

# LA DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE : IMPACT SUR LA PAUVRETE

PAR

SOPHIE GALAND et HENK TERMOTE

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

## INTRODUCTION

« La sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain »<sup>(1)</sup>. Il a souvent été souligné que c'est grâce à son système de protection sociale que la Belgique a su limiter, plus que d'autres Etats membres de l'Union européenne, les effets de la crise. C'est vrai mais force est de constater qu'elle ne protège pas tout le monde de la même façon et que les évolutions récentes, telle la dégressivité renforcée des allocations de chômage, suscitent beaucoup d'inquiétudes.

Le parcours des personnes pauvres est souvent marqué par une alternance entre emplois précaires et périodes sans emploi. Etre 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 liées. La réforme de l'assurance-chômage entrée en vigueur en novembre 2012 a concerné pratiquement tous les aspects de l'assurance-chômage ; nous nous concentrons ici uniquement sur le renforcement de la dégressivité dans le temps des allocations et sur l'impact de celui-ci sur les personnes pauvres, sur leur vie quotidienne, sur leurs recherches d'emploi, sur l'effectivité de leur droit à la protection sociale et sur l'impact éventuel pour les CPAS. Nous évoquons aussi l'impact chiffré du renforcement de la dégressivité sur la pauvreté. L'assurance-chômage vise à protéger de la pauvreté les personnes involontairement au chômage et à leur permettre, autant que possible, de conserver le niveau de vie acquis. Les allocations de chômage répondent-elles toujours à leurs objectifs premiers depuis la réforme des allocations ? Les revenus des chômeurs leur permettent-ils d'échapper, eux et leur famille, à la pauvreté ? Quel impact a la dégressivité accrue sur les CPAS et les demandes d'aide sociale complémentaire ?

(1) Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge*, 16 décembre 1998 et *Moniteur belge*, 10 juillet 1999.

Cette note s'inspire du chapitre « Protection sociale pour les personnes sans emploi » du Rapport bisannuel 2012-2013 et du mémorandum « Protection sociale » du Service de lutte contre la pauvreté<sup>2</sup>. A la demande du Gouvernement wallon, il développe les constats et analyses relatifs au renforcement de la dégressivité qui y sont faits, notamment par de plus nombreuses références à des études et par la prise en compte des contributions à la journée d'étude organisée par le Service pour approfondir le contenu du rapport bisannuel. Nous tenons à remercier ici Guy Van Camp (SPF Sécurité sociale) qui a répondu à notre demande d'affiner la simulation dont les résultats figurent dans le Rapport bisannuel, en ventilant ceux-ci par Région, par âge et par sexe.

## **1. REFORME DE L'ASSURANCE-CHOMAGE**

---

### **1.1. CONTEXTE**

L'assurance-chômage belge a plusieurs particularités<sup>3</sup> :

- les conditions d'octroi des allocations de chômage sont très strictes ;
- si les exigences en matière de 'disponibilité active' des chômeurs sont moins strictes que dans d'autres pays, les éventuelles sanctions en cas de manquement sont plus lourdes ;
- les allocations sont illimitées dans le temps ;
- la situation familiale a une place prépondérante pour calculer le montant de l'allocation ('modulation en fonction de la composition du ménage') ;
- le plafond salarial utilisé pour calculer le niveau de l'allocation est beaucoup plus faible que dans les pays voisins ;
- le régime fiscal et parafiscal des allocations de remplacement est favorable.

Depuis les objectifs de la Stratégie de Lisbonne et ceux de la Stratégie EU 2020, l'assurance-chômage fait l'objet de réformes en vue d'augmenter le taux d'emploi et de lutter contre le chômage de longue durée. La réforme de 2012 s'intègre dans la continuité des mesures prises en 2004 portant sur le contrôle des efforts des chômeurs pour trouver un emploi. La dernière réforme a concerné pratiquement tous les aspects de l'assurance-chômage, la dégressivité dans le temps des allocations visant à rendre le travail plus attractif financièrement.

---

(2) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2012-2013 Protection sociale et pauvreté*, Bruxelles, 2013 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 30-59, *Mémorandum Protection sociale*, février 2014.

(3) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, La sécurité de revenu des chômeurs en Belgique et dans les pays voisins, *Lettre mensuelle socioéconomique*, Conseil Central de l'Economie, n° 184, p. 5, 31 octobre 2012.

L'ONEM résume ainsi les objectifs poursuivis par la réforme<sup>4</sup> :

- mieux tenir compte de l'évolution du marché de l'emploi, caractérisé par davantage de flexibilité et par un plus grand nombre de transitions dans 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.

En 2011, la Commission européenne conseillait déjà à la Belgique de « *renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité* »<sup>5</sup>. Fin 2012, elle constatait que les pourcentages nets de remplacement avaient à peine diminué en trois ans. Elle pointait donc du doigt le peu d'incitants financiers poussant les chômeurs à reprendre le travail<sup>6</sup>, l'idée dominante étant que chacun puisse retirer un bénéfice suffisant de son travail et que dès lors, l'écart entre l'allocation de chômage et le revenu du travail soit suffisant pour favoriser la participation au marché du travail<sup>7</sup>. L'OCDE, dans le même sens, considérait que « *les prestations de chômage devraient être réduites au cours de la période de chômage afin d'augmenter l'incitation à la recherche d'emploi* »<sup>8</sup>.

## 1.2. DEGRESSIVITE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE – DESCRIPTION

### 1.2.1. Situation avant la réforme de novembre 2012

Depuis leur création jusqu'en 2012, les allocations de chômage ont évolué, passant d'allocations forfaitaires et peu élevées 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 catégories de 'chefs de ménage' des 'non-chefs de

(4) ONEM, Feuille Info – *Réforme de l'assurance-chômage à partir de novembre 2012*, 2013, [http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D\\_opdracht\\_VW/Regl/Werknemers/&Items=1/6/6/20&Selectie=T136&Language=FR](http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/Regl/Werknemers/&Items=1/6/6/20&Selectie=T136&Language=FR).

(5) Commission européenne, *Employment and Social Developments in Europe*, p. 94, 2012.

(6) Commission européenne, *op. cit.*, p. 94, 2012.

(7) Conseil Central de l'Economie, *op. cit.*, p. 631, octobre 2012.

(8) OCDE, Economic policy reforms 2011: going for growth, *Country note*, Belgium, 2011.

ménage<sup>9</sup>. Le montant de l'allocation fut également lié au salaire brut<sup>9</sup>. En basant les allocations sur le revenu sur la base duquel on a contribué, on a fortement renforcé l'aspect assurantiel de cette assurance solidaire<sup>10</sup>. 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 peu élevés et l'écart entre les maxima et les minima pas si grand (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 en '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 générations<sup>11</sup>, 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 solidaire des allocations de chômage. Tout d'abord, l'écart entre les minima et les maxima restait limité. Les allocations de chômage continuaient également d'accuser un retard considérable par rapport à l'évolution du bien-être, plus encore que les autres allocations sociales<sup>12</sup>. Enfin, elles n'offraient pas une protection efficace contre la pauvreté. Une simulation basée sur des données de 2009 a montré que les montants des allocations de chômage ne suffisaient souvent pas pour échapper à la pauvreté quand elles sont

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

(10) 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 du Rapport bisannuel 2012-2013 du Service de lutte contre la pauvreté étudie d'avantage la signification de ces principes.

(11) Loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations, M.B., 30 décembre 2005.

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

la seule source de revenus pour la famille, en particulier pour les salaires les plus bas<sup>13</sup>. Par rapport au 'budget de référence', cette allocation est adéquate uniquement pour des personnes isolées avec de jeunes enfants et des frais de logement limités<sup>14</sup>.

Suite au renforcement de la variation des montants selon la situation familiale, l'élément de 'besoin' est devenu de plus en plus central dans ce système, comme il l'est dans la réglementation relative au revenu d'intégration. Cela dit, à la différence de ce dispositif, la réglementation du chômage n'implique aucune enquête sociale, laquelle est nécessaire pour 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 revenus<sup>15</sup>. Les économies d'échelle dont profitent les cohabitants sont généralement surestimées.

### 1.2.2. Situation après la réforme de novembre 2012

Les montants des allocations pour les différentes catégories de ménage ont subi des modifications dans le cadre de la réforme de l'assurance-chômage<sup>16</sup>. Les principales modifications sont les suivantes :

- l'augmentation de l'allocation maximale durant les trois premiers mois de chômage, ce qui augmente la tension entre l'allocation maximale et minimale, mais reste insuffisante « pour combler l'écart avec les pays voisins »<sup>17</sup> ;
- 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 ;

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

(14) 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 Casman, M.-Th. (Université de Liège), Van den Bosch, K. (Universiteit Antwerpen), *Minibudget : Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique ?*, Bruxelles, Recherche financée par la Politique scientifique fédérale, pp. 33-38 et pp. 414-416, 2010, [http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub\\_ostc/AP/rAP40\\_2.pdf](http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/AP/rAP40_2.pdf).

(15) De Lathouwer, Lieve, *op. cit.*, pp. 1-9, 1996.

(16) Ces modifications sont détaillées dans l'A.R. 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.

(17) Nevejan, Hendrik, Secrétariat du Conseil Central de l'Economie, Une étude comparative de la sécurité de revenu des chômeurs en Belgique et dans les pays voisins, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 379-380, 2012.

- la dégressivité s'applique plus rapidement qu'avant aux cohabitants durant la deuxième période d'indemnisation : cette période débute par une phase de deux mois (au lieu de trois) et deux mois (au lieu de trois) par année de passé professionnel sont comptabilisés;
- une dégressivité en plusieurs phases est introduite durant la deuxième période d'indemnisation, ainsi qu'une diminution du montant de l'allocation, y compris de l'allocation maximale, à chaque phase ; le montant minimal pour les cohabitants (sauf pour les cohabitants privilégiés) est diminué par l'application de la dégressivité dans la deuxième période d'indemnisation et par un montant minimal inférieur au précédent minimum pour les cohabitants durant cette période.

La dégressivité touche désormais tous les chômeurs indépendamment de leur situation familiale, mais une nouvelle catégorie de chômeurs y échappe et 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 :

- les chômeurs ayant une carrière professionnelle de 20 ans et plus (cette durée va augmenter progressivement pour aboutir à 25 ans en 2017) ;
- les chômeurs ayant une incapacité permanente de travail de 33 % ;
- les chômeurs âgés de 55 ans ou plus.

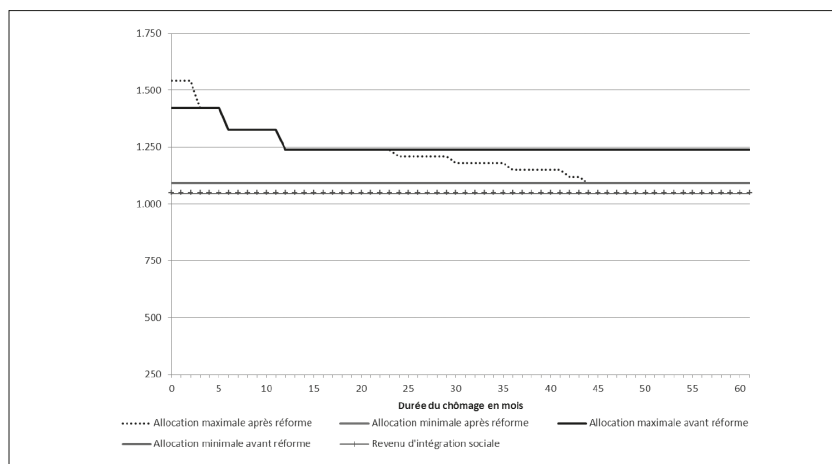
Les trois graphiques ci-dessous représentent pour chaque catégorie familiale, l'évolution dans le temps des montants maximal et minimal, avant et après la réforme des allocations de chômage, pour une personne ayant un passé professionnel de quinze ans. Le revenu d'intégration est inséré dans le graphique afin de faire apparaître l'écart entre celui-ci et l'allocation minimale. Si le principe de la durée illimitée des allocations persiste, la période durant laquelle l'allocation est liée au salaire antérieur est, elle, limitée dans le temps (selon le nombre d'années de carrière). Le chômeur perçoit ensuite un forfait, qui à la différence de ce qui est prévu dans des pays voisins, n'est pas associé à une étude des moyens de subsistance mais varie selon la catégorie familiale (les chefs de ménages ayant un forfait plus élevé). Ce forfait est à peine supérieur au montant du revenu d'intégration, voire inférieur (forfait cohabitant)<sup>18</sup>.

---

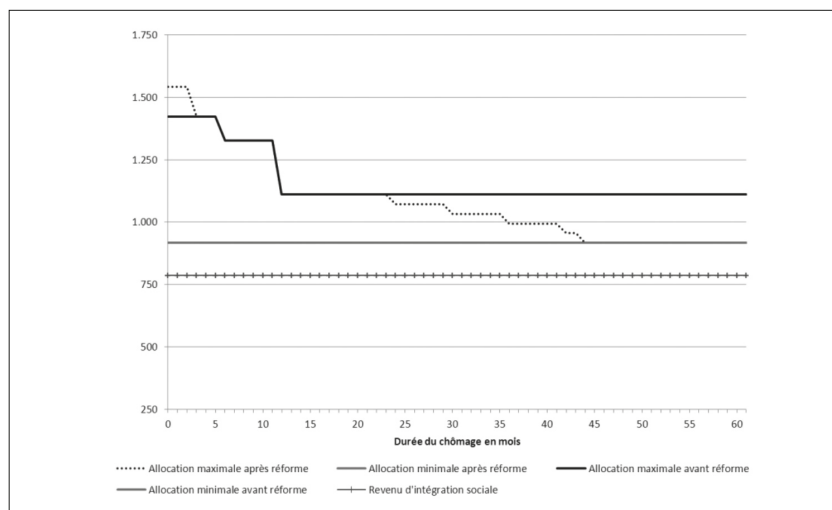
(18) Nevejan, Hendrik, Secrétariat du Conseil Central de l'Economie, *op. cit.*, pp. 379-380, 2012.

**GRAPHIQUE 1 : EVOLUTION DANS LE TEMPS DE L'ALLOCATION MINIMALE ET MAXIMALE, AVANT ET APRES LA REFORME, D'UN CHOMEUR DONT LE PASSE PROFESSIONNEL EST DE 15 ANS; MONTANTS EN PRIX DE FEVRIER 2012<sup>19</sup>**

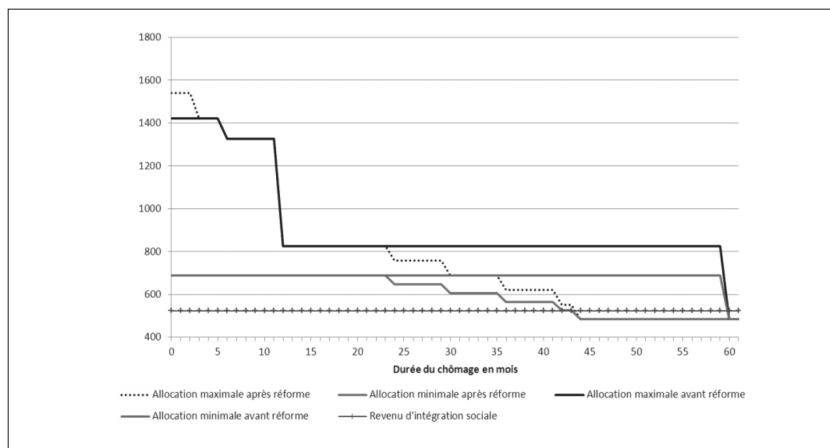
### Cohabitant AVEC charge de famille



### Isolé



(19) Ce 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'Economie et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

**Cohabitant SANS charge de famille****1.2.3. Objectifs : une insertion plus rapide sur le marché du travail et un renforcement du caractère assurantiel**

En comparaison avec les pays voisins, le caractère assurantiel des allocations de chômage belges est traditionnellement plus faible, surtout au regard du lien entre le salaire (ex. : le faible plafond salarial) et l'allocation. La dernière réforme a renforcé l'aspect assurantiel en limitant, dans les faits, à quatre ans la période pendant laquelle l'allocation est liée au salaire antérieur, en augmentant le taux de remplacement en début de chômage et en renforçant le lien entre la durée de la carrière et la durée des allocations liées au dernier salaire<sup>20</sup>.

Les participants aux concertations organisées par le Service rappellent l'importance du caractère solidaire de l'assurance-chômage. En effet, le principe d'assurance part du point de vue que les ayants droit à une allocation n'ont pas encouru ou subi le 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. Or, il est légitime que l'assurance-chômage tienne compte de la responsabilité sociétale dans la perte de travail et la persistance du chômage. En réalité, plus longtemps on est sans emploi, plus grandes sont les probabilités que cela soit lié à un ensemble de facteurs qui dépassent 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 responsa-

(20) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, pp. 5-6, 31 octobre 2012.



bilité 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 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* »<sup>21</sup>.

L'assurance-chômage repose sur le compromis à trouver entre fournir une assurance contre un risque et fournir suffisamment d'incitants pour éviter ces risques. Comment l'assurance-chômage peut-elle offrir une protection suffisante contre la pauvreté tout en évitant de dissuader les chômeurs de chercher un emploi ? De nombreuses études<sup>22</sup> s'accordent sur le fait qu'un niveau élevé d'allocations de chômage a un effet négatif sur la durée du chômage, décourageant les efforts de recherche d'emploi des chômeurs. Dans cette optique, une réduction progressive des allocations incite le chômeur à anticiper cette diminution future en cherchant plus activement du travail, en vue de trouver un emploi avant que cette diminution n'ait lieu. Le chômeur a dès lors essentiellement besoin d'une allocation pour une courte période, puisqu'il retrouve un emploi aussi vite que possible. Des allocations plus élevées en début de période de chômage sont alors la solution la plus adaptée<sup>23</sup>.

La logique décrite ci-dessus est nuancée voire remise en question par bon nombre de chercheurs. Bruno Van der Linden<sup>24</sup> souligne par exemple que les chômeurs ne forment pas une population homogène ; les chances intrinsèques de trouver un emploi varient fortement, selon le niveau d'éducation notamment. Dès lors, il serait souhaitable d'adapter le rythme de la dégressivité des allocations au niveau d'éducation du chômeur (les chômeurs peu qualifiés bénéficieraient ainsi d'une période plus longue d'allocations plus élevées)<sup>25</sup>. D'autres considèrent que la dégressivité n'est pas le mécanisme qui incite le plus efficacement à chercher un emploi. Ainsi, Johannes Spinnewijn considère que la perception qu'ont les chômeurs de leurs pers-

(21) Témoignage d'un membre d'une association où les personnes pauvres prennent la parole, enregistré le 8 novembre 2012 par le Service de lutte contre la pauvreté.

(22) Hendrik Nevejan et Guy Van Camp citent les études de Tatsiramos et Van Ours (2012), Krueger et Meyer (2002), Holmlund (1998), Atkinson et Micklewright (1991).

(23) Conseil central de l'économie, La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges ; Impact sur les pièges financiers à l'emploi et sur les revenus des chômeurs, *Note documentaire*, CCE 2014-0264, pp. 17-18, 2014.

(24) Van der Linden, Bruno, Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: the role of normative criteria, *Document de travail n° 127 de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale*, Université Catholique de Louvain, 2003.

(25) *Ibid.*

pectives d'emploi joue un rôle essentiel. Les chômeurs surestimeraient la rapidité avec laquelle ils retrouveront un emploi et sous-estimeraient l'importance de leurs efforts de recherche d'emploi au regard de leurs chances d'en trouver un. Dès lors, des allocations dégressives dans le temps, qui toucheront surtout les chômeurs de longue durée, n'ont pas d'effet 'incitant' à chercher activement un emploi dès le début du chômage. Dans cette optique, ce sont davantage les politiques ciblant l'information, l'accompagnement et le suivi des chômeurs qui peuvent jouer sur cette perception (les aider à avoir une vision claire de leurs possibilités d'insertion professionnelle) et favoriser le retour à l'emploi<sup>26</sup>.

## 2. IMPACT CHIFFRE SUR LA PAUVRETE

Un an et demi après son entrée en vigueur, cette réforme n'a pas encore produit tous ses effets, étant donné que la dégressivité peut s'étaler sur quatre ans. Il est donc difficile d'obtenir des données chiffrées. Le nombre de personnes au chômage a encore augmenté en 2013, de 3,7 % par rapport à 2012 (l'augmentation a été de 6,8 % en Flandre, 2,3 % en Wallonie et 0,6 % à Bruxelles) et représente en moyenne mensuelle 432.484 personnes<sup>27</sup>. Selon l'ONEM, « *sur les 500.000 chômeurs complets indemnisés percevant actuellement des allocations de chômage, environ un tiers est concerné par la réforme* ». La FGTB estimait quant à elle qu'« *au 1<sup>er</sup> novembre 2012, nous parlions d'environ 140.000 personnes concernées* »<sup>28</sup>.

Avant la réforme, les chômeurs connaissaient déjà un risque de pauvreté bien plus élevé que le reste de la population. En 2012, 15,1 % de la population belge vivait sous le seuil de risque de pauvreté (Eu SILC 2013). Ce pourcentage s'élève à 46,2 % lorsqu'on observe uniquement les personnes au chômage<sup>29</sup>. L'intensité avec laquelle les membres du ménage travaillent a aussi un impact considérable sur le risque de pauvreté. Cet indicateur mesure le rapport entre le nombre de mois de travail prestés par tous les membres du ménage appartenant à la classe d'âge de 0 à 59 ans et le nombre de mois ouvrables, c'est-à-dire pendant lesquels il est possible de travailler. On observe qu'il y a un rapport inverse entre le nombre de mois travaillés et le risque de pauvreté : plus élevé est le nombre de mois travaillés, plus faible est le risque de pauvreté. De même, la variation du risque de pauvreté selon l'intensité de travail est déterminée dans une grande mesure par le nombre d'enfants à charge.

(26) Spinnewijn, Johannes, *Unemployed but Optimistic: Optimal Insurance Design with Biased Beliefs*, London School of Economics and CPER, p. 21, 20 janvier 2014.

(27) ONEM, *L'ONEM en 2013, volume 2 : indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*, Bruxelles, p. 4 et 43, 2014.

(28) Winkel, Julien, Dégressivité du chômage, le jour d'après, *Alter Echos*, n° 376, Bruxelles, pp. 16-18, 19 février 2014.

(29) Taux de risque de pauvreté (<60 % du revenu net médian) selon le statut d'activité le plus fréquent (population de 16 ans et plus) et le sexe, la Belgique et les Régions, SILC 2011 (revenus 2010).

Les personnes ayant vécu, en 2012, au sein d'un ménage avec enfants et n'ayant pas travaillé (intensité de travail = 0), se trouvent dans la situation la plus précaire. Parmi elles, 71,0 % vivent sous le seuil de pauvreté. Ce pourcentage est de 50,2 % pour les personnes n'ayant pas travaillé mais faisant partie d'un ménage sans enfant. Les taux de risque de pauvreté en fonction de l'intensité de travail sont, en général, plus élevés en Wallonie qu'en Flandre<sup>30</sup>.

Si la réforme a renforcé l'attractivité financière de la reprise du travail, elle a encore davantage mis en péril la protection contre la pauvreté que sont censées offrir les allocations de chômage, certainement lorsque le chômage se prolonge<sup>31</sup>. En décembre 2013, 27,5 % des chefs de ménage, 27,2 % des isolées et 31,2 % des cohabitants qui se trouvaient dans leur première année de chômage ont bénéficié d'un pourcentage d'allocation plus élevé (entre 7,9 et 9,5 % plus élevé) en comparaison avec l'ancienne réglementation. Cela représente, pour l'ensemble de l'année 2013, 149.554 chômeurs qui ont perçu une allocation sur la base d'un taux de remplacement de 65 %. Mais il faut souligner que cette augmentation n'a lieu que sur une période d'un jour à trois mois maximum. Après cette période, les chômeurs voient leur allocation diminuer progressivement. En décembre 2013, 42,8 % des chefs de ménage au chômage depuis plus d'un an étaient indemnisés à un pourcentage d'allocation inférieur à celui de l'ancienne réglementation. Pour les isolés, ce pourcentage s'élevait à 32,9 %. En comparaison avec l'allocation moyenne en deuxième période en décembre 2011<sup>32</sup>, le montant mensuel forfaitaire pour les chefs de ménage était de 1,5 % inférieur et de 6,5 % inférieur pour les isolés en décembre 2013. Pour les cohabitants, l'allocation moyenne durant la phase de dégressivité était, en décembre 2013, de 10 % inférieure. Enfin, en comparaison avec décembre 2011, le nombre de cohabitants indemnisés au forfait a augmenté de 10,4 % en décembre 2013<sup>33</sup>.

Les chômeurs dont les 'parcours d'activation' ne débouchent pas sur un emploi seront pénalisés, d'autant plus si l'allocation est leur seule source de revenus<sup>34</sup>. Saisir l'impact de cette réforme sur la pauvreté des chômeurs implique également de tenir

(30) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rubrique 'Faits et chiffres'*.

(31) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges : Effets sur le revenu des chômeurs et sur les pièges financiers à l'emploi, dans Maystadt, Philippe et al. (éd.), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, Contributions pour le 20ème Congrès des Economistes belges de langue française, Presses Interuniversitaires de Charleroi, Charleroi, p. 497, 2013.

(32) L'ONEM compare les mois de décembre 2013 et décembre 2011, car ils donnent une image plus fidèle de la réalité. Les moyennes annuelles ne le permettent pas, car, « grâce aux mesures transitoires, les chefs de ménage et les isolés sont seulement arrivés au forfait au plus tôt en mars 2013 et seulement en novembre 2013 dans la phase dégressive de la deuxième période d'indemnisation. Dans la première moitié de l'année 2013, en attendant le calcul de leur passé professionnel (et la correction rétroactive), bon nombre de chefs de ménage et d'isolés se trouvaient, en outre, dans la deuxième période d'indemnisation durant laquelle ils ont été provisoirement indemnisés au forfait ». Voir ONEM, *op. cit.*, p. 185, 2014.

(33) ONEM, *op. cit.*, pp. 184-187, 2014.

(34) *Ibid.*, pp. 501-503.

compte des conjoints sans revenus et des enfants, mais aussi de l'impact en matière de logement, de santé, d'éducation, de surendettement, etc. « *A 24 ans, Bruno a travaillé pendant deux ans à temps plein pour un salaire de 2.200 EUR brut et tombe au chômage. Il vit seul. (...) Bruno devra se priver du 'luxe' de passer à la pharmacie avec une ordonnance pour prendre les médicaments dont il a besoin pour se soigner. (...) Voici ce qui s'annonce pour Bruno : [il a des frais fixes mensuels de 1.360 EUR. Cela constitue son 'budget vital', c'est-à-dire ses 400 EUR de loyers 100 EUR de charge, alimentation, communication, transport, assurance, santé, etc. Au bout de 18 mois, il ne bénéficiera que de 893,30 EUR]. Cette allocation permet à Bruno de couvrir 65 % des dépenses du 'budget vital' (...). Il devra donc choisir entre ne pas se chauffer, ne pas prendre les médicaments pour soigner sa grippe, ne pas acheter de viande ou... se surendetter. Avant (...), Bruno aurait préservé une allocation de 1.089 EUR* »<sup>35</sup>.

On observe, dans le tableau suivant, que l'allocation de chômage minimale, après sept mois sans emploi, ne représente que 69 % du seuil de risque de pauvreté pour un couple, avec ou sans enfant, 86 % pour une famille monoparentale avec deux enfants et 87 % pour une personne isolée. Ces montants se rapprochent de plus en plus de ceux du revenu d'intégration.

---

(35) Rodriguez, Pedro, Triple zéro au gouvernement de la dégressivité sociale, *Ensemble !*, CSCE, n° 74, pp. 8-9, avril 2012.

**TABLEAU 1 : ALLOCATIONS EXPRIMEES EN POURCENTAGE DU SEUIL DE RISQUE DE PAUVRETE (CALCUL DU SPF SECURITE SOCIALE)<sup>36</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	nov 2010	sept 2011	nov 2012	jan 2013	oct 2013
<b>Revenu d'intégration</b>															
personne isolée	74	77	76	72	74	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
Couple	66	68	67	64	66	64	65	68	65	66	66	68	67	67	66
couple avec deux enfants	65	67	66	63	64	63	64	66	64	64	64	66	64	64	64
Famille monoparentale avec deux enfants	86	88	87	83	85	83	84	86	83	84	84	86	85	85	83
<b>Allocation de chômage minimale (7 mois sans travail)</b>															
personne isolée	84	93	92	88	89	87	87	89	86	87	87	90	88	88	87
couple	74	74	73	69	71	69	69	70	68	69	69	71	70	70	69
couple avec deux enfants	71	74	73	70	71	70	70	71	69	69	69	71	70	70	69
famille monoparentale avec deux enfants	94	93	92	88	89	88	88	89	86	87	87	89	87	87	86

Une simulation récente – réalisée par le SPF Sécurité sociale et le Conseil Central de l'Economie, à la demande de ce dernier 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'emploi. Après la réforme, le risque global de pauvreté en cas de chômage complet, tenant compte du revenu disponible équivalent tant du chômeur que des autres membres du ménage, augmenterait plus vite et plus fort avec la durée de chômage : après 61 mois, il atteindrait 28,0 % (contre 21,5 % avant la réforme). Ce risque accru de pauvreté est observé pour toutes les catégories de ménage, 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

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

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<sup>37</sup>. 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.

Si on ne tient compte que des revenus du chômeur, sans les revenus éventuels d'autres membres du ménage, on observe la même tendance vers le haut selon la durée du chômage, tant pour le chiffre global que pour les chiffres par catégorie de ménage (voir tableaux ci-dessous). Cette approche permet également de ventiler les résultats selon le sexe, l'âge et la Région. Concernant le sexe, il en ressort que l'aggravation de la pauvreté après la réforme est plus marquée pour les hommes que pour les femmes. Cela tient au fait que les chômeurs hommes sont majoritaires dans les catégories chefs de famille et isolés, dorénavant soumises à la dégressivité. On ne peut pas en déduire pour autant que les chômeurs soient davantage frappés par la dégressivité renforcée que les chômeuses. Les chômeurs âgés de 50 à 60 ans connaissent le taux de risque de pauvreté le plus élevé lorsque leur période de chômage dure de 19 à 37 mois. Mais, en règle générale, les augmentations pour cette catégorie d'âge restent assez faibles. Cela est probablement une conséquence du supplément lié à l'âge pour ces chômeurs. Les trois Régions connaissent la même évolution : tout comme avant la réforme, le risque de pauvreté augmente avec la durée du chômage, mais dorénavant, cette augmentation est plus forte. La Région Bruxelles-Capitale connaît non seulement le taux de risque de pauvreté le plus élevé au départ, mais également la plus forte augmentation. En Région wallonne, suite à la réforme, l'augmentation du risque de pauvreté après une certaine période de chômage est un peu plus rapide qu'en Région flamande et s'achève à 38,9 % après 61 mois<sup>38</sup>.

---

(37) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, p. 498, 2013.

(38) Il n'est pas possible de ventiler les chiffres régionaux issus de la simulation, selon la catégorie familiale, l'âge et le sexe, car l'échantillon pris en compte est trop petit.

**TABLEAUX 2 : RISQUE DE PAUVRETE AVANT ET APRES LA REFORME ET EVOLUTION EN % EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, VENTILE PAR SEXE, REGION, CATEGORIE FAMILIALE ET TRANCHE D'AGE (MOINS 20 ANS, DE 20 A 29 ANS, DE 30 A 39 ANS, DE 40 A 49 ANS, DE 50 A 59 ANS, 60 ANS ET PLUS)<sup>39</sup>**

# mois chômage	Total			Hommes			Femmes		
	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.
13	15%	15,1%	+ 0,1	15,8	15,9	+0,1	14,3	14,4	+0,1
19	15,8	22	+ 7,8	16,9	24,2	+7,3	14,7	19,9	+5,2
25	17,7	28,1	+ 10,4	19,1	32	+12,9	16,5	24,5	+8,0
37	19,1	34,2	+ 15,1	21,1	39,7	+18,6	17,3	29,0	+11,7
49	19,9	34,6	+ 14,7	21,8	40,4	+18,6	18,0	29,2	+11,2
61	19,9	34,7	+ 14,8	21,6	40,3	+18,7	18,3	29,5	+11,2

# mois chômage	Flandre			Wallonie			Bruxelles		
	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.
13	12,5%	12,5%	+0,0	17,5%	17,7%	+0,2	20,8%	21,3%	+0,5
19	13,1%	18,4%	+5,3	18,7%	25,2%	+6,5	21,3%	32,1%	+11,8
25	15,5%	23,3%	+7,8	19,9%	32,8%	+12,9	23,3%	40%	+16,7
37	16,8%	29,6%	+12,8	21,7%	38,2%	+16,5	24%	47,2%	+23,2
49	17,3%	29,9%	+12,6	22,7%	38,9%	+16,2	25,2%	46,8%	+21,6
61	17,5%	30,1%	+12,6	22,6%	38,9%	+16,3	24,6%	47,1%	+22,5

# mois chômage	Chef de famille			Isolé			Cohabitant		
	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.
13	53,4%	53,1%	-0,3	12,1%	12,4%	+0,3	9%	9,1%	+0,1
19	53,4%	58,3%	+4,9	12,1%	32,5%	+20,4	10,2%	12,1%	+1,9
25	56,2%	65,2%	+6	12,1%	47,9%	+35,8	12,6%	15,1%	+2,5
37	56,8%	66%	+9,2	12,1%	71,6%	+59,5	14,6%	16,5%	+1,9
49	58,8%	66,3%	+9,5	12,1%	72,3%	+60,2	15,3%	16,8%	+1,5
61	59,1%	66,7%	+7,6	11,7%	71,9%	+60,2	15,5%	17,1%	+1,6

(39) Seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian. Suivi de cohorte de chômeurs après 13, 19, 25, 37, 49 et 61 mois de chômage. Ventilations calculées par le SPF Sécurité sociale en juin 2014, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, sur base de la simulation réalisée par le SPF Sécurité sociale en collaboration avec le Conseil Central de l'Economie : Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, pp. 471-507, 2013. Cette ventilation est présentée sous forme de graphique, en annexe.

	20-29 ans			30-39 ans			40-49 ans			50-59 ans		
# mois chômage	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.	Risq. pauvr. avant	Risq. pauvr. après	Evol.
13	10,5%	10,6%	+0,1	16,9%	16,9%	+0,0	19,4%	19,7%	+0,3	14,7%	14,9%	+0,2
19	11,7%	18,0%	+6,3	17,4%	21,5%	+4,1	19,9%	29,8%	+9,9	14,9%	20,0%	+5,1
25	14,6%	26,4%	+11,8	18,9%	29,2%	+10,3	21,7%	33,1%	+11,4	15,2%	18,7%	+3,5
37	16%	30,8%	+14,8	20,8%	38,1%	+17,3	23%	40,5%	+16,5	15,6%	19,6%	+4,0
49	16,3%	30,8%	+14,5	22,1%	39,2%	+17,1	23,8%	41,5%	+17,7	16,3%	17,6%	+1,3
61	16,4%	31,0%	+14,6	22,6%	39,3%	+16,7	23,7%	41,9%	+18,2	14,9%	16,7%	+1,8

Les tenants de la logique européenne du « make work pay » peuvent donc conclure que la réforme renforcera l'attractivité financière du retour à l'emploi. Plus encore qu'avant, les bénéfices d'un retour à l'emploi seront importants. Pour autant, cela ne permet pas de conclure que cette réforme a effectivement pour effet de stimuler réellement les chômeurs dans leurs recherches d'emploi et encore moins de conclure qu'elle favorisera le retour à l'emploi. Etant donné l'aspect assurantiel limité de notre assurance-chômage, on peut se poser la question de savoir « *si les incitants financiers ne suffisaient pas, dès avant la réforme à stimuler les chômeurs à ne pas postposer leur recherche d'un emploi et leur reprise du travail* »<sup>40</sup>. La simulation étudie également l'impact de la réforme sur les pièges financiers à l'emploi. Elle montre que ce sont proportionnellement les 'surplus du travail' (c'est-à-dire 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, ce sont surtout les chômeurs qui étaient déjà stimulés financièrement avant la réforme à aller travailler qui le sont encore plus<sup>41</sup>.

Certains 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 minimal. 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.

(40) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges, *Lettre Mensuelle Socioéconomique*, n° 200, Conseil Central de l'Economie, p. 25, 31 mars 2014.

(41) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, pp. 501-503, 2013.



Le deuxième argument cible 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 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, l'impossibilité de permettre de payer les frais scolaires... On peut s'attendre à ce que la dégressivité renforcée conduise davantage de personnes vers le CPAS (cf. *point 5*). C'est ainsi que la protection contre le risque de chômage serait davantage rejetée vers les administrations locales. En outre, une partie des personnes ne trouveront pas le chemin du CPAS ou leurs revenus familiaux seront juste 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. Les participants aux groupes de concertation du Service soulignent que la définition de montants très différents en fonction de la situation familiale repose sur la notion de besoin, laquelle est en tension avec le principe assurantiel : un cohabitant a cotisé de la même manière qu'un isolé, et devrait, selon ce principe, se voir attribuer une allocation identique. Les cohabitants sont privés d'une part importante de leurs droits<sup>42</sup>.

Plusieurs associations féministes et études s'inquiètent de l'impact de la dégressivité accrue sur la précarité des femmes, en particulier celles qui sont à la tête d'une famille monoparentale et les cohabitantes. « Les femmes chefs de ménage inscrites au chômage verront leur allocation descendre jusqu'à 1.090 EUR par mois. Quand on sait que le seuil de pauvreté est de 1.300 EUR pour une personne avec un enfant à charge, on peut s'inquiéter »<sup>43</sup>. En outre, parce que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes qui ont un statut cohabitant et parce que ce dernier représente la catégorie familiale la plus importante, on peut supposer qu'elles paient le 'prix' le plus élevé de la dégressivité<sup>44</sup>.

(42) 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 ».

(43) Plate-forme féministe socioéconomique, Communiqué de presse « *Dégressivité des allocations de chômage : la précarité des femmes va encore s'aggraver !* », 30 octobre 2012.

(44) Babilas, Liliane, L'individualisation des droits dans l'assurance-chômage, *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, pp. 371-400, 2009.

Enfin, la troisième période (le forfait) n'étant plus assimilée, pour le calcul de la pension, sur la base du dernier salaire mais sur celle du droit minimum par année de carrière, de nombreuses personnes verront également leur pension diminuer. Les chômeurs sont ainsi doublement pénalisés : une première fois lorsque l'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 de ce droit minimum. Les femmes étant surreprésentées dans les catégories inférieures des montants mensuels de pension perçus (59 % des femmes contre 33 % des hommes perçoivent un montant inférieur à 1.000 EUR) seront les premières pénalisées<sup>45</sup>.

La FEB nuance les critiques émises par les organisations de lutte contre la pauvreté à l'encontre de la réforme, en rappelant l'augmentation du niveau de départ des allocations, et le fait qu'une série de personnes ne seront pas impactées par cette réforme : les catégories de personnes qui échappent à cette dégressivité, et les chômeurs bénéficiant déjà d'une allocation minimale. Il faut également analyser la dégressivité à la lumière d'autres mesures positives, telles que l'assouplissement des conditions d'ouverture du droit au chômage et de retour en première période d'indemnisation. La Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) conteste que cette mesure va plonger les chômeurs dans la pauvreté, considérant que les nouveaux montants planchers ne sont pas inférieurs aux montants minimums actuels, et sont plus élevés que le revenu d'intégration<sup>46</sup>.

### **3. IMPACT SUR LES CONDITIONS DE VIE ET LES POSSIBILITES D'INSERTION PROFESSIONNELLE**

---

#### **3.1. CONDITIONS DE VIE**

*« Je fais tout ce qu'il faut pour trouver du travail, on ne m'en donne pas. Je suis en règle et on me punit. C'est injuste ! (...) J'ai demandé au bureau de pointage, je sais qu'il y a une première dégressivité qui va tomber au mois de novembre 2013. Je ne vois pas pourquoi je dois être sanctionnée, punie. En tout cas, ce n'est pas une dégressivité qui va modifier mon comportement ! Non, je cherche du boulot et j'ai les preuves que je cherche ! (...) »* (Pascale, 51 ans)<sup>47</sup>.

---

(45) Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *Femmes et hommes en Belgique, Statistiques et Indicateurs de genre*, deuxième édition, Bruxelles, p. 71, 2011.

(46) FEB, *Une plus grande dégressivité des allocations de chômage est nécessaire*, <http://vbo-feb.be/en/Business-issues/Labour-market-jobs/Activation/Une-plus-grande-degressivite-des-allocations-de-chomage-est-necessaire/>.

(47) Allouache, Aïda, Dégressivité accrue : une punition injuste, *Ensemble !*, CSCE, n° 80, Bruxelles, p. 6, octobre 2013.

Les participants à la concertation organisée par le Service 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. Malgré l'intervention de l'assurance obligatoire SSI, pour des personnes à faibles revenus, il peut être difficile d'avancer les frais de soins de santé. Par ailleurs, la diminution du montant des allocations de chômage risque aussi de les faire entrer dans une spirale d'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. Le candidat-locataire au chômage aura aussi plus de difficultés encore à convaincre le propriétaire-bailleur de sa solvabilité.

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 la santé. Pour certains, elle peut aussi rendre plus difficiles la participation à des activités sociales et culturelles ou l'engagement bénévole. « *On crève de solitude et d'ennui avant de crever de faim* »<sup>48</sup>. La pauvreté ne se limite pas au manque de biens matériels, mais prive aussi de la capacité de faire entendre ses priorités et ses intérêts<sup>49</sup>. La participation à la vie sociale et culturelle 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).

Indirectement, les enfants seront touchés. Ils subissent la pauvreté de leur famille, et sont affectés par leur perception de la situation, par la précarité de leur environnement et la stigmatisation. « *Si la précarité a des conséquences sur la santé lorsqu'ils souffrent de carences alimentaires ou d'un retard dans l'accès aux soins, si la précarité les force à vivre dans un logement insalubre, si la précarité les relègue et les discrimine dans le système scolaire, ses conséquences sont, sur un plan identitaire, tout aussi dévastatrices* »<sup>50</sup>.

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 aura pour conséquence de renforcer la culpabilisation et la stigmatisation des chômeurs<sup>51</sup>, plus particulièrement des chômeurs de longue durée,

(48) ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges - section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p. 287, 1994.

(49) Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Rapport annuel 2012-2013*, p. 8, 2013

(50) *Ibid.*

(51) La Ligue des droits de l'homme, *Dégressivité des allocations chômage : un coup dur à la sécurité sociale*, 31 octobre 2012.

en distinguant les 'méritants' des 'non-méritants'. Celles-ci peuvent saper la confiance en soi, ce qui ne favorise pas la recherche d'un emploi. « *De toutes les émotions, la honte est la plus invalidante, car elle amène les personnes à se retirer de la société et à perdre foi en elles-mêmes* »<sup>52</sup>.

Ces mesures démoralisent et diminuent les capacités de chacun, ce qui a un impact sur la famille tout entière, touchant la capacité à se construire un capital culturel et social<sup>53</sup>. « *Ce serait une victoire pour eux si leurs enfants pouvaient aller plus loin qu'eux mais ils éprouvent rarement une telle fierté. Ça brise leurs forces, ça leur enlève tout leur amour-propre. Ce qui reste, c'est l'humiliation de ne pas pouvoir s'occuper de sa famille, le sentiment de n'avoir aucune valeur* »<sup>54</sup>.

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.

### 3.2. RETOUR A L'EMPLOI

Les personnes pauvres alternent souvent des périodes de chômage avec des emplois à court terme, à temps partiel, etc. « Ils sont légion, les témoignages sur les difficultés qu'éprouvent les plus pauvres dans leur recherche d'un emploi. Ces problèmes ne résultent pas uniquement de la crise économique, qui revêt de plus en plus nettement un caractère structurel mais également du retard des pauvres sur le plan de la formation scolaire et de la qualification professionnelle. S'ils trouvent du travail, il s'agit souvent d'un emploi malsain, sale et sous-payé, de travail au noir ou d'un emploi intérimaire »<sup>55</sup>. Les chômeurs précarisés ont moins d'atouts à leur disposition que les personnes plus qualifiées pour s'insérer sur le marché du travail. En 2013, les chômeurs moyennement (38,7 %) et hautement qualifiés (41,6 %) et les cohabitants (41,3 %) ont le taux de sortie vers l'emploi le plus important<sup>56</sup>.

Le renforcement de 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 services de placement régionaux interviennent dans les frais de déplace-

---

(52) Walker, Robert, De l'importance d'éradiquer la honte, *Revue Quart Monde*, n° 228, Paris, pp. 31-32, 2013.

(53) Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 8., 2013

(54) ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges - section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 33, 1994.

(55) *Ibid.*, p. 30.

(56) ONEM, *op. cit.*, p. 76, 2014.

ment 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.

Selon plusieurs études, l'importance du montant de l'allocation peut jouer un rôle de tremplin vers l'emploi. La campagne menée par le 'Netwerk tegen Armoede', soutenu par le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté et le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, fait état de recherches qui ont démontré qu'une allocation permettant de vivre dignement ne constitue pas forcément un piège au chômage<sup>57</sup>. Une étude de l'ONEM<sup>58</sup> affirme que « *l'importance du montant journalier interfère avec d'autres caractéristiques, mais il y a un effet significativement positif qui se base sur la catégorie du montant journalier le plus élevé* ». Cela est entre autres dû au fait qu'un chômeur qui avait un salaire important est mieux armé sur le marché de l'emploi (qualification, expérience,...) et aura une perte de revenus plus importante, stimulant d'autant plus son retour à l'emploi.

Une étude internationale constate quant à elle qu'un régime de chômage plus généreux diminue l'effet préjudiciable d'une période de chômage sur le futur salaire. Renforcer la dégressivité des allocations de chômage favoriserait donc le '*scarring effect*', c'est-à-dire la diminution des perspectives salariales des chômeurs, suite à une période au chômage et à sa durée<sup>59</sup>.

La dégressivité accrue compliquera également d'autant plus les recherches d'emplois qu'elle n'a pas été associée à des mesures visant à améliorer la mobilité et l'accès aux services sociaux (crèches, garderies, ...)<sup>60</sup>. Il est souvent difficile de trouver des services d'accueil d'enfants à prix abordable, surtout en milieu urbain. Cela touchera davantage les femmes, certainement celles à la tête d'une famille monoparentale. En Région wallonne, en 2010, le taux de chômage des familles monoparentales est de 38 %, sachant qu'à la tête des familles monoparentales wallonnes, il y a une proportion de 84 % de femmes et 16 % d'hommes<sup>61</sup>. A Bruxelles, les familles monoparentales sont surreprésentées par rapport aux familles 'duoparentales' dans la catégorie des demandeurs d'emploi (19,1 % contre 8,7 %) et à peu près 86,6 % des

(57) Campagne Netwerk tegen armoede : « Mobilisation 'Diminution des allocations de chômage = augmentation de l'appauvrissement = réduction de la chance d'aller vers l'emploi', portée par les réseaux de lutte contre la pauvreté. Un recours au Conseil d'Etat introduit, une campagne ! ».

(58) Desmet, Lieven, *Etude des déterminants de la sortie du chômage vers le travail*, ONEM, p. 16, 16 septembre 2011.

(59) Voir Gangl, Markus, Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities, *American sociological review*, n° 71, pp. 986-1013, décembre 2006 et Cockx, Bart et Picchio, Matteo, Scarring effects of remaining unemployed for long term unemployed school leavers, Discussion Paper n° 5937, Institute for the study of labour, août 2013.

(60) La Ligue des droits de l'homme, *op. cit.*, 31 octobre 2012.

(61) Winkel, Julien, Monoparentes et exclues du chômage, *Alter Echos*, n° 376, p. 13, 19 février 2014.

56.762 « chefs de ménage de famille monoparentale » sont des femmes<sup>62</sup>. En Flandre également, les parents seuls sont dans une situation plus précaire sur le marché du travail : l'intensité de travail de ce type de ménage est en moyenne beaucoup plus faible en comparaison avec la population totale des personnes à l'âge actif. Les mères célibataires sont de surcroît moins à l'emploi que les pères célibataires<sup>63</sup>.

*« Pour ces familles, des femmes en priorité, l'accès à l'emploi reste difficile.(...) Ces femmes se retrouvent inévitablement dans des trajectoires précaires, se débattent dans des problèmes constants d'inadéquation d'horaires, de mobilité, de crèche, de garderie »*<sup>64</sup>. En rendant effectifs les droits fondamentaux, l'offre des services publics, leur accessibilité, leur organisation, etc. sont des leviers essentiels pour lutter contre la pauvreté. Pour cette raison, le Service de lutte contre la pauvreté va consacrer son prochain Rapport bisannuel à ce sujet.

### 3.3. QUALITE DE L'EMPLOI

Le parcours des personnes pauvres est souvent marqué par une alternance entre emplois précaires et périodes sans emploi. Selon la Ligue des droits de l'homme, *« c'est l'ensemble des travailleurs qui sont indirectement affectés par [la dégressivité accrue]. En plaçant les travailleurs dans une situation d'insécurité accrue en cas de perte d'emploi, le gouvernement affaiblit leur pouvoir de négociation et incite les employeurs à brader les conditions de travail et la rémunération des emplois existants »*<sup>65</sup>. 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. L'OCDE souligne qu'en Belgique, *« en termes d'inadéquation de l'offre et de la demande, (...) les offres d'emploi sont essentiellement destinées à des travailleurs qualifiés, alors que 80 % des demandeurs d'emploi sont faiblement ou moyennement qualifiés, et qu'environ la moitié d'entre eux sont des chômeurs de longue durée. (...) On estime que 22 % de l'ensemble des personnes en emploi sont surqualifiées par rapport aux fonctions qu'elles exercent. »*<sup>66</sup>. Les travailleurs moins qualifiés, qui ont plus de mal à trouver un emploi ou qui doivent se contenter d'emplois précaires, seront davantage incités à accepter de tels emplois<sup>67</sup>. L'impact de cette réforme sur les femmes, davantage orientées vers les emplois précaires, tels que

(62) Wageneer, Martin, La monoparentalité à Bruxelles, entre diversité des situations et réponses publiques incertaines, *Pauvreté*, numéro 2, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, pp. 4-6, décembre 2013.

(63) Defever, Christine et al., De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen, dans Callens et al. (réed.), *De sociale staat van Vlaanderen 2013*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 93-136, 2013.

(64) Vandemeulebroucke, Martine, Parents en solo, parents abandonnés, *Alter Echos*, n° 376, p. 6, 19 février 2014.

(65) La Ligue des droits de l'homme. *op. cit.*

(66) OCDE, *Etude économique de la Belgique*, synthèse, p. 22, mai 2013.

(67) Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2013, *Les personnes faiblement qualifiées sur le marché du travail*, p. 23, 2013.

les titres-services, la grande distribution ou les soins aux personnes<sup>68</sup> doit également être pris en compte.

Face aux allocations de plus en plus faibles, aux emplois précaires et à la concurrence entre travailleurs, le risque augmente de voir les chômeurs se tourner vers le travail au noir « *puisque'ils seront exclus ou parce qu'il leur reste quelques euros pour vivre chaque jour quand ils ont payé leur loyer et leurs factures d'énergie* »<sup>69</sup>. Les 'stratégies de survie' seront, plus que jamais, nécessaires pour vivre dignement. « *Demain plus qu'aujourd'hui, il s'agira de sauver sa peau* »<sup>70</sup>.

La difficulté de trouver un emploi de qualité a été, dans une certaine mesure, prise en compte dans la dernière réforme. Celle-ci a assoupli l'accès aux allocations de chômage sur la base de journées de travail prestées. La période de référence est prolongée. Une personne de moins de 36 ans doit désormais prouver 12 mois 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 travail<sup>71</sup>. 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 l'on a travaillé 12 mois à temps plein durant une période de temps de 18 mois. Si l'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 renforcée<sup>72</sup>. Mais pour les personnes occupant une position faible sur le marché du travail, les conditions d'accès risquent d'être encore trop sévères. Elles occupent souvent des emplois de très courte durée en alternance avec des périodes de chômage prolongées. De plus, il faudra toujours un parcours

(68) Vie féminine, *Appel des féministes belges contre le Pacte budgétaire*, 24 janvier 2013.

(69) Rodriguez, Pedro, *op. cit.*, p. 10.

(70) Wells, Jacques, *op. cit.*, p. 8.

(71) 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.

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

beaucoup plus long à temps partiel qu'à temps plein pour retrouver ses droits après une période de travail et ainsi 'remonter' à l'allocation complète. Les conséquences de la dégressivité seront plus lourdes pour les travailleurs à temps partiel, principalement les femmes (45,8 % des femmes salariées le sont à temps partiel<sup>73</sup>).

#### **4. IMPACT SUR LE DROIT A LA PROTECTION SOCIALE**

---

##### **4.1. COMPLEXITE**

La complexité de la nouvelle réglementation et ses conséquences sur la sécurité juridique des ayants droit aux allocations demandent réflexion. 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. En cause, la dégressivité des montants combinée à l'augmentation du nombre de phases et aux trois conditions qui déterminent quels groupes sont exemptés de l'application de la dégressivité dans la deuxième période d'indemnisation<sup>74</sup>. Les montants de l'allocation évolueront différemment selon le niveau de l'allocation de base, la situation familiale, le passé professionnel, l'âge et le degré d'incapacité de travail du bénéficiaire. Les choses deviennent plus compliquées encore si la situation familiale change durant une de ces phases, si on retrouve un emploi, si on suit une formation professionnelle, etc.<sup>75</sup>.

La réglementation relative au chômage, qui était déjà jugée très complexe, devient ainsi encore moins transparente. Cela aura pour conséquence que les chômeurs auront énormément de mal à pouvoir se faire une idée de leur budget pour le mois suivant. Ce sera certainement le cas pour ceux qui n'ont travaillé que quelques jours. Les associations de lutte contre la pauvreté 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 elles peuvent combler en priorité, pour pouvoir demander un report de paiements etc. Les bénéficiaires doivent savoir quand et dans quelle mesure leurs allocations vont diminuer. Il est donc indispensable que l'information dispensée repose elle aussi sur une base individuelle<sup>76</sup>.

Face à une réglementation si complexe, il devient encore plus difficile pour un chômeur de saisir la portée des dispositions réglementaires et la façon dont elles seront

---

(73) Plate-forme féministe socioéconomique, *op. cit.*, 30 octobre 2012.

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

(75) 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 pendant six mois une activité indépendante.

(76) Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, p. 476, 2013.



appliquées. Les chômeurs ne peuvent connaître les détails d'une telle législation, changeante et abondante, ni les nuances de l'interprétation qui en est donnée. Sur le plan juridique, cette complexité accrue pourrait compromettre le devoir d'information et de conseil des organismes de paiement (et de l'ONEM à titre résiduaire) quant aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Ce devoir d'information est prévu par la Charte de l'assuré social (art. 3 et 4) et impose aux organismes de paiement de fournir une information générale à leurs assurés sociaux et de fournir si besoin aux ayants droit des informations complémentaires nécessaires au maintien de leurs droits. Aucune sanction n'est malheureusement prévue en cas de violation de cette obligation<sup>77</sup>.

Lorsque l'assuré social est une personne en situation de faiblesse ou de précarité, la question de l'information est d'autant plus prégnante. Le langage juridico-administratif, une répartition des compétences alambiquée, les responsabilités fragmentées et la stigmatisation découragent les ayants droit précarisés. Ceux-ci sont en outre, éloignés des réseaux classiques d'information et ignorent souvent leurs droits et les organismes compétents pour les leur octroyer<sup>78</sup>.

La complexité accrue risque d'entraîner des erreurs dans le calcul des montants ou des informations erronées, et par conséquent de créer une insécurité juridique et des pertes de droits. Le manque de transparence fut par ailleurs l'un des arguments utilisés par le 'Netwerk tegen armoede' pour introduire un recours auprès du Conseil d'Etat demandant la suspension et même la suppression du nouveau régime de dégressivité (voir infra).

#### 4.2. STANDSTILL

Parce que le droit à la sécurité sociale est inscrit dans la Constitution, le législateur ne peut diminuer le niveau des prestations offertes sans justifications (selon le principe de *standstill*)<sup>79</sup>. Dans le cas de l'arrêté royal à l'origine de la réforme, aucune explication qui justifierait cette régression n'a été fournie. Le 'Netwerk tegen armoede' a introduit alors un recours au Conseil d'Etat contre cette mesure, arguant que le renforcement de la dégressivité marquait un pas en arrière par rapport au mode de calcul précédent des allocations de chômage<sup>80</sup>. Le Conseil d'Etat a rejeté

(77) Neven, Jean-François, *La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux*, avril 2014, non publié.

(78) Cassiers, Willy, Les droits sociaux fondamentaux en quête d'exclusivité, dans Van der Plancke, Véronique (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Droit en Mouvement, La Chartre, Bruxelles, p. 294, 2012.

(79) Dumont, Daniel, *Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill*, *Journal des tribunaux*, 30 novembre 2013, n° 6541, pp. 769-776, 2013.

(80) Dumont, Daniel, *op. cit.*, p. 773, 2013

ce recours dans son arrêt de décembre 2012, considérant que le 'Netwerk tegen armoede' n'avait pas un intérêt à agir suffisant, car la dégressivité accrue des allocations de chômage « *n'a pas de lien direct avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* »<sup>81</sup>. En vue d'obtenir ces explications, il reste aux chômeurs la possibilité de saisir le tribunal du travail et de soulever la non-conformité de la dégressivité accrue au principe de *standstill*. Selon Daniel Dumont, les juridictions du travail pourront interroger l'ONEM et le gouvernement pour comprendre : « *Quel est, en définitive, le motif d'intérêt général dont se prévaut le gouvernement pour justifier le recul significatif induit par la dégressivité accrue des allocations ? (...) Ensuite, la réforme orchestrée est-elle apte à atteindre l'objectif poursuivi et surtout, s'est-on assuré qu'il n'existe aucune autre mesure moins régressive susceptible d'y parvenir ? Enfin, est-il démontré que le rabaillage par paliers des allocations, à supposer qu'il soit approprié et nécessaire, n'entraîne pas un préjudice disproportionné dans le chef des bénéficiaires d'un revenu de remplacement en cas de prolongation involontaire de la privation d'emploi ?* »<sup>82</sup>. Si ces nouvelles dispositions sont jugées incompatibles avec la Constitution, « *le juge devra refuser de les appliquer et statuer sur la base de leur rédaction antérieure. Une multiplication de décisions en ce sens conduirait incidemment à demander à l'auteur de la norme litigieuse de revoir sa copie.* »<sup>83</sup>.

## 5. IMPACT SUR LES CPAS

En 2011, l'Accord de gouvernement précisait d'emblée que la réforme de l'assurance-chômage aurait lieu, « *tout en veillant à éviter un basculement de charges vers les CPAS.* »<sup>84</sup>.

Les CPAS ont déjà connu un afflux de chômeurs exclus dans le cadre des sanctions prévues par le Plan d'activation du comportement de recherche d'emploi. En Région wallonne, en 2012, 5483 personnes sanctionnées par l'ONEM ont été prises en charge par les CPAS (contre 373 en 2005). Cela correspond à 10,1 % du public des CPAS<sup>85</sup>.

L'impact exact du renforcement de la dégressivité sur les CPAS et les demandes d'aide sociale complémentaire ne pourra être précisément connu que lorsque la dégressivité aura pris son plein effet. En outre, selon le service Maatschappelijke integratie & werk de la Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, il est difficile pour les CPAS d'estimer l'augmentation des demandes de RI à cause de la complexité

(81) C.E. (9<sup>e</sup> ch.), *Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen t. Belgische Staat*, n°221.853, 20 décembre 2012, non publié.

(82) Dumont, Daniel, op. cit., p. 775, 2013.

(83) *Ibid.*

(84) Accord de gouvernement 2011, p. 89.

(85) Cherenti, Ricardo, *Les sanctions ONEM, le coût pour les CPAS. Etude 2013 (chiffres 2012)*, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion Précarité, p. 8, avril 2013.

des mesures de dégressivité<sup>86</sup>. Mais d'ores et déjà, certains, dont la Ligue des droits de l'homme, considèrent que le gouvernement fédéral se décharge sur les CPAS du poids financier des personnes les plus fragiles<sup>87</sup>. Pour mieux saisir l'impact de cette mesure, la Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie distingue l'impact 'visible' et 'invisible'<sup>88</sup>. Le premier concerne les cohabitants en troisième période dont l'allocation de chômage sera inférieure au RI d'environ 57 EUR. Ceux-ci pourront demander un complément d'allocation de chômage au CPAS si la personne avec qui ils cohabitent ne peut pas les prendre en charge. La Section CPAS de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale s'inquiète elle aussi du montant du forfait pour les cohabitants et du nombre de cohabitants qui se tourneront alors vers les CPAS pour solliciter un complément RI<sup>89</sup>.

L'impact 'invisible' réfère aux isolés et chefs de famille dont l'allocation va diminuer mais restera supérieure au RI. Ils n'entreront pas dans les conditions pour demander un complément de RI mais cela dit, le forfait plancher sera, à 50 EUR près, équivalent au revenu d'intégration. Les personnes et ménages concernés n'auront d'autres choix que de se tourner vers les CPAS, en vue d'obtenir des aides financières pour pouvoir couvrir des besoins fondamentaux tels que se chauffer, se loger ou payer les soins de santé<sup>90</sup>. « *Nous voyons arriver dans les CPAS un public que nous ne rencontrons pas auparavant. Un public pour qui les fins de mois sont de plus en plus compliquées et qui n'arrive plus à nouer les deux bouts, parfois dès la deuxième semaine. Il s'agit souvent de familles avec enfants, souvent des femmes. Et les demandes d'interventions concernent des couches-culottes, un achat de lunettes, des frais médicaux ou dentaires* »<sup>91</sup>.

L'augmentation des demandes d'aide sociale complémentaire auprès des CPAS (ex.: une intervention financière du CPAS dans les factures d'énergie, les frais paramédicaux, les fournitures scolaires, etc.) est donc un des effets les plus importants pour les CPAS. Les aides sociales complémentaires offrent une aide temporaire et peuvent également jouer un rôle de prévention (ex. : favoriser l'accès aux soins) pour éviter qu'une situation ne se détériore.

En Wallonie, avant le renforcement de la dégressivité, le nombre d'aides sociales complémentaires accordées aux chômeurs était déjà en augmentation. Environ 2 %

(86) VVSG – Service 'Maatschappelijke integratie & werk', Réponse écrite à une demande d'informations concernant les transferts de l'ONEM vers les CPAS suite à la réforme de l'assurance-chômage, juillet 2014.

(87) La Ligue des droits de l'homme. *op. cit.*, 31 octobre 2012.

(88) Cherenti, Ricardo, *Les transferts de charge ONEM-CPAS, Etude 2014 (chiffres 2013)*, Perspectives 2015, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion Précarité, p. 35, mars 2014a.

(89) AVCB Section CPAS, La dégressivité des allocations de chômage, les CPAS inquiets !, *Trait d'Union*, p. 18 mars 2012.

(90) Warnotte, Gérard, Pauvreté et exclusion. Une société de moins en moins humaine ?, *Analyses, Vivre Ensemble Education 2012*, p. 15, octobre 2012.

(91) Winkler, Julien, *op. cit.*, 19 février 2014.

des chômeurs indemnisés en demandent une au CPAS. Celle-ci est accordée dans 82 % des cas. Cela représentait, en 2012, environ 6.000 chômeurs. La Fédération des CPAS de l'Union des villes et des communes de Wallonie estime que ce chiffre triplera d'ici 2015, lorsque la dégressivité prendra pleinement effet, soit 18.000 chômeurs<sup>92</sup>. En outre, une étude a mis en lumière que les communes les plus pauvres sont celles qui interviennent le plus en aide sociale complémentaire, précisément parce que ce sont les communes où se concentrent davantage les chômeurs et les très bas salaires. La dégressivité accrue devrait encore renforcer ce phénomène. La pression qui pèse sur la sécurité sociale et les mesures d'économie en matière d'assurance-chômage poussent les communes et les CPAS à jouer un rôle de plus en plus important pour assumer le coût de la solidarité<sup>93</sup>. En effet, les aides sociales complémentaires, totalement ou partiellement, sont le plus souvent octroyées sur fonds propres des CPAS. Cela dit, certaines aides bénéficient d'une intervention d'autres niveaux de pouvoir (ex. : Fonds social mazout). Et certaines aides sociales sont remboursables par le bénéficiaire, bien que celles-ci aient diminué avec le temps<sup>94</sup>. Il faut également préciser que pour répondre aux coûts supplémentaires qui pèsent sur les CPAS suite à la modification de la réglementation de chômage, l'Etat fédéral leur accorde des compensations financières, versées dans le courant 2014.

Enfin, en matière d'aide sociale complémentaire, chaque demande devra faire l'objet d'une enquête sociale. Et les CPAS bénéficient d'une importante marge de manœuvre pour décider de les octroyer ou non. L'autonomie des CPAS permet de s'adapter aux réalités locales mais les personnes pauvres dénoncent l'arbitraire et le risque d'insécurité juridique qui y sont liés<sup>95</sup> ; selon la commune dans laquelle on vit, une aide sociale sera ou non octroyée. « *Selon le lieu de domiciliation du bénéficiaire, selon la politique d'aide sociale menée par le CPAS, par la commune, le droit social en Belgique diffère selon les communes. Ainsi, pourtant vitales, certaines d'entre elles (prise en charge des frais médicaux, paramédicaux et pharmaceutiques, aide pour l'accessibilité aux denrées alimentaires,...) ne sont pas garanties. Cela est inacceptable* »<sup>96</sup>. L'augmentation du nombre de demandes d'aide sociale complémentaire liées à la dégressivité accrue devrait donc multiplier les risques d'arbitraire que dénoncent de nombreuses associations de lutte contre la pauvreté, et les recours devant les juridictions du travail.

Les participants au groupe de concertation du Service ont également souligné le rôle des CPAS pour ceux qui bénéficient du statut de 'cohabitant privilégié' au sein de

(92) Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, pp. 35-36, mars 2014a.

(93) Cherenti, Ricardo, *Les aides sociales complémentaires en CPAS*, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion Précarité, p. 19, mars 2014b.

(94) *Ibid.*, pp. 41-43.

(95) Cherenti, Ricardo, *op. cit.*, pp. 41-42, mars 2014b.

(96) Yvan Mayeur, cité dans Warnotte, Gérard, *Pauvreté et exclusion sociale, Une société de moins en moins humaine, Vivre ensemble Education*, p. 18, mars 2012.

l'assurance-chômage. Afin de limiter le risque de pauvreté des cohabitants, le statut de 'cohabitant privilégié' fait en sorte que les allocations pour un ménage de deux demandeurs d'emploi indemnisés s'élèvent au minimum à 1.270 EUR (montant au 1er novembre 2012). Mais ce montant ne couvre pas les besoins de base et se situe sous le seuil de risque de pauvreté. Ils peuvent alors s'adresser au CPAS pour bénéficier d'un revenu d'intégration complémentaire et/ou une aide sociale, mais la pratique indique un phénomène de 'non-take up' fréquent.

## 6. CONCLUSION

Plusieurs initiatives ont été prises ou sont en cours d'élaboration aux niveaux fédéral et régional en vue d'établir une 'mesure d'impact sur la pauvreté'. L'objectif est d'évaluer *ex ante* l'impact éventuel de certaines décisions sur la pauvreté. Lors de l'élaboration des politiques, évaluer l'impact potentiel de celles-ci sur la pauvreté permettrait de veiller à la cohérence des mesures et de favoriser une vision transversale dans la lutte contre la pauvreté. Cela devrait permettre d'intégrer la lutte contre la pauvreté dans tous les secteurs et d'assurer un ancrage structurel aux questions relatives à la pauvreté dans le processus décisionnel<sup>97</sup>. Une telle étude préalable, menée avec la participation des divers acteurs concernés, aurait été souhaitable avant l'adoption de la dernière réforme<sup>98</sup>.

A défaut, un examen *ex post* permettra de comprendre la portée de la réforme en matière de pauvreté et d'insertion professionnelle, à condition de<sup>99</sup> :

- multiplier les niveaux d'évaluation : les effets des politiques sont souvent complexes à évaluer. Il est parfois difficile de déterminer si les effets observés sont le résultat des politiques mises en place ou le fait d'une évolution économique plus globale. Pour contrecarrer ces obstacles à l'évaluation, il convient de multiplier les approches à des niveaux différents. L'évaluation doit s'accompagner d'une mise en perspective des conditions (moyens et environnement socioéconomique) dans lesquelles les politiques sont mises en place ;
- élargir le processus évaluatif à tous les acteurs concernés : l'évaluation doit laisser une place à tous les points de vue intéressés : celui des bénéficiaires, des travailleurs sociaux, des gestionnaires et mandateurs, des partenaires... Chaque acteur impliqué doit pouvoir défendre ses priorités et la méthode d'évaluation utilisée.

Une telle évaluation est également réclamée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses 'Observations finales concernant le quatrième rapport

(97) Observatoire de la santé et du social Bruxelles, *Dossiers de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise*, Bruxelles, Commission communautaire commune, p. 6, 2013.

(98) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Mémorandum Protection sociale*, février 2014.

(99) Inspiré de la Charte fondatrice de la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP).

périodique de la Belgique' : « *Le Comité demande à l'Etat partie de lui fournir dans son prochain rapport des informations complètes sur l'impact du nouveau système mis en place depuis 2012 et relatif à la dégressivité des indemnités de chômage sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels des chômeurs (art.9).* »<sup>100</sup>.

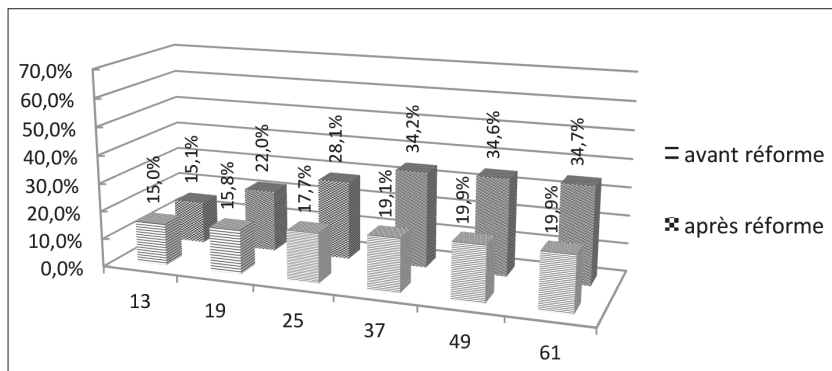
Une des missions légales du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est l'organisation d'un dialogue structurel entre acteurs impliqués à un titre ou l'autre dans la lutte contre la pauvreté, avec une vigilance particulière pour la participations des personnes qui vivent dans la pauvreté et les associations dans lesquelles elles se reconnaissent. A ce titre, il pourrait utilement contribuer à l'évaluation ex post du renforcement de la dégressivité des allocations de chômage et serait intéressé de pouvoir répondre à une demande en ce sens.

---

(100) Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique sur l'application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, point C, 14. Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Conseil économique et social des Nations Unies, E/C.12/BEL/CO/4, 23 décembre 2013.

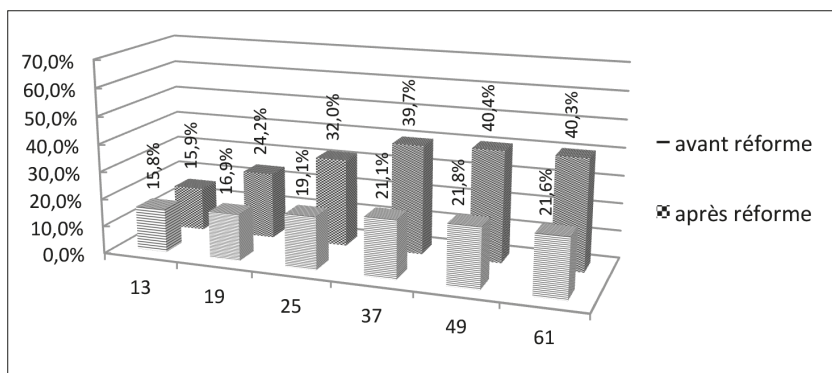
**ANNEXE : RISQUE DE PAUVRETE AVANT ET APRES LA REFORME, ET EVOLUTION EN % EN CAS DE CHOMAGE COMPLET, VENTILE PAR SEXE, REGION, CATEGORIE FAMILIALE ET TRANCHE D'AGE<sup>(101)</sup>**

**A.1. TOTAL**



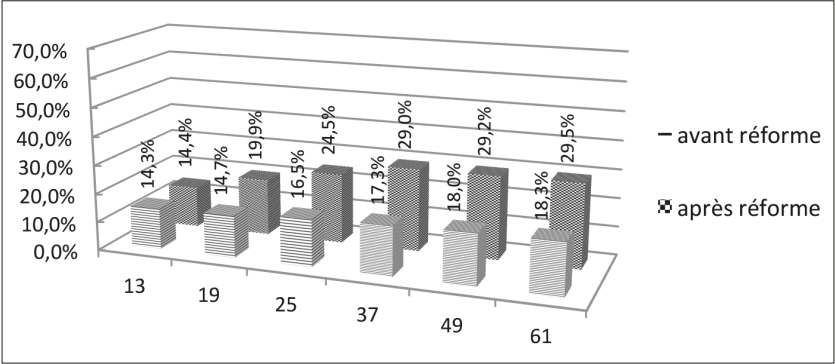
**A.2. SEXE**

**a. Hommes**



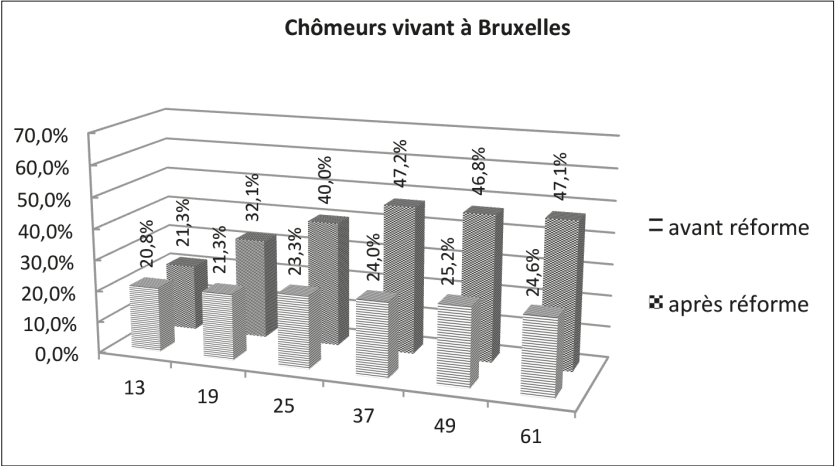
(101) Seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian, ne tenant compte que des revenus du chômeur, sans les revenus éventuels d'autres membres du ménage. Suivi du cohorte de chômeurs après 13, 19, 25, 37, 49 et 61 mois de chômage (MC). Ventilations calculées par le SPF Sécurité sociale en juin 2014, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, sur base de la simulation réalisée par le SPF Sécurité sociale en collaboration avec le Conseil Central de l'Economie : Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy, *op. cit.*, pp. 471-507, 2013.

b. Femmes



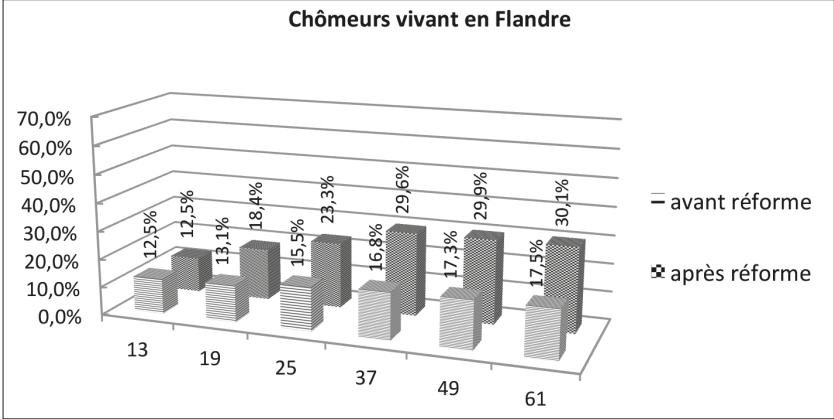
A.3. REGIONS

a. Bruxelles

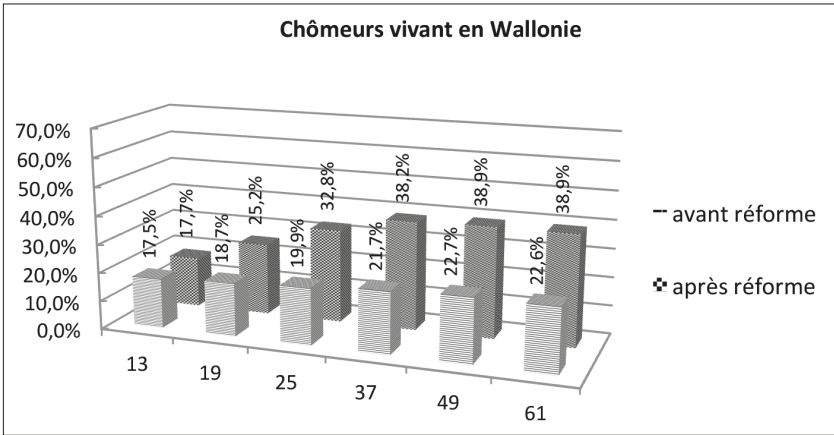




b. Flandre

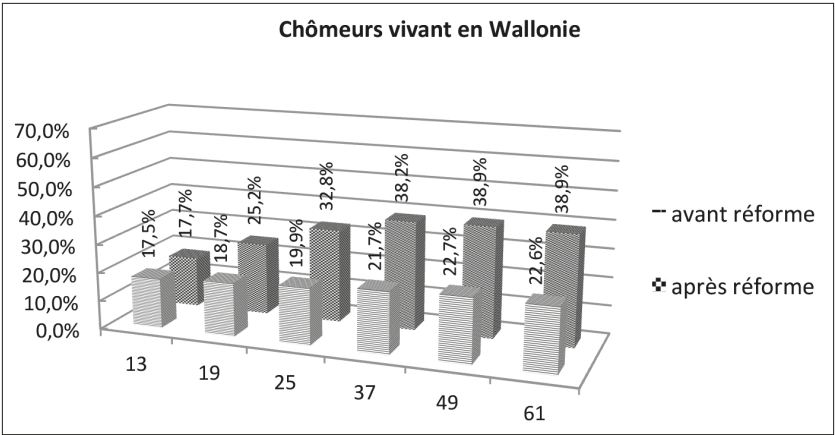


c. Wallonie

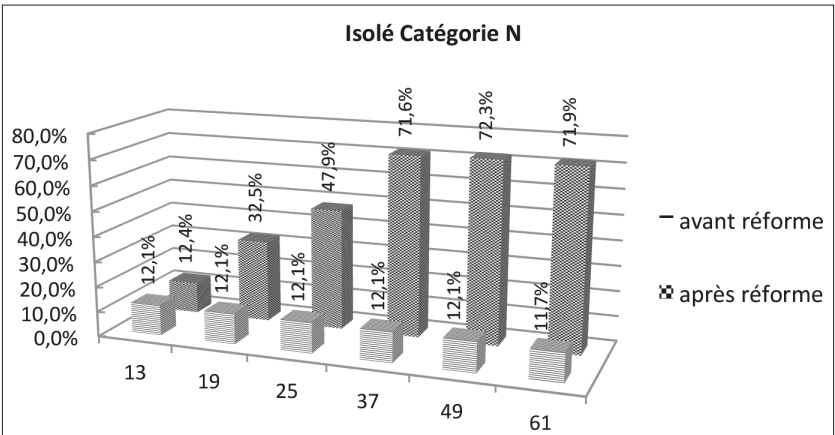


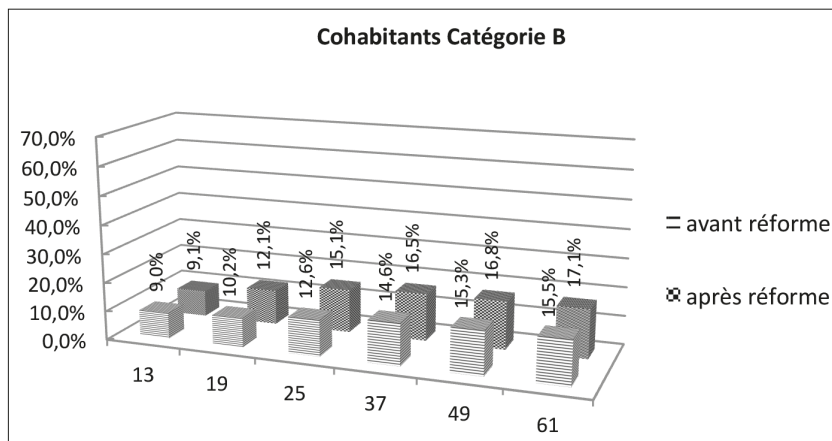
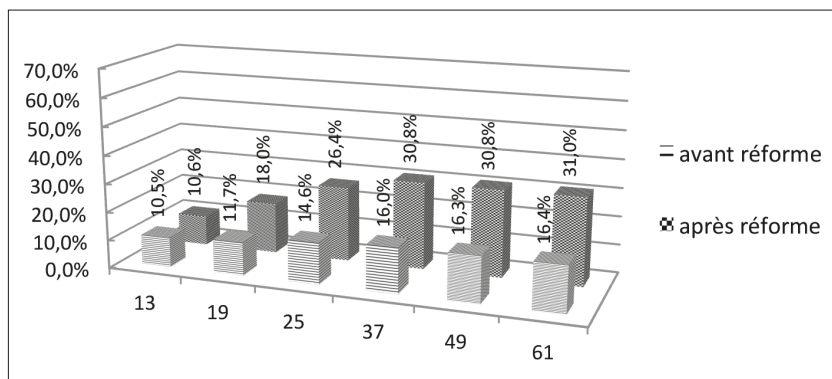
**A.4. CATEGORIE FAMILIALE**

**a. Chef de famille Catégorie A**

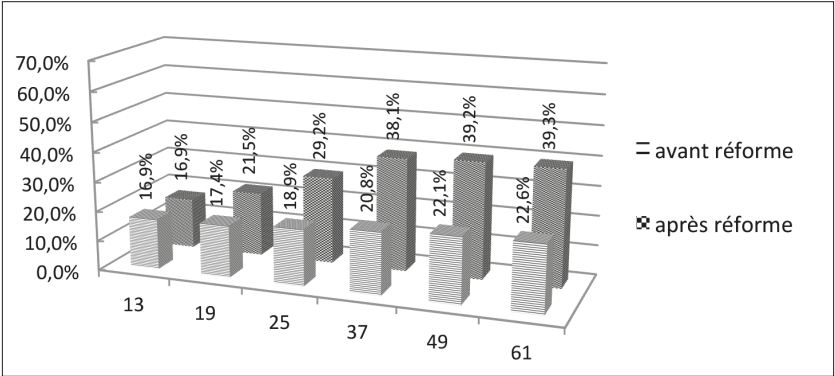


**b. Isolé Catégorie N**

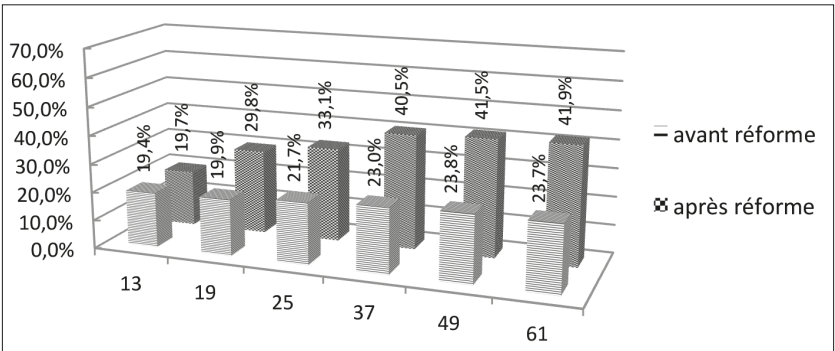


**c. Cohabitants Catégorie B****A.5. TRANCHE D'AGE****a. De 20 ans à 29 ans**

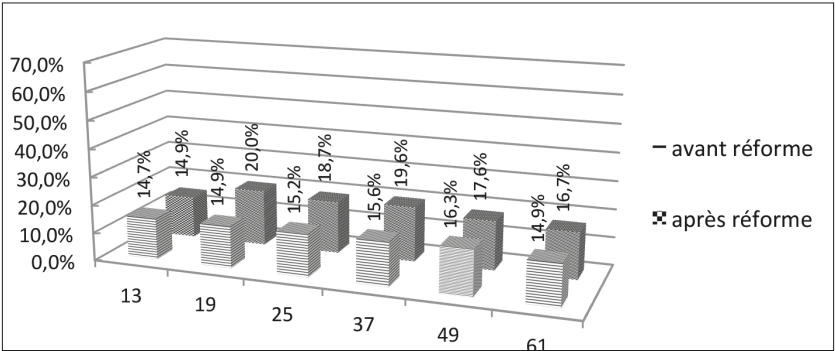
b. De 30 ans à 39 ans



c. De 40 ans à 49 ans



d. De 50 ans à 59 ans



# TABLE DES MATIERES

## LA DEGRESSIVITE RENFORCEE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE : IMPACT SUR LA PAUVRETE

<b>INTRODUCTION</b>	273
<b>1. REFORME DE L'ASSURANCE-CHOMAGE</b>	274
1.1. CONTEXTE	274
1.2. DEGRESSIVITE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE – DESCRIPTION	275
<b>2. IMPACT CHIFFRE SUR LA PAUVRETE</b>	282
<b>3. IMPACT SUR LES CONDITIONS DE VIE ET LES POSSIBILITES D'INSERTION PROFESSIONNELLE</b>	290
3.1. CONDITIONS DE VIE	290
3.2. RETOUR A L'EMPLOI	292
3.3. QUALITE DE L'EMPLOI	294
<b>4. IMPACT SUR LE DROIT A LA PROTECTION SOCIALE</b>	296
4.1. COMPLEXITE	296
4.2. STANDSTILL	297
<b>5. IMPACT SUR LES CPAS</b>	298
<b>6. CONCLUSION</b>	301
<b>ANNEXE</b>	303