentaire de l'ONEM parce que la moyenne de leurs heures prestées, leur revenu mensuel brut moyen ou leur revenu mensuel net moyen dépassent certaines limites.

326 Loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale (L.P.C.), *Moniteur belge*, 15 mai 2003.

327 Berghman, Jos et al., *op.cit.*, p. 87-99.

témoigne : « *Dans notre association, il n'y a personne qui dispose d'une pension complémentaire.* »

En Belgique, les avantages d'un 'deuxième pilier' – financés avec des moyens de la collectivité – sont inégalement répartis. Ils profitent essentiellement aux groupes à revenus plus élevés. Pour les personnes qui ont une carrière mixte, ou qui ont en beaucoup de différents emplois, il y a encore un problème supplémentaire : elles risquent d'être confrontées à différentes pensions du deuxième pilier et à des difficultés administratives concernant la reconnaissance de celles-ci.

Dans l'accord de Gouvernement fédéral, les partenaires sociaux sont invités à consolider le premier pilier de pension et à examiner une généralisation d'un deuxième pilier ou d'un premier pilier bis, en priorité pour ceux qui n'ont pas accès au deuxième pilier. On peut se demander dans quelle mesure ce deuxième pilier peut procurer un revenu complémentaire à ceux qui ont peu ou pas travaillé dans des secteurs offrant

un deuxième pilier et qui perçoivent aujourd'hui une pension trop basse dans le cadre du premier pilier.

Vu que le troisième pilier – par une politique d'encouragement via la fiscalité – est constitué de formes d'épargne à long terme (comme l'épargne pension), ce sont une fois de plus les personnes à bas revenus qui en bénéficient à peine. Tant le deuxième que le troisième pilier renforcent les inégalités ; les participants à la concertation demandent avant tout que soit mieux développé le premier pilier.

En mai 2013, le Parlement européen a approuvé une résolution<sup>328</sup> relative au livre blanc dans laquelle il critique le fait qu'aucune mention n'y est faite de la nécessité de renforcer le premier pilier.

.....

328 Parlement européen (2013), *Résolution du Parlement européen du 21 mai 2013 sur une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables* (2012/2234 (INI)).

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

La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) est une allocation qui est attribuée à des personnes âgées qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants (au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 101.412 personnes bénéficiaient de cette allocation). Depuis 2001, elle remplace le 'revenu garanti aux personnes âgées' (le droit acquis à un revenu garanti est maintenu seulement lorsqu'il est plus avantageux que la garantie de revenu ; au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 7.316 personnes en bénéficiaient)<sup>329</sup>.

Vu que la garantie de revenu aux personnes âgées est une prestation d'assistance sociale et non de sécurité sociale, le montant dépend des besoins : elle est octroyée seulement à celui qui ne dispose pas de revenus propres ou de revenus dont le montant est plus bas que celui de la GRAPA. Pour obtenir la GRAPA, un état de tous

.....

329 Office national des Pensions, *op.cit.*, p. 35 et p. 50.

les revenus de la personne concernée est réalisé. Lors de cette enquête, certains revenus sont exonérés, en particulier 743,68 euros (augmentés de 123,95 euros par enfant à charge) du revenu cadastral (les revenus de biens immobiliers ne sont pris en compte que sur la base du revenu cadastral) et 6.200 euros d'épargne.

Ce calcul est perçu comme réellement inéquitable par bon nombre d'acteurs. Le revenu cadastral ne correspond pas à la réalité : d'une part, il est éloigné de la valeur locative effective d'un bien, d'autre part, il ne tient pas compte de l'état du logement ou des charges qui y sont associées. Cela peut aboutir à contraindre des personnes à vendre leur bien pour pouvoir bénéficier d'un revenu. Et les profits de cette vente, s'ils ne sont pas réinvestis dans une nouvelle habitation, seront considérés comme des revenus dans le calcul de la GRAPA. La vente du logement pourrait avoir comme conséquence que la personne qui demande la GRAPA ne reçoive qu'un montant réduit voire rien du tout.

Les éventuels capitaux mobiliers sont pris en considération lors de l'enquête sur les ressources, sur la base d'une rente fictive, pour déterminer si un demandeur recevra la GRAPA et quel en sera le montant. La première tranche de 6.200 euros est exonérée. La deuxième tranche, jusqu'à 18.600 euros est supposée rapporter un intérêt de 4 % et tout ce qui dépasse 18.600 euros est même considéré comme rapportant des intérêts de 10 %. Les intérêts supposés sont irréalistes aujourd'hui, certainement si l'argent est déposé sur un carnet d'épargne. C'est pourquoi certains acteurs proposent de faire concorder annuellement les intérêts fictifs avec le rendement des OLO émises à 10 ans (obligation linéaire)<sup>330</sup>.

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

La réforme du 14 mars 2013 prévoit qu'à partir de 2014, il ne sera plus tenu compte, lors de l'enquête sur les ressources, d'autres cohabitants, excepté en cas de cohabitation avec un partenaire par le mariage ou un cohabitant légal. Les moyens d'existence des autres cohabitants ne sont plus pris en considération et ne sont plus partagés. Mais l'octroi de la GRAPA est devenu plus strict pour les cohabitants qui ont droit à des allocations familiales. Certaines personnes sont prises en compte dans le dénominateur : les enfants mineurs ou majeurs de la personne concernée et/ou de son époux ou cohabitant légal pour lesquels des allocations familiales sont perçues, et les enfants qui sont placés dans la famille suite à une décision judiciaire. Les participants à la concertation attirent l'attention sur les risques de cette mesure : ainsi, le fait de prendre soin d'un petit-enfant peut avoir un impact sur le droit à la GRAPA de ceux-ci<sup>331</sup>. Une évaluation de la mesure doit démontrer si elle aura des conséquences pour les personnes concernées.

Selon l'Atlas Pension 2010 (montants 2007), les pensionnés qui bénéficiaient d'une garantie de revenus aux personnes âgées, combinée ou non avec une autre pension, percevaient un montant mensuel moyen de 742 euros<sup>332</sup>. Le budget standard des personnes âgées illustre que le montant dont ils ont besoin pour joindre les deux bouts est dans de nombreux cas supérieur à la GRAPA<sup>333</sup>. Souvent, ces personnes doivent faire face à des dépenses supplémentaires de soins de santé<sup>334</sup>. Il est important de majorer le montant de la GRAPA, dans la même mesure que la pension minimum et les pensions les plus basses. La différence de situation, en ce qui concerne les revenus – et au niveau du risque de pauvreté – entre les personnes âgées propriétaires de leur habitation et celles qui sont locataires (en particulier sur le marché locatif privé) est frappante. Il est suggéré de travailler en vue de l'amélioration de la situation de ce dernier groupe. En septembre 2013, une adaptation au bien-être de la GRAPA de 2 % est prévue.

Actuellement, lors d'une demande de pension et quand la personne a atteint l'âge de 65 ans, une enquête d'office est faite pour vérifier si la personne a droit à une garantie de revenu. Pour ceux qui sont partis à la retraite avant l'âge de 65 ans, cette vérification se fait de manière rétroactive. Cette procédure devrait être accélérée, en vue de réduire le non-recours. Un autre problème est posé par la situation dans laquelle un pensionné, lors du contrôle automatique du droit à la GRAPA, ne peut faire valoir le droit au moment où est établie la pension, alors qu'après une certaine période, par exemple à la suite d'une adaptation des montants GRAPA ou de changements dans la situation du ménage, il y a droit. Une recherche montre que la problématique du *non take-up* est réelle : cette étude s'est intéressée au groupe de personnes âgées qui, dans l'enquête EU-SILC dispose d'un revenu mesuré dont le montant se situe en-dessous de celui de la GRAPA. Les chercheurs expliquent de telles situations notamment par le fait que les concepts de revenus sont différents dans la législation relative à la GRAPA et dans

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

331 Welzijnszorg, Okra, Welzijnsschakels et Netwerk tegen Armoede (2013). *Inkomensgarantie voor ouderen (IGO) : enkele belangrijke stappen vooruit, maar garantie blijft uit*, 14 mars 2013, [www.netwerktegenarmoede.be/onzemening/inkomen/standpunten/inkomensgarantie-voor-ouderen-igo-enkele-belangrijke-stappen-vooruit-maar-garantie-blijft-uit](http://www.netwerktegenarmoede.be/onzemening/inkomen/standpunten/inkomensgarantie-voor-ouderen-igo-enkele-belangrijke-stappen-vooruit-maar-garantie-blijft-uit)

332 Berghman et al., *op.cit.*, p. 64.

333 Van Thielen, L. et al. (2010). *Minibudget : Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?*, Bruxelles, Recherche financée par Politique scientifique fédérale, Bruxelles, p. 2-18 ; p. 274-316 ; Montants sur : [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/sites/default/files/indicatoren/referentiebudgetten\\_belgie.xls](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/sites/default/files/indicatoren/referentiebudgetten_belgie.xls) (feuille de travail : gezinnen op bejaarde leeftijd).

334 Welzijnszorg (2012). *Armoede verjaart niet. 1 op 5 ouderen leeft in armoede*, (s.l.), Welzijnszorg.

EU-SILC, mais ils confirment aussi que le *non take-up* relatif à la GRAPA est probablement un phénomène important, malgré l'examen d'office du droit à la GRAPA qui se fait pour certaines catégories de personnes âgées<sup>335</sup>.

## Recommandations

### 1. Mener une politique cohérente et globale

Les participants à la concertation attirent l'attention sur le fait que de mauvaises conditions d'existence pendant la période de vie active – sur le plan des revenus, du logement, de la santé, du réseau social... – sont très souvent suivies par la pauvreté et l'insécurité d'existence lorsqu'on est plus âgé. Mener une politique qui améliore les conditions de vie durant l'âge actif constitue la meilleure prévention contre la pauvreté ou l'insécurité d'existence à l'âge de la pension.

### 2. Renforcer le pilier de la pension légale

L'importance du pilier de pension légale a été évoquée à maintes reprises et avec force durant la concertation. Le renforcement de celui-ci est aussi la recommandation la plus développée de toutes celles relatives à la pension.

#### 2.1. Augmenter les montants des pensions du premier pilier

Les montants moyens des pensions en Belgique sont bas en comparaison avec d'autres pays. En développant le pilier des pensions légales, ceux-ci peuvent être augmentés. Les mesures suivantes sont importantes dans cette perspective :

- lier au bien-être les pensions, y compris une augmentation ciblée des pensions de plus de 15 ans ;
- viser un ratio de remplacement des pensions plus élevé, au regard du salaire perçu ;
- augmenter le montant de la pension minimum ;
- augmenter le montant du droit minimum par année

.....

335 Van den Bosch, K. et G. De Vil, *op.cit.*, p.3.

de carrière et du plafond du montant de la pension en cas d'application du droit minimum par an.

#### 2.2. Analyser les différences entre les trois régimes et mener un débat sur cette question.

En Belgique, les différences de montants des pensions moyennes sont très fortes dans les trois régimes (saliés, indépendants, fonctionnaires). Ces différences méritent d'être analysées plus en profondeur et d'être débattues.

#### 2.3. Optimiser le système des assimilations

La question des assimilations est très complexe et en même temps cruciale au regard de la lutte contre la pauvreté et de la répartition égale des tâches entre partenaires d'un ménage. Un système développé et équilibré d'assimilations doit permettre aux personnes qui ont une carrière interrompue de disposer d'une pension suffisante. Dans cette optique, les éléments suivants sont importants.

- Augmenter les possibilités en fin de carrière, avec assimilation:
  - si les possibilités de fin de carrière sont offertes le plus largement possible – totalement assimilées, sous forme de diminution du temps de travail – des possibilités d'emploi peuvent être offertes à ceux qui sont éloignés du marché de l'emploi et cela permet aussi de laisser aux personnes qui ont des problèmes de santé la possibilité de travailler plus longtemps.
- Augmenter les possibilités de congé pour des soins ou pour l'éducation, avec assimilation:
  - le plaidoyer est le même pour l'augmentation des possibilités de congé pour des soins à des proches et pour l'éducation des enfants, avec assimilation, pour permettre de cette façon aux femmes et aux hommes, de se constituer des droits à la pension durant leur carrière tout en investissant au niveau familial.
- Prendre en compte les périodes de chômage comme périodes assimilées lors du calcul de la pension légale :
  - par la diminution des périodes d'assimilation en cas de chômage, les chômeurs sont doublement pénalisés : une première fois, lorsque leur allocation diminue suite à un chômage de trop longue durée et

une deuxième fois, lorsqu'ils partent à la pension et que ces périodes de chômage ne sont assimilées que sur la base du droit minimum par année de carrière.

- Contribuer à œuvrer au développement d'une pension correcte pour les personnes ayant une carrière atypique.

#### ***2.4. Concevoir des solutions pour les personnes qui se sont constituées moins de droits individuels vu leur situation familiale***

Un grand nombre de personnes ne disposent pas elles-mêmes d'un revenu et sont dépendantes de la pension de leur conjoint. Un débat est nécessaire sur l'acquisition de droits propres à la pension, comme alternative au coût de certains droits dérivés (non constitués sur la base de cotisations). Dans ce cadre, il convient d'étudier aussi l'impact de la limitation dans le temps du droit à une pension de survie et à une pension en cas de divorce.

#### ***2.5. Améliorer le régime de pension des indépendants***

Nous avons perçu divers signaux indiquant que les indépendants, lorsqu'ils sont pensionnés, sont souvent dans une situation de pauvreté et d'insécurité d'existence. Le régime des indépendants peut encore être amélioré :

- améliorer les possibilités d'assimilation pour les indépendants, par l'application d'un système de cotisation déplafonné (comme prévu dans le régime des travailleurs salariés) ;
- introduire des assimilations – durant une durée limitée – pour les périodes durant lesquelles il y a dispense de cotisations sociales et pour les périodes couvertes par l'assurance sociale en cas de faillite ;
- examiner les situations où, lors d'une maladie, l'affaire est poursuivie par une tierce personne au nom de l'indépendant.

#### ***2.6. Tenir compte des inégalités socioéconomiques lors du débat sur l'âge de la pension légale***

Dans le contexte du vieillissement, divers acteurs suggèrent d'augmenter l'âge légal de la pension. D'autre part, on constate que les groupes de popula-

tion qui vivent dans des conditions socio-économiques défavorables ont une espérance de vie significativement plus basse. En ce qui concerne l'espérance de vie en bonne santé, les inégalités socioéconomiques sont encore plus fortes. Cet élément doit être pris en compte dans le débat.

#### ***2.7. Lutter contre les inégalités entre femmes et hommes et les éviter***

De nombreuses inégalités apparaissent entre femmes et hommes lorsqu'on regarde les situations en termes de pension et de montants des pensions. Lorsque des mesures sont élaborées, il faut veiller à ce que de telles inégalités soient évitées et diminuées.

#### ***2.8. Élargir le financement de la pension légale***

Il est essentiel de créer des emplois de qualité en suffisance – aussi dans la perspective du financement des pensions – pour les personnes actuellement au chômage, pour la population croissante à venir et les personnes âgées amenées à travailler plus longtemps. L'accent doit être mis sur la création d'emplois durables au lieu de le mettre uniquement sur l'allongement du travail. En même temps, les avantages fiscaux accordés aux deuxième et troisième piliers peuvent être réexaminés, en fonction du renforcement du premier pilier.

### **3. Améliorer la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)**

#### *3.1. Augmenter le montant de la GRAPA afin de permettre à ses bénéficiaires de mener une vie digne*

Durant ces dernières années, le montant de la GRAPA a été augmenté à plusieurs reprises. Il reste cependant très bas et ne permet pas aux personnes de mener une vie conforme à la dignité humaine et de faire face à toutes les dépenses nécessaires. Il est donc important d'augmenter le montant de la GRAPA, en même temps que le montant de la pension minimum et des pensions les plus basses.

#### *3.2. Evaluer le mode de calcul de la GRAPA*

Un certain nombre d'éléments de la méthode de calcul – la prise en compte d'autres revenus du ménage, et les montants exonérés (revenu cadastral, épargne...) ainsi que les intérêts fictifs appliqués pour évaluer l'apport de l'épargne dans les moyens d'existence – sont considérés comme injustes. Une évaluation, avec les différents acteurs, peut indiquer comment mieux faire correspondre la méthode de calcul à la réalité et comment prendre en compte les situations de vie difficiles.

### **4. Informer, simplifier et automatiser**

#### *4.1. Simplifier le cadre réglementaire, y compris le mode de calcul des pensions*

La complexité de la réglementation relative aux pensions est encore une fois apparue durant la concertation. Des initiatives pour simplifier la réglementation sont nécessaires.

#### *4.2. Informer chacun personnellement sur sa carrière et sur l'impact d'éléments pertinents de la carrière*

Vu la complexité de la réglementation et vu que les personnes ne peuvent pas toujours estimer quel est l'impact des différents éléments de carrière, il est très important d'informer chacun personnellement, depuis le début de la carrière et de façon périodique, en ce qui

concerne le lien entre carrière et pension, une modification de fonction ou d'activité professionnelle, l'impact possible d'une séparation, de problèmes de santé, de périodes d'inactivités...

#### *4.3. Accélérer et élargir la reconnaissance automatique de la GRAPA*

Actuellement, lorsqu'une demande de pension est introduite et au moment où quelqu'un atteint l'âge de 65 ans, un examen d'office est fait pour voir si la personne concernée a droit à la GRAPA. Pour ceux qui partent à la pension avant 65 ans, cet examen a un effet rétroactif. Cette procédure devrait être accélérée. De plus, il serait utile de voir comment – dans le cas d'adaptation des montants de la GRAPA ou de changements dans la situation familiale – les nouveaux ayants droit peuvent être identifiés de manière automatique.

### **5. Augmenter le bien-être des personnes âgées**

#### *5.1. Combattre les inégalités de santé, comme élément de la lutte contre les inégalités qui existent en termes d'espérance de vie*

De grandes inégalités socio-économiques de santé existent. Elles doivent être combattues par une approche globale de la politique de santé. De cette façon, les inégalités qui existent en termes d'espérance de vie diminueront.

#### *5.2. Limiter le coût d'un séjour en maison de repos*

Les personnes qui séjournent dans une maison de repos sont confrontées au coût croissant de celles-ci. Des mesures sont à élaborer pour le limiter.

#### *5.3. Examiner de quelle façon il est possible de soutenir les personnes âgées en ce qui concerne le logement (aussi bien les locataires que les propriétaires d'un logement de mauvaise qualité)*

Les personnes âgées sont souvent confrontées à des problèmes de logement, tant sur le plan du coût du

logement que de la qualité de celui-ci. C'est vrai pour les locataires et pour les propriétaires. Il est donc nécessaire de voir quelles sont les possibilités de soutenir les groupes qui sont confrontés à cette problématique.

## Liste des participants

### Groupe de concertation

- ABVV - Senioren
- ACLVB - Senioren
- Aînés du MOC
- Collectif des Femmes de Louvain-la-Neuve
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
- Coordination des associations des seniors (CAS) - Comité Consultatif du secteur des Pensions
- CSC Service d'études / ACV Studiedienst
- De Fakkel
- Enéo - Mouvement social des aînés
- Espace seniors
- Fediplus
- FGTB / ABVV
- Gezinsbond
- Groen+
- Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes / Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
- Mutualité Solidaris Namur
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Netwerk tegen Armoede
- Office National des Pensions / Rijksdienst voor Pensioenen
- OKRA
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- S-Plu
- Union Nationale des Mutualités Socialistes / Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten
- Vlaamse Ouderenraad
- Welzijnszorg

## Récit de vie 5

*Recueilli le 21 septembre 2012*

Une femme d'une cinquantaine d'année, mère de cinq enfants, vit dans un logement social à Bruxelles avec les deux plus jeunes.

Après avoir eu ses premiers enfants, elle a vécu seule avec eux et a émargé au CPAS, bénéficiant du statut de chef de ménage. Son loyer représentait 50 % de ses revenus. Sa précarité a alors augmenté davantage lorsqu'une de ses filles est née handicapée. Outre les difficultés sur le plan émotionnel, les soins de sa fille lui coûtaient très cher. *« A l'époque, j'ai fait les poubelles pour pouvoir donner à manger à mes deux aînés et acheter le lait spécialisé pour ma fille, la dernière qui était handicapée. [...] Il nous restait 300 francs pour manger. Je devais aller faire les poubelles des supermarchés. J'avais fait croire que c'était pour des animaux parce que vous avez encore quand-même un tant soit peu d'orgueil. C'était des légumes, du pain... Il y avait parfois des oranges. »* Au départ, elle a bénéficié des allocations familiales de base. Il a fallu près d'un an pour que le handicap de sa fille soit officiellement reconnu. Elle a alors pu bénéficier d'allocations familiales majorées. Elle s'est malgré tout peu à peu surendettée. Le président du CPAS de l'époque l'a beaucoup aidée en payant ses factures impayées.

Elle s'est ensuite remariée et a eu deux autres enfants. Un de ses fils s'est alors grièvement brûlé et a dû rester plusieurs mois à l'hôpital. Le CPAS a pris en charge les suppléments à payer pour les soins. Mais cela n'a pas suffi à couvrir tous les frais et les dettes sont revenues suite aux coûts des soins de santé pour son fils : celui-ci devait aller très fréquemment à l'hôpital, prendre des médicaments coûteux, faire de la kiné, etc. Le CPAS intervenait dans ces coûts via le réquisitoire *« ce qui était compliqué parce que vous deviez aller demander 15 jours à l'avance votre réquisitoire pour pouvoir l'avoir à temps »* et à l'époque *« pour les médicaments, ce n'était pas, je dirais, très utile »*. Jusqu'il y a peu, elle était en règlement collectif de dettes et une fois les frais fixes déduits, elle ne disposait que de 350 euros par mois pour vivre, elle et ses deux enfants. *« Le problème c'est qu'ils prennent aussi vos allocations familiales. »*

Quant à son parcours professionnel, à l'époque, lorsqu'elle émargeait au CPAS, celui-ci lui a proposé un contrat en article 60, qui lui a permis, au bout de deux ans, d'ouvrir le droit au chômage. *« J'ai travaillé le nombre d'heures qu'il me fallait. Deux ans où j'ai eu un salaire je dirais comme tout le monde [...] Je travaillais dans les écoles, des directrices d'école ont pleuré pour que le commune me fasse un contrat en bonne et due forme, pour pouvoir continuer à travailler. Mais ça n'a pas été possible. »*

Elle est alors restée au chômage, mais elle n'a pas trouvé d'emploi et sa santé s'est dégradée peu à peu : *« quand vous restez pendant une dizaine d'années inactif, que vous reprenez un travail, le physique en prend un coup. A la longue, ça se répercute sur votre état de santé et vous ne savez plus travailler »*. Son médecin l'a alors estimée incapable de travailler mais le médecin-contrôle de la mutuelle n'était pas d'accord. Ce n'est qu'après un nouveau problème de santé très grave qu'elle est passée en 'incapacité de travail' (elle est depuis en invalidité). Pour payer ses soins de santé, elle bénéficie du statut BIM. *« Il est intéressant surtout quand vous allez chez des médecins spécialistes. Parce que là, à la place de payer les 35 euros ou 40 euros, vous payer 2 euros [...]. Mais par contre, en général, ces médecins-là vous donnent des médicaments qui ne sont pas remboursés. »*