

LES PIÈGES DE LA MONOPARENTALITÉ EN AIDE SOCIALE

La loi minimex ignorait à l'origine la situation des familles monoparentales. Celle sur le droit à l'intégration sociale leur réservait d'autres surprises (parfois bonnes, souvent mauvaises)...

Il est souvent intéressant, lors de l'étude d'une question sociale (notamment), de prendre un peu de recul historique pour comprendre les mécanismes actuels. L'enjeu qui semble fort actuel des familles monoparentales n'est en l'espèce pas neuf, même si le terme est plus récent que le phénomène. Au cours du XX^e siècle, la proportion des ménages monoparentaux féminins dans l'ensemble des ménages n'a en réalité guère évolué en nombre mais bien en caractéristiques. Car si autrefois ces ménages étaient dans la majorité des cas dirigés par une veuve, aujourd'hui, et de plus en plus depuis un demi-siècle, ils ont surtout à leur tête une femme divorcée, séparée ou célibataire. Dans tous les cas, un tel ménage ne correspond pas à « l'idéal bourgeois » du couple hétérosexuel avec enfants.

Une conception familialiste

Vu le développement familialiste de la protection sociale au XX^e siècle, on a tendance à penser que ce fonctionnement était « inscrit dans les astres ». Comme le disait Hedwige Peemans-Poullet en 1995 :

« les travaux et discours ambiants présentent la dimension familiale de la sécurité sociale comme inhérente à toute forme de protection sociale ou plus exactement comme faisant partie de la « nature » même de la sécurité sociale. Or, (...) ce caractère familial est une construction historique, relativement tardive. Cette transformation progressive d'un droit social individuel en un droit social familial représente une défaite pour les organisations de femmes.

Car il n'en a pas toujours été ainsi :

« au XIX^e siècle, quand se créent les premières formes d'assurances sociales, celles-ci sont « individualisées », c'est-à-dire qu'elles ne concernent que le titulaire qui est devenu membre d'une caisse (caisse de secours mutuels, caisse de résistance, caisse de retraite, etc.). Le titulaire paie une prime forfaitaire, la même pour tous les membres et, lorsqu'il est incapable de travailler, pour cause de maladie par exemple, il reçoit une prestation journalière, forfaitaire également. Il n'y a aucun supplément pour charges familiales.¹

Après la Première Guerre mondiale, le familialisme, jusque-là l'apanage principal du Parti catholique, gagne les autres partis. La crise des années trente va renforcer la priorité accordée au salaire et aux droits du « chef de famille », reléguant de plus en plus ceux de la femme, surtout la femme mariée, à un appoint. Quand la Sécurité sociale telle que nous la connaissons aujourd'hui se met en place en 1945, cette empreinte est évidemment fort présente quand bien même elle affirme une ambition « universelle ».

¹ Peemans-Poullet Hedwige, « Le caractère « familial » de la sécurité sociale : une histoire récente », Chronique féministe n°55, Université des Femmes, 1995, pp. 19-25.

L'idéal universel n'exclut pas les femmes, comme c'était encore le cas pour le droit de vote à l'époque, mais elle ne les inclut que de façon discriminatoire. Ainsi, en chômage, de 1945 à 1971, le gouvernement va modifier à plusieurs reprises les catégories de bénéficiaires selon des critères d'âge, de sexe et de charge de ménage, mais toujours en marquant une importante différence de traitement entre les hommes et les femmes. Ces changements répétés vont aboutir en 1967 à la constitution de six catégories différentes. Ensuite, de 1971 à 1980, le gouvernement va transformer ce système complexe de six catégories de bénéficiaires à seulement deux : la personne ayant charge de famille et « les autres »²

Le dernier maillon de la protection sociale



L'une des spécificités de la sécurité sociale depuis 1945 est qu'elle est un régime auquel contribuent obligatoirement tous les salariés, via une part de leur salaire brut qui est ainsi « socialisé ». Mais chacune de ses branches prévoit également d'autres conditions d'octroi, notamment une période minimale de cotisation. Certaines comprennent aussi des mesures d'exclusion. Il était dès lors nécessaire de prévoir un filet de protection sociale pour les personnes n'ayant pas accès au régime contributif ou qui en sont exclues. C'est l'aide sociale ou assistance (par opposition à l'assurance à laquelle on cotise), basée sur l'état de besoin qui est établi notamment, pour ce qui est des allocations, par une enquête sur les revenus déterminant l'absence ou l'insuffisance de ressources.

C'est donc un régime résiduaire pour celles et ceux qui n'ont pas acquis de droits (ou pas de droits suffisants) en sécu. Cette garantie d'une allocation pour combattre l'extrême pauvreté est aussi la dernière née dans l'histoire de la sécurité sociale belge, même si des systèmes de charité et de bienfaisance l'ont bien sûr précédée.

La fin des années 1960 et le début des années 1970 ont en effet vu l'adoption de différentes lois sociales, plus de vingt ans après la sécu, octroyant une allocation non contributive pour lutter contre des risques spécifiques à certaines catégories de personnes : les personnes âgées et les personnes handicapées en 1969, les parents en 1971 (prestations familiales garanties). Mais ces législations restaient donc limitées à ces catégories particulières de bénéficiaires sans ressources. En 1974, le législateur belge décide de créer le minimum de moyens d'existence (minimex), c'est-à-dire



[...] un droit individuel à un revenu garanti à quiconque ne dispose pas de moyens suffisants et ne peut se les procurer ni par lui-même, ni par d'autres, ni par des allocations d'un système de sécurité sociale.³

2. Gilman Juliette, Mormont Hugo, Lambinet France ; « La modulation familiale de montants : les catégories de bénéficiaires » in « Questions transversales en matière de sécurité sociale 2 », sous la coordination de Dumont Daniel, Publication Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 65-68.

3. Idem, pp. 107-108.

Une nouvelle catégorie

On sait généralement que le statut cohabitant a été créé en même temps que le minimex. On sait sans doute beaucoup moins qu'il n'y avait pas de taux famille prévu. En effet, la loi du 7 août 1974 prévoyait initialement trois montants du minimum de moyens d'existence en fonction de la situation familiale du bénéficiaire :

- un montant inférieur pour les personnes cohabitant avec une ou plusieurs autres personnes ;
- un montant intermédiaire pour les personnes isolées et les personnes qui cohabitent uniquement avec des enfants mineurs célibataires à leur charge (soit les parents élevant seuls un ou plusieurs enfants, qu'on nommera ensuite familles monoparentales) ;
- un montant supérieur pour les conjoints vivant sous le même toit.

On suppose donc que, dans l'esprit du législateur, la différence entre la personne isolée sans enfant et la personne isolée avec enfant(s) devait se faire par les prestations familiales⁴ et, sans doute aussi, par les contributions des pères.

Une étude des années 1980 établit que 66% des bénéficiaires du minimex sont des femmes séparées ou divorcées, que plus de 40% d'entre elles ont eu une activité professionnelle modeste, qu'un bon tiers sont demandeuses d'emploi sans droit aux allocations de chômage, qu'un certain pourcentage a droit à des prestations sociales mais insuffisantes pour vivre, que d'autres ne sont pas en règle pour l'ouverture de droits en sécurité sociale, et que quelques-unes enfin, ont encore une activité professionnelle régulière trop réduite pour pouvoir en vivre sans complément.

Plus de 70% des femmes cheffes de ces ménages n'ont pas ou plus d'activité professionnelle. Celles qui ont droit à une pension alimentaire, pour leurs enfants ou pour elles-mêmes, ne reçoivent souvent cette pension que de manière irrégulière et même pas du tout.⁵

Une première correction

Face à ce constat, les féministes plaidaient pour des mesures forçant les hommes à assumer leurs responsabilités (le SECAL n'existait pas encore) mais aussi et surtout favorisant l'insertion et/ou le maintien des femmes dans l'emploi, dans de bonnes conditions de travail et de salaire. C'est une autre voie qui sera choisie tout d'abord. En 1987, soit treize ans quand même après la naissance de la loi minimex, le législateur a décidé de subdiviser le montant intermédiaire afin d'améliorer la situation des bénéficiaires isolés ayant des enfants à charge, c'est-à-dire, concrètement, les familles monoparentales.

4. Notons toutefois que les majorations des allocations familiales pour les familles précarisées sont assez récentes et n'existaient pas au moment de la création du minimex en 1974 : « En 1983, les suppléments sociaux ont été instaurés pour les enfants du premier rang, en 1985 pour les enfants du deuxième rang et à partir de 1989 pour tous les enfants » (Revue belge de sécurité sociale - 1er trimestre 2006, p. 16).

5. Peemans-Poullet Hedwige, « Flexibilité du travail et sécurité sociale : quelles conséquences pour les femmes ? » in « (A)typische arbeid en huishoudens : recente bevindingen », Steunpunt Women's Studies-LUC, 1995, pp. 40-54 et Peemans-Poullet Hedwige, « Les droits des membres de la famille en sécurité sociale », Revue belge de sécurité sociale, n° spécial « Année internationale de la Famille : Colloque « Familles, Revenus et Société », 1994, pp. 29-93.

Ainsi, en sus des conjoints et des cohabitants, il existait alors un montant intermédiaire pour les personnes isolées sans charge d'enfant et un montant intermédiaire majoré pour les personnes isolées ayant charge d'enfant. Il existait donc à cette époque quatre catégories de bénéficiaires : cohabitant, isolé, famille monoparentale et couple marié.

S'adapter aux nouvelles réalités familiales

Dans le mouvement de l'État social actif, le minimex a été remplacé en 2002 par le « droit à l'intégration sociale ». Ce « changement de paradigme » a fait et fait l'objet d'une littérature abondante, souvent critique, à laquelle nous avons contribué. Concentrons-nous sur ce qui nous intéresse dans le présent article. L'adoption de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a en effet été l'occasion d'une refonte des catégories existantes de bénéficiaires par deux biais importants, censés « coller » au plus près de certaines réalités sociales. Premièrement, cette loi a vu la suppression de la catégorie des conjoints qui cohabitent sous le même toit. En effet, le législateur a considéré qu'il n'existait

 aucune raison objective de prévoir une catégorie différente pour les conjoints mariés et pour les cohabitants.⁷

La loi se donnait aussi l'objectif de parvenir à une plus grande individualisation des droits, raison pour laquelle chaque conjoint devenait bénéficiaire, individuellement, du droit à l'intégration sociale.

Deuxièmement, le législateur a décidé de créer une nouvelle catégorie de bénéficiaires regroupant deux situations distinctes qui ont en commun de créer une charge économique plus lourde : d'une part, celle des personnes redevables d'une pension alimentaire et, d'autre part, celle des personnes ayant la garde alternée de leur enfant. Ainsi, le législateur souhaitait créer un taux majoré du revenu d'intégration (RI) pour leur permettre de faire face à cette charge économique à laquelle ne sont pas confrontées les personnes isolées.⁸

La version initiale de l'article 14, paragraphe 1er, de la loi du 26 mai 2002 prévoyait donc quatre catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration :

- le cohabitant (4.400 € par an);
- l'isolé (6.600 € par an);
- l'isolé redevable d'une pension alimentaire ou ayant la garde alternée de son (ses) enfant(s) (7.700 € par an);
- la personne vivant exclusivement avec une famille à charge, donc exclusivement avec un ou plusieurs enfants mineurs non mariés (8.800 € par an).

Cette dernière catégorie visait donc les familles monoparentales. Négligées en 1974, elles devenaient favorisées en 2002 ! La Cour constitutionnelle, alors encore Cour d'arbitrage, fut saisie d'un recours en annulation par la Ligue des droits de l'homme. Ce recours concernait, entre autres, la différence de traitement entre, d'une part, le bénéficiaire du revenu d'intégration (parent solo) ayant une famille à charge et, d'autre part, les bénéficiaires cohabitants ayant une famille à charge.

7. Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1603/1, p. 3.

8. Idem, p.10-11.

En effet, le premier recevait un montant supérieur en raison de l'existence de cette charge, alors que les seconds n'en recevaient pas. Cette disposition a été annulée par un arrêt du 14 janvier 2004. La Cour d'arbitrage a considéré que :

 Le législateur a violé les articles 10 et 11 de la Constitution, non pas en omettant d'instaurer une catégorie spécifique formée par les cohabitants qui hébergent un ou plusieurs enfants ou qui en assument la charge financière, mais en ce que, pour cette catégorie, il ne tient pas compte de la charge d'enfants alors qu'il le fait pour les isolés.⁹

Suite à cet arrêt de la Cour d'arbitrage et afin de s'y conformer, le législateur a adopté quelques mois plus tard une loi-programme,¹⁰ qui ne retenait plus que trois catégories de bénéficiaires :

- les cohabitants ;
- les isolés ;
- les personnes vivant exclusivement avec une famille à charge.

Pour prendre en compte la charge financière, dans le chef de certains bénéficiaires isolés, de devoir payer une pension alimentaire ou d'héberger en alternance leurs enfants, le législateur a proposé deux solutions en dehors du cadre du revenu d'intégration :

- la personne payant (effectivement) une pension alimentaire bénéficie, en plus de son RI, d'une aide sociale couvrant au maximum la moitié de la pension alimentaire qu'elle doit payer pour ses enfants. Maximum car cette aide est plafonnée à 1.100 euros par an. Les modalités concrètes d'octroi de cette aide sociale spécifique sont déterminées par l'arrêté royal du 5 décembre 2004 ;
- la personne ayant la garde alternée de son (ses) enfant(s) bénéficie, également en alternance, du taux isolé quand elle est seule et du taux « ayant charge de famille » quand son enfant vit chez elle (cette règle n'est contenue dans aucun texte législatif ou réglementaire mais bien dans la circulaire générale du 27 mars 2018).

En 2006, la Cour d'arbitrage a rendu un deuxième arrêt concernant les bénéficiaires vivant exclusivement avec une famille à charge. Dans cet arrêt, la Cour décide que le terme « exclusivement », dans la définition de la catégorie « famille à charge », induit une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et qu'il doit donc être supprimé :

 Le législateur a donc violé les articles 10 et 11 de la Constitution [...] en ce qu'il impose au bénéficiaire du revenu d'intégration de vivre « exclusivement » avec sa famille à charge [...].

9. Cour d'arbitrage, 14 janvier 2004, n° 5/2004.

10. Il s'agit de l'article 104 de la loi programme du 9 juillet 2004, entré en vigueur, par application de l'article 106 de la même loi, le 1er janvier 2005. Dans l'intervalle, la définition des catégories avait été réglée par l'arrêté royal du 1er mars 2004 portant dispositions consécutives à l'arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage, prononçant l'annulation de certaines dispositions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Cet arrêté royal a lui-même été annulé par le Conseil d'État qui avait constaté l'incompétence du Roi pour fixer le montant du revenu d'intégration : C.E., 28 octobre 2009, n° 197.445.

 Le caractère exclusif de cette cohabitation a, en effet, pour conséquence d'exclure de la troisième catégorie les personnes qui ont la charge d'un ou de plusieurs enfants mineurs non mariés et qui cohabitent avec d'autres que celles qui rentrent dans la catégorie de famille à charge. La discrimination constatée découle de la présence du mot « exclusivement » [...].¹¹

Depuis, la catégorie “ayant charge de famille” n'est plus liée à la présence exclusive d'un bénéficiaire et d'enfants à charge. Actuellement, la présence d'autres personnes dans le ménage, en sus du bénéficiaire et d'enfants à charge, n'est plus un obstacle à la qualification de bénéficiaire “ayant charge de famille”!¹²

Le piège de la fausse individualisation

Trois montants forfaitaires sont prévus par la loi modifiée :

- un montant supérieur pour le bénéficiaire qui a au moins un enfant mineur à sa charge (1.707,11 € par mois au 1er novembre 2023),
- un montant intermédiaire pour le bénéficiaire isolé (1.263,17 € par mois au 1er novembre 2023),
- un montant inférieur pour le bénéficiaire cohabitant (842,12 € par mois au 1er novembre 2023).

La dégressivité accrue des allocations de chômage fait que, dans plusieurs cas, un chômeur isolé et plus encore deux chômeurs cohabitants, a fortiori avec au moins un enfant mineur à charge, ouvre(nt) théoriquement le droit à un complément du CPAS (ce que la plupart ignorent et, parmi ceux qui le savent, beaucoup répugnent à le solliciter). Mais ce n'est pas le sujet de cet article.

Nous parlions plus haut de fausse individualisation et du piège qu'elle recèle. L'individualisation est en effet un leurre car le montant supérieur, s'il y a couple dont au moins l'un des membres est parent d'au moins un enfant mineur, couvre le droit des deux membres du couple. Autrement dit, la personne seule avec charge d'enfant mineur ne perçoit plus davantage que le couple avec enfant(s), mais ce dernier ne reçoit pas plus non plus, ce qui aurait pu sembler logique si l'on voulait tirer toutes les conclusions de l'arrêt de la Cour d'arbitrage. En outre, le « taux famille » d'un couple avec enfant mineur est censé être versé pour moitié à chacun des deux conjoints, ce qui est rarement le cas dans la pratique.

En revanche, la suppression du mot « exclusivement » représente un vrai plus pour une partie des familles précarisées. En effet, la/le maman/papa solo ou le couple qui a au moins un enfant mineur à charge garde son taux supérieur/famille, tandis que le ou les enfants(s) majeur(s) dans le ménage ouvre(nt) théoriquement (nous utilisons ce terme parce que chaque bénéficiaire doit remplir les six conditions fixées par la loi) chacun le droit à un revenu d'intégration (RI) taux cohabitant.

11. Cour d'arbitrage, 28 juillet 2006, n° 123/2006, B.10.4.

12. Toute cette explication est extraite et synthétisée de Gilman Juliette, Mormont Hugo, Lambinet France ; « La modulation familiale de montants : les catégories de bénéficiaires » in « Questions transversales en matière de sécurité sociale 2 », sous la coordination de Dumont Daniel, Publication Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 109-112.

Exemple concret

Une mère (ou un père) seul(e) ou un couple avec trois enfants mineurs perçoit un RI famille de 1.707,11 € par mois.

L'aîné devient majeur : il peut théoriquement (cf. plus haut) ouvrir le droit à un RI cohabitant de 842,12 € par mois et la mère (ou le père) seul(e) ou le couple conserve le RI de 1.707,11 € par mois.

Le second enfant devient majeur : il peut théoriquement (comme son aîné) ouvrir le droit à un RI cohabitant de 842,12 € par mois et la mère (ou le père) seul(e) ou le couple conserve le RI de 1.707,11 € par mois.

Objectivement, la situation du ménage s'améliore donc. Pour autant que chacun des bénéficiaires participe aux charges. Signalons toutefois que cette augmentation des ressources du ménage peut mener à la suppression de certaines aides complémentaires, ce qui doit résonner comme un signal d'alarme si tout le monde ne verse pas son écot à la caisse du ménage...

La cata des majeurs

Mais tout change lorsque le cadet devient majeur à son tour. Certes il peut théoriquement (comme ses deux aînés) ouvrir le droit à un RI cohabitant de 842,12 € par mois. Mais, s'il a un couple de parents, ceux-ci vont chacun « tomber » au taux cohabitant. Si le taux famille était, comme cela devrait être le cas, versé pour moitié à chacun, le changement n'est pas nécessairement brutal. Si ce n'est pas le cas, ce qui est fréquent, il peut y avoir des soucis (l'exemple malheureusement classique de la mère qui règle les charges et du père qui dilapide). En outre, depuis quelques années, le taux famille n'est plus égal à deux taux cohabitants. Certes la différence est assez faible (22,87 € actuellement) mais, quand les fins de mois sont difficiles, cela peut compter.

Mais c'est surtout la mère (ou le père) seul(e), donc la personne à la tête d'une famille monoparentale, qui peut se retrouver aux prises à des difficultés terribles ! En effet, lorsqu'elle n'a plus d'enfant mineur, cette personne tombe au même taux cohabitant que ses (dans notre exemple trois) enfants ! Elle passe donc de 1.707,11 € à 842,12 € par mois ! Dès lors, si elle n'a pas pris la précaution (peu nécessaire au début puisqu'il s'agissait alors d'un revenu supplémentaire) de demander à son aîné puis à son puîné une participation aux charges du ménage, elle risque d'être confrontée à de gros problèmes à présent que son cadet est majeur et qu'elle n'a donc plus de mineur à charge !

Le parent dépendant

Le parent solo (le couple aussi mais dans une moindre mesure) peut vivre pire encore. Étant donné que le CPAS peut (c'est facultatif mais beaucoup de CPAS le font) tenir compte (de tout ou partie mais beaucoup de CPAS prennent tout en compte) des ressources des ascendants (parents) et descendants (enfants) au premier degré, le parent solo peut se retrouver sans un sou si l'un de ses enfants majeurs qui cohabite avec lui se met à travailler ! Et souvent, si l'enfant majeur en question est bénéficiaire du RI, c'est le CPAS qui met lui-même le jeune à l'emploi... privant par là la mère ou le père de tout ou partie de son revenu ! Difficile de voir là une mesure d'intégration sociale ni un bon signal valorisant la mise à l'emploi...

Un droit individuel

Tous ces éléments montrent que le parent solo bénéficiaire du RI doit, au minimum, être parfaitement informé (avec des rappels réguliers en fonction de l'âge des enfants) par le CPAS qui, pour rappel, est tenu par la loi de le faire. Mais tout dépend d'une part de la (bonne) volonté du/des jeune(s) majeur(s), d'autre part de celle du CPAS (qui peut ne pas tenir compte des ressources). Il semblerait logique que la tutelle du SPP Intégration sociale et la ministre responsable prennent des initiatives pour garantir qu'aucun parent solo ne se retrouve à charge de son ou ses enfant(s)... L'idéal serait évidemment une individualisation des droits mais elle pourrait même ne pas suffire si l'on ne s'assure pas du droit à un revenu personnel du parent quand son enfant travaille...



Yves Martens-Honoré
Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl