

ADAPTATION DES CATEGORIES DE REVENU D'INTEGRATION AUX FORMES ACTUELLES DE VIE ET DE LOGEMENT

Étude d'amélioration à
'méthodologie mixte'

Katrien Steenssens, Thomas Hausmann, Miet Lamberts,
Tine Van Regenmortel & Valter Cortese

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

KU LEUVEN

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

HIVA

ULB

UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES



METICES

ADAPTATION DES CATEGORIES DE REVENU D'INTEGRATION AUX FORMES ACTUELLES DE VIE ET DE LOGEMENT

Étude d'amélioration à 'méthodologie mixte'

Katrien Steenssens, Thomas Hausmann, Miet Lamberts, Tine Van Regenmortel & Valter Cortese

Chef du projet: Tine Van Regenmortel, Valter Cortese & Mejed Hamzaoui

Recherche commandé par le SPP Intégration Sociale
Cahier des charges MIIS/2015/12



POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Publié par
KU Leuven
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2016/4718/057 – ISBN 9789088360671

© 2016 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Table des matières

Liste des tableaux	5
Liste des figures	7
Introduction	9
1 APPAREIL DE RECHERCHE ET DÉROULEMENT	13
1.1 Une recherche d'amélioration en « méthode mixte »	13
1.2 Collecte des données auprès des CPAS	14
1.2.1 Groupes de discussion avec les CPAS	14
1.2.2 Web-enquête auprès de tous les CPAS	16
1.3 Collecte de données supplémentaires et complémentaires	17
1.3.1 Input (des représentants d'intérêts) du groupe cible	17
1.3.2 Étude documentaire	18
1.3.3 Entretiens avec des figures clés des champs politiques et pratiques	19
1.3.4 Collaboration avec le commanditaire	19
2 Résultats	21
2.1 Situations de détermination problématique de la catégorie et leur approche actuelle	21
2.1.1 La complexité de la charge d'enfant	21
2.1.2 Une (nouvelle) cohabitation difficile à définir	25
2.1.3 La nouvelle cohabitation	30
2.1.4 La (non) cohabitation temporaire	34
2.2 Le contexte juridique : une partie du problème et des solutions envisageables	40
2.2.1 La disparition de la charge d'enfant des catégories de revenu d'intégration et un pas en arrière dans l'individualisation des droits	40
2.2.2 Mais qu'en est-il si...	42
2.3 Lignes directrices des propositions d'amélioration	43
2.3.1 Une préférence sous-jacente pour l'individualisation	43
2.3.2 Principes fondamentaux importants pour les CPAS et les organisations du groupe cible	45
2.4 Vers des propositions concrètes d'amélioration	45
2.4.1 Focus sur la parentalité et la lutte contre la pauvreté infantile	46
2.4.2 Focus sur la cohabitation	49
2.4.3 Focus sur les situations transitoires	51
2.4.4 Focus sur les situations temporaires	52
3 Synthèse et conclusion	55
3.1 Synthèse	55
3.2 Conclusions	59
Références	69

Liste des tableaux

Tableau 1.1	Langue et taille des CPAS	17
Tableau 1.2	Nombre de dossiers individuels de revenu d'intégration au moment de l'enquête	17
Tableau 2.1	Détermination problématique de la catégorie dans des situations de régime d'hébergement égal ou inégal pour des enfants mineurs	22
Tableau 2.2	Dérogation de la détermination de catégorie prescrite en situation de régime d'hébergement égal et inégal pour enfants mineurs	23
Tableau 2.3	Aide sociale complémentaire en situation de régime d'hébergement égal et inégal pour enfants mineurs	24
Tableau 2.4	Aide sociale complémentaire dans les situations impliquant plusieurs enfants mineurs	24
Tableau 2.5	Détermination problématique de la catégorie dans des situations de logement communautaire sans et avec liens familiaux	27
Tableau 2.6	Tableau 2.6 Détermination de la catégorie dans des situations de logement communautaire sans et avec liens familiaux	29
Tableau 2.7	Détermination problématique de la catégorie dans les relations LAT et les relations de cohabitation récente	31
Tableau 2.8	Tableau 2.8 Attribution de la catégorie dans les relations LAT et les relations de cohabitation récente	31
Tableau 2.9	Détermination problématique de la catégorie dans des situations avec un enfant unique majeur qui demande un revenu d'intégration	33
Tableau 2.10	Attribution de catégorie dans les situations avec un enfant unique majeur qui demande un revenu d'intégration	34
Tableau 2.11	Détermination problématique de la catégorie dans les situations d'errance et de sans-abrisme avec et sans partenaire	36
Tableau 2.12	Attribution de la catégorie dans les situations d'errance et de sans-abrisme avec et sans partenaire	36
Tableau 2.13	Ce que l'on entend par hébergement 'temporaire'	37
Tableau 2.14	Détermination problématique de la catégorie dans des situations de placement temporaire d'un cohabitant	38
Tableau 2.15	Attribution de la catégorie dans des situations de placement temporaire d'un cohabitant	39
Tableau 2.16	Ce que l'on entend par placement 'temporaire'	39

Liste des figures

Figure 1.1	Relations entre les différentes sources de données	13
Figure 2.1	Comparaison schématique des catégories de revenu d'intégration en 2002 et 2006	41
Figure 2.2	Types de propositions d'amélioration possibles	44

Introduction

Dans le troisième Plan Fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 (2016: 10), l'Action 8 donne une forme concrète à une proposition politique fédérale issue de l'accord de gouvernement (2014: 48) concernant la réglementation du revenu d'intégration :

« En 2016, il sera examiné si la réglementation du revenu d'intégration est encore adaptée aux formes actuelles de vie commune et/ou de soins. »

La présente étude trouve son origine dans le constat du SPP Intégration Sociale que les définitions légales des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration ne suffisent plus dans certains cas. Par conséquent, les CPAS doivent accorder dans des cas 'limites' des catégories qui ne sont que peu ou pas adaptées.

Les trois catégories définies par la loi, après des amendements répétés de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 fixant les règles générales relatives au droit à l'intégration sociale, sont les suivantes :

1. Catégorie 1 : personne cohabitante. Il s'agit de toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes. Par cohabitation, on entend les personnes vivant sous le même toit qui règlent principalement en commun les questions ménagères.
2. Catégorie 2 : personne isolée et sans-abri avec un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Les personnes isolées sont des personnes vivant seules et qui n'appartiennent pas aux autres catégories. Par 'sans-abris', on entend les personnes qui ne disposent pas de leur propre logement, qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour y pourvoir elles-mêmes et qui n'ont dès lors aucun endroit où habiter ou qui séjournent temporairement dans un lieu d'accueil en attendant qu'un logement individuel soit mis à leur disposition. Sont également comprises les personnes temporairement et brièvement accueillies par des particuliers en attendant de pouvoir disposer de leur propre logement. En supposant que la personne sans-abri est effectivement isolée, elle a évidemment droit au montant de la catégorie des isolés, même si elle ne bénéficie pas d'un PIIS.
3. Catégorie 3 : personne avec charge de famille. Il s'agit de toute personne qui cohabite avec une famille à charge comptant au minimum un enfant mineur non marié. Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire, un enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un mineur non marié. Le partenaire est la personne avec qui le demandeur forme un ménage de fait.

Les montants accordés varient en fonction de la catégorie qui est attribuée et ils sont actuellement (juillet 2016) respectivement de 578,27 euro par mois, 867,40 euro par mois et 1 156,53 euro par mois. Sur base d'une enquête sociale, le CPAS détermine à quelle catégorie le demandeur appartient. L'enquête sociale tient toujours compte de la situation de fait de la personne concernée même si elle diffère de la situation administrative.

Le SPP Intégration Sociale constate que ces catégories ne correspondent plus totalement à un certain nombre d'évolutions de la société. Elles sont la combinaison notamment :

- D'évolutions démographiques, caractérisées par une forte augmentation du nombre de divorces au cours des dernières décennies et une augmentation de la population associée à un vieillissement (voir : SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Direction générale Statistique - Statistics Belgium, 2014 ; Bureau Fédéral du Plan & SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Direction générale Statistique et Information économique, 2013 ; Surkyn, 2010).
- D'évolutions sociales, dans lesquelles le processus d'individualisation joue un rôle majeur (voir notamment Schnabel, 2004). Ce processus conduit à l'émergence de plus en plus de petits ménages indépendants. Qualitativement, le cœur du processus est animé par l'émancipation des individus par rapport aux autres, mais également – si elles sont constituées de plusieurs personnes- au sein de ces petites unités toujours plus nombreuses. (voir notamment Deboosere et al., 2009 ; SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, Direction générale Statistique, sans date ; Lodewijckx, E., sans date).
- D'évolutions économiques, dans lesquelles l'actuelle crise financière et économique et les mesures d'austérité qui y sont associées mettent sous pression les prestations sociales et de nombreuses familles. Cette tendance se traduit aussi par une augmentation du nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration ces dernières années (voir notamment les études et statistiques du SPP-IS sur <http://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques>);
- D'évolutions écologiques et spatiales, qui nécessitent de l'attention pour la consommation d'énergie et l'utilisation de l'espace, notamment.

Cette combinaison d'évolutions de la société s'assortit d'une augmentation :

- des nouvelles formes de famille et de parentalité comme la coparentalité et les familles recomposées (voir notamment Deboosere et al., 2009) ;
- des nouvelles formes de vie en commun, telles que le cohabitat ou le logement kangourou (Van den Houte, K., et al. 2015) qui est de plus en plus promu tant au niveau régional que local (voir notamment : www.atomontoit.be; Province d'Anvers, 2015 ; Province de Flandre orientale, 2014 ; Ville de Gand, sans date ; Ville de Bruges, sans date).

Le SPP-IS signale d'autres situations de vie dont l'évaluation par les CPAS n'est pas claire : vie en camping et placement des parents, des enfants ou de personnes vulnérables. En outre, une étude préalable sur le (non-)recours ou l'attribution du revenu d'intégration (Steenssens, et al., 2007) a montré que la situation des sans-abris peut être interprétée et traitée très différemment.

Pour finir, la problématique centrale posée par le SPP-IS recoupe les avertissements envoyés par un certain nombre d'organisations concernées, au cours des dernières années, au sujet de l'inadéquation des catégories et ce, sans tenir compte des situations de vie 'déviantes'. Ainsi, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale évoque dans son septième rapport bisannuel (2013:24) sur la pauvreté et la protection sociale les interprétations, souvent divergentes, concernant l'application du statut de cohabitant : « Certains CPAS, par exemple, prennent en compte la question de savoir si la personne cohabite 'intentionnellement' ou encore l'existence d'un 'projet de vie' entre les cohabitants. La prise en compte du revenu de la personne (ou des personnes) avec qui on cohabite ne se fait pas non plus de manière uniforme. Dans le cas d'une famille, on prend généralement en compte les revenus des membres de cette famille. La jurisprudence prévoit que la prise en compte des revenus des autres membres du ménage peut être subordonnée à diverses considérations, notamment le risque de pousser les familles à se séparer au détriment de l'unité familiale et du budget des CPAS, mais aussi la modicité de ces ressources. » Le Gezinbond (2010) plaide pour la suppression de la catégorie 3 (personnes avec famille à charge) et son remplacement par la fusion des catégories 1 et 2 avec une modulation par un supplément de revenu d'intégration par enfant, en tenant compte de son âge. Implicitement, cet argument est compatible avec les conclusions sur les budgets de référence qui, dans de nombreux différents types de famille, prennent en compte la présence et l'âge des enfants (Storms et al., 2015 et 2013).

Ces diverses situations de vie (croissantes) ont, du moins au niveau local des CPAS eux-mêmes, conduit à une ‘prolifération’ des notes et des lignes directrices afin de déterminer pour son propre CPAS qui peut obtenir quelle catégorie, éventuellement une sous-catégorie développée en interne et/ou une aide complémentaire. Ce n’est pas une sinécure et cela reste souvent discutable, comme en témoignent les différences entre les lignes directrices des CPAS, les cas dans lesquels des recours sont introduits contre la décision prise ou encore les questions explicites posées par les CPAS au SPP-IS afin de confirmer certaines interprétations ou pratiques. En plus de l’attention portée à la possibilité de pouvoir continuer à travailler ‘sur mesure’, l’harmonisation entre les CPAS est souhaitable et plus équitable pour le client.

A travers cette étude sur les différentes nouvelles situations auxquelles les CPAS sont confrontés dans les demandes relatives au droit à l’intégration sociale, nous étudierons si et comment l’insuffisance de la législation existante en la matière peut être adressée. Par extension, l’étude porte également sur d’autres situations contestables que les CPAS sont amenés à traiter dans le cadre de ces demandes.

L’étude est composée de deux volets.

- L’exploration et la cartographie du problème. Il s’agit ici de la double interrogation concernant les conditions de vie et de logement pour lesquelles les CPAS éprouvent des difficultés à attribuer une catégorie existante et la manière dont ils appliquent les trois catégories existantes dans la pratique.
- L’élaboration de propositions d’amélioration (...).

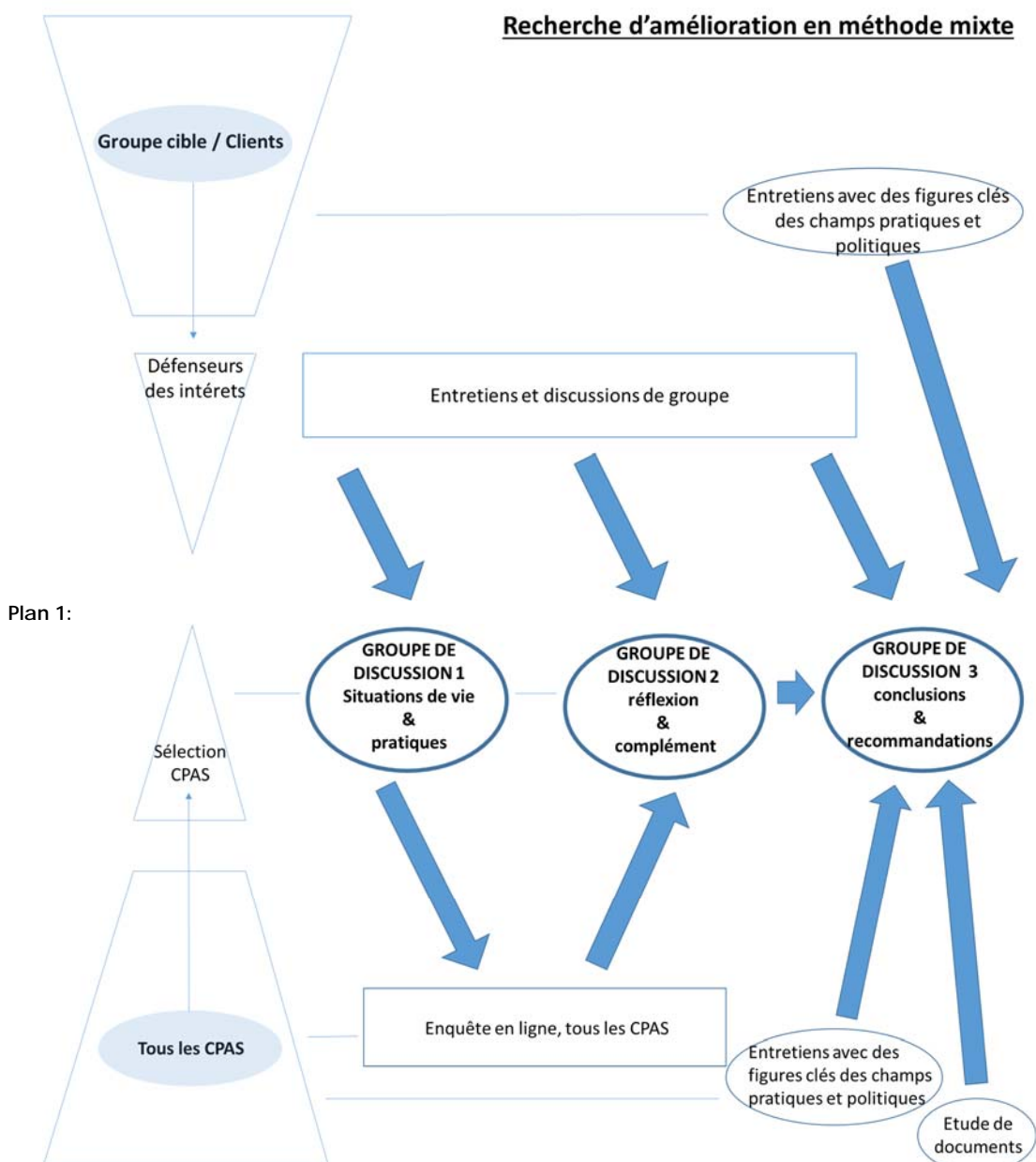
Pour une approche étayée et pertinente de cette problématique, nous avons choisi un appareil de recherche dont la problématique générale pourrait être décrite comme une recherche d’amélioration en « méthode mixte ».

1 | APPAREIL DE RECHERCHE ET DÉROULEMENT

1.1 Une recherche d'amélioration en « méthode mixte »

L'approche méthodologique globale de cette étude peut être décrite comme une recherche d'amélioration avec « méthode mixte ». Elle combine un volet de recherche qualitatif intensif et un autre volet extensif et quantitatif.

Figure 1.1 Relations entre les différentes sources de données



Le cœur de la recherche est composé de l'étude qualitative intensive et consiste en une série de groupes de discussion avec une sélection mûrement réfléchie de CPAS. L'efficacité des groupes de discussion pour une recherche de grande ampleur, devant être menée dans un laps de temps court, a déjà été démontrée dans une étude préalable sur le non-recours au revenu d'intégration ou sur son refus et dans le développement d'une méthodologie ad hoc. (Sannen et al., 2007:20) :

« La méthode du focus group s'avère être une formule très utile afin d'aboutir de manière rapide et efficace, dans un laps de temps court, à un échange d'information maximal. »

Par ailleurs, les groupes de discussion offrent la possibilité, dans un second temps, d'approfondir la compréhension des différences observées (Keygnaert et al., 2005) :

« En tant que méthode de recherche, le groupe de discussion offre la possibilité de rechercher les racines du problème, d'exposer les motifs sous-jacents à certaines pratiques et de mieux saisir la diversité au sein d'un groupe. (...) Un groupe de discussion est idéal pour vérifier s'il existe un terrain pour l'implémentation de quelque chose de nouveau. »

Les groupes de discussion ont nourri et ont été nourris par une web-enquête menée auprès de tous les CPAS. À cela s'ajoutent des sources de données complémentaires : apport (des représentants) du groupe cible au moyen d'entretiens et de discussions de groupe, étude de documents juridiques pertinents, entretiens avec des personnalités clés des champs politiques et pratiques, et apport du comité de pilotage au cours de plusieurs réunions organisées pendant l'étude. Le graphique ci-dessus illustre les relations entre les différentes sources de données.

1.2 Collecte des données auprès des CPAS

1.2.1 Groupes de discussion avec les CPAS

1.2.1.1 Sélection des CPAS

Pour le cœur de la recherche, les groupes de discussion, une sélection mûrement réfléchie en concertation avec le comité de pilotage a permis de retenir 40 CPAS. Les critères primaires de sélection ayant joué un rôle sont les suivants :

- représentation des trois régions concernées (Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne) et des différentes provinces ;
- sélection selon la taille : autant de CPAS grands ou moyens que de petits.
- sélection selon l'urbanisation : tant des CPAS urbains que ruraux.

La situation socio-économique des communes auxquelles les CPAS sont rattachés a servi de critère de sélection secondaire. Les indicateurs choisis sont l'indice de prospérité pour les principaux centres urbains belges (SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Direction générale Statistique et Information économique, 2012), le nombre et la proportion de bénéficiaires du revenu d'intégration par commune (chiffres via le SPP-IS) et -pour la Flandre- la proportion de naissances dans les ménages défavorisés (Service d'étude du gouvernement flamand).

Les 18 grands CPAS suivants ont été sélectionnés : Arlon, Anvers, Bruxelles Ville, Charleroi, Genk, Gand, Courtrai, La Louvière, Louvain, Liège, Malines, Mons, Namur, Nivelles, Ostende, Schaerbeek, Saint-Nicolas et Verviers. Les 24 petits CPAS sélectionnés étaient : Amay, Aywaille, Borsbeek, Bouillon, Court-Saint-Etienne, Drogenbos, Eeklo, Farciennes, Florennes, Heuvelland, Koekelberg, Leopoldsburg, Liedekerke, Middelkerke, Morlanwelz, Peer, Rebecq, Saint-Hubert, Berchem-Sainte-Agathe, Stavelot, Viroinval, Willebroek, Yvoir et Zelzate.

1.2.1.2 Approche concrète

En raison de l'importance d'une maîtrise fluide de la langue pour le dialogue sur lequel est basée la méthodologie des groupes de discussion, les deux premiers tours ont été organisés séparément pour les CPAS néerlandophones et les CPAS francophones. Ils ont été également divisés avec d'un côté les grands CPAS et de l'autre les petits. Pour chacun de ces deux premiers tours, quatre groupes de discussion ont donc été mis en place : un avec les grands CPAS néerlandophones, un avec les grands CPAS francophones, un avec les petits CPAS néerlandophones et un avec les petits CPAS francophones. Nous avons visé un niveau élevé de standardisation. Cela signifie que l'ordre du jour par tour de groupe de discussion était similaire dans chaque groupe.

- La première réunion a été consacrée à un inventaire des expériences vécues par les participants concernant différentes situations « difficiles » et la façon dont elles ont été abordées. Les résultats de ces groupes de discussion ont été utilisés pour l'élaboration de la web-enquête (voir plus loin).
- La deuxième réunion a principalement consisté à échanger les informations issues de la web-enquête, avec la possibilité de partager des réflexions et des commentaires, et à organiser un premier brainstorming sur les solutions possibles.

Chaque CPAS sélectionné a été invité à envoyer un participant dans les groupes de discussion.

En raison de la nécessité d'obtenir des propositions d'amélioration soutenues conjointement pour cette compétence fédérale, nous avons supprimé les critères de langue et de taille des CPAS pour le troisième groupe de discussion et nous avons organisé un événement commun à Bruxelles. Cette réunion s'est déroulée en deux temps :

- la première phase d'introduction a duré deux heures et s'est déroulée au sein de deux groupes, composés selon la langue mais avec des représentants de CPAS de tailles diverses. Après une présentation du déroulement et de l'état d'avancement de l'étude, un ensemble commun de six pistes d'amélioration concrètes a été soumis à la discussion dans chaque groupe ;
- la deuxième phase d'approfondissement a également duré deux heures et s'est déroulée en session plénière avec un groupe mêlant toutes les langues et toutes les tailles de CPAS. Les réflexions formulées par les deux groupes lors des phases préliminaires ont été mises en commun et discutées de manière plus approfondie.

1.2.1.3 Déroulement général

Lors des deux premiers tours de discussion, chaque rencontre a duré deux heures et demie. Le troisième groupe de discussion a duré toute une après-midi.

La participation des CPAS aux groupes de discussion a été globalement satisfaisante. Il s'est cependant avéré plus difficile pour les petits CPAS, malgré leur intérêt, de se passer d'un membre de leur personnel, déjà peu nombreux, pendant une demi-journée. Pour le premier groupe de discussion, nous avons partiellement surmonté le problème en demandant des contributions écrites ou téléphoniques aux CPAS concernés. En raison de la dynamique créée entre les CPAS participants et des autres questions, ce dépannage méthodologique n'a toutefois pas pu être utilisé pour les groupes de discussion suivants. Une liste des CPAS participants à chaque tour de discussion est disponible à l'annexe 1.

Il faut également noter que plusieurs petits CPAS ont indiqué que la participation aurait été plus attrayante pour eux si les groupes de discussion avaient réuni des CPAS de tailles diverses. Interrogés sur les raisons, ils ont avancé que l'intérêt aurait été plus grand pour eux parce qu'ils auraient pu apprendre davantage encore de l'approche des grands CPAS. Ce constat rejoint une conclusion plus générale sur l'approche réservée aux situations de vie problématiques par les CPAS. Les grands CPAS peuvent charger des travailleurs sociaux ou des spécialistes (juridiques) d'élaborer des notes ou des lignes directrices pour faire face aux situations qu'ils rencontrent régulièrement. Dans ces cas de figure

(qu'ils rencontrent plus occasionnellement), les petits CPAS se voient plus rapidement contraints d'adresser directement leurs questions au SPP-IS ou à un organisme faitier.

L'avantage motivant tiré de l'échange des connaissances et du partage des pratiques a cependant été constaté dans chacun des groupes de discussion. Certains CPAS ont explicitement exprimé le besoin de multiplier les occasions de ce genre. La demande formulée par de nombreux CPAS au terme du troisième tour de prolonger le dialogue entre CPAS et chercheurs correspond à la fois à leur engagement sur le thème, mais également à leur besoin d'échanger concrètement leurs connaissances et leurs pratiques.

1.2.2 Web-enquête auprès de tous les CPAS

1.2.2.1 Structure

L'objectif de cette enquête était, d'une part, de tester une partie des conclusions des groupes de discussion sur un échantillon de CPAS plus large et, d'autre part, de recueillir éventuellement des informations supplémentaires et complémentaires auprès d'un plus grand groupe.

Le questionnaire a été soumis au moyen d'une enquête en ligne adressée à toute la population des CPAS. Nous avons opté pour des questions fermées, en laissant la possibilité de fournir des informations supplémentaires par des questions ouvertes.

Cette enquête a été préparée en consultation étroite avec le comité de pilotage de l'étude.

1.2.2.2 Population et réponse

Nous disposions d'un fichier de diffusion avec les données de 589 CPAS, y compris l'adresse électronique du président de ces CPAS. De plus, nous avons un fichier similaire avec l'adresse électronique des secrétaires/directeurs généraux.

Dans un premier temps, nous avons envoyé un courriel aux présidents avec une courte présentation de l'objectif de l'étude (avec la lettre d'accompagnement du SPP-IS). Nous avons demandé aux présidents de transférer le courriel d'introduction, incluant un hyperlien individuel, au collaborateur le plus apte à répondre parmi le personnel de leur CPAS. Pour éviter toute confusion et pour éviter, notamment en raison de la période des vacances, que deux personnes au sein du même CPAS reçoivent le même lien, nous avons décidé d'envoyer d'abord le courriel aux présidents uniquement, et d'assurer un suivi étroit par la suite.

La première invitation a été envoyée le 11 août 2016, suivie d'un premier courriel de rappel le 18 août. Un dernier rappel a été envoyé le 6 septembre.

Le 8 septembre, 199 collaborateurs du même nombre de CPAS avaient ouvert et répondu entièrement au questionnaire, soit 33,8% du nombre total des CPAS. Il s'agit d'un bon taux de réponse compte tenu de la forme de la web-enquête, de la complexité du questionnaire et de la période de congés.

Il est à noter que tous les participants n'ont pas répondu à toutes les questions. Le nombre de réponses par item peut donc varier. Les tableaux ci-dessous indiquent toujours le nombre de réponses par item.

1.2.2.3 Qui a rempli le questionnaire ?

Au total, le questionnaire a été rempli par 127 CPAS néerlandophones (127 sur 308, ou 41,2%) et 72 CPAS francophones (72 sur 281, ou 25,6%). Puisque la population comprend 52,3% de CPAS néerlandophones, ils sont surreprésentés dans les réponses, avec 63,8%.

Tableau 1.1 Langue et taille des CPAS

	Néerlandophone	Francophone	Total	Nombre dans la population
Très grand (>150 000 habitants)	2 (1,6%)	1 (1,5%)	3 (1,5%)	5 (0,8%)
Grand (50 001≤150 000 habitants)	8 (6,4%)	4 (5,9%)	13 (6,7%)	26 (4,4%)
Moyen (15 001≤50 000 habitants)	62 (50,0%)	19 (27,9%)	81 (42,0%)	195 (33,1%)
Petit (≤15 000 habitants)	52 (41,9%)	44 (64,7%)	96 (49,7%)	363 (61,6%)
Total	124 (100,0%)	68 (100,0%)	193 (100,0%)	589 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Lorsqu'on observe la répartition par taille des villes et communes, on constate que 8,2% des CPAS qui ont participé représentent des grandes ou très grandes villes et communes (la population totale compte 5,2% de CPAS issus des grandes ou très grandes villes et communes). La moitié des participants (49,7%) sont des CPAS de petites communes de moins de 15 000 habitants (ils sont 61,6% dans la population totale). Ce pourcentage est nettement plus élevé dans le groupe des participants francophones, qui compte environ deux tiers de petites communes. Par rapport à la population totale, nous avons donc une surreprésentation des grands CPAS (>150 000 habitants) et une sous-représentation des petits CPAS (<15 000 habitants) parmi les participants. Étant donné que l'objectif était avant tout d'obtenir l'échantillon de CPAS le plus large possible pour compléter les résultats de la partie qualitative, et que nous ne visons pas à produire des conclusions quantitatives pour l'ensemble de la population sur la base de ces réponses, il n'est pas nécessaire ici de repondérer les résultats.

Nous avons également pris en compte le nombre de dossiers individuels de revenu d'intégration traités par les CPAS au moment de l'enquête. Nous présentons ici les résultats sur la base du nombre absolu de dossiers, mais avec une répartition par catégorie de taille. Nous remarquons une répartition uniforme par catégorie de taille.

Tableau 1.2 Nombre de dossiers individuels de revenu d'intégration au moment de l'enquête

	Petit	Moyen	Grand	Très grand	Total
≤25 dossiers de RIS	45 (46,9%)	7 (9,0%)	0	0	52 (27,5%)
26≤50 dossiers de RIS	29 (30,2%)	15 (19,2%)	0	0	44 (23,3%)
51≤150 dossiers de RIS	17 (17,7%)	26 (33,3%)	0	0	43 (22,7%)
Plus de 150 dossiers de RIS	5 (5,2%)	30 (38,5%)	12 (100,0%)	3 (100,0%)	50 (26,5%)
Total	96 (100,0%)	78 (100,0%)	12 (100,0%)	3 (100,0%)	189 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

1.3 Collecte de données supplémentaires et complémentaires

1.3.1 Input (des représentants d'intérêts) du groupe cible

Pour les organisations qui regroupent ou défendent les intérêts du groupe cible, une série de trois groupes de discussion a été organisée, sur le modèle de ceux regroupant les CPAS. Du côté francophone, les organisations suivantes ont été contactées : Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, ATD Quart Monde Bruxelles, ATD Quart Monde Liège, Samu Social, Front commun SDF, Collectif Solidarité contre l'exclusion et le Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté. Du côté néerlandophone :

Netwerk Tegen Armoede, Brussels Platform Armoede, Welzijnsschakels vzw et, sur indication du secrétariat national, Welzijnsschakels Toontje (Gand), De Sloep – Onze Thuis (Gand), De Kier (Courtrai) et Welzijnsschakel Borsbeek. Le modèle proposé des groupes de discussion, qui devait commencer le plus tôt possible, n'était cependant pas réalisable pour ces organisations. Par conséquent, plusieurs méthodes alternatives ont été utilisées afin de garantir l'implication du groupe cible à travers l'ensemble du processus d'étude.

Parmi les organisations francophones, le Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté (FBLP) et le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) ont immédiatement proposé leur collaboration, mais les autres organisations n'ont pas répondu. Il a été décidé d'associer ces deux organisations via des entretiens. Le FBLP a été rencontré à deux reprises : une première fois avant la rédaction de la web-enquête et une seconde fois pour discuter des premiers résultats et de pistes d'amélioration potentielles. L'entretien avec le RWLP n'a pu être organisé qu'ultérieurement. Au cours de cette entrevue les premiers résultats de la web-enquête et des pistes d'amélioration ont été discutées.

En ce qui concerne les organisations néerlandophones, il n'a pas été possible d'impliquer les volontaires des organisations Welzijnsschakels rapidement et pendant une longue période dans le processus d'étude. Ils ont cependant tous accepté un entretien téléphonique, qui a pu se tenir avant l'élaboration de la web-enquête. Netwerk Tegen Armoede et Brussels Platform Armoede n'ont pas davantage voulu participer aux groupes de discussion : ils désiraient impliquer le groupe cible plus directement dans l'étude, même si cela nécessitait plus de temps et une entrée plus tardive dans le projet. Une approche alternative a été adoptée avec ces organisations. En concertation bilatérale avec les chercheurs, elles ont organisé plusieurs réunions avec le groupe cible au cours desquelles elles ont discuté des thématiques et des possibilités d'amélioration. Les cinq réunions ont eut lieu entre le 27 septembre et le 14 novembre 2016.

- Un premier brainstorming dans un groupe de discussion en concertation avec Netwerk Tegen Armoede.
- Une réunion de groupe avec Buurtwerk Anneessens/De Schakel (Bruxelles).
- Une réunion de groupe avec Open Huis/Recht Op (Anvers).
- Une réunion de groupe avec De Lage Drempel (Malines).
- Une réunion de groupe avec Wieder (Bruges).

Au total, environ 80 personnes issues du groupe cible ont participé à ces réunions. L'information recueillie a été envoyée aux chercheurs via une note et un entretien explicatif.

1.3.2 Étude documentaire

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a déjà subi plusieurs changements majeurs, notamment suite aux recours en annulation totale ou partielle introduits par l'asbl Ligue des Droits de l'homme en 2003 et 2005. Les documents juridiques y afférents ont été étudiés afin de mieux comprendre l'élaboration et la définition des catégories de revenu d'intégration actuelles, les arguments cités et le rôle déterminant ou non qu'ils ont joué. Les documents suivants ont été étudiés (dans la mesure où ils concernent les catégories de revenu d'intégration).

- Arrêt 5/2004 de la Cour d'arbitrage du 14 janvier 2004 concernant le recours en annulation totale ou partielle de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, introduit par l'asbl Ligue des droits de l'homme.
- Arrêté royal du 1^{er} mars 2004 portant sur les modalités d'application de l'arrêt 5/2004 du 14 janvier 2004.
- Loi-programme du 9 juillet 2004.
- Circulaire du service législation CPAS du 14 décembre 2004.
- Circulaire du ministre fédéral de l'Intégration Sociale relative aux modifications applicables au 1^{er} janvier 2005 concernant le droit à l'intégration sociale.

- Arrêt 123/2006 de la Cour d'arbitrage du 28 juillet 2006 concernant le recours en annulation des articles 99 (aide spécifique au paiement de pensions alimentaires en faveur d'enfants) et 104 (revenu d'intégration) de la loi-programme du 9 juillet 2004, introduit par l'asbl Ligue des droits de l'homme.
- Circulaire du Ministre fédéral de l'Intégration sociale Dupont du 1^{er} septembre 2006, relative aux conséquences de l'arrêt 123/2006 de la Cour d'arbitrage du 28 juillet 2006 concernant le recours en annulation partielle de l'article 68quinquies de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'action sociale et de l'article 14 §1^{er}, 3.
- Loi du 26 octobre 2006 modifiant la Loi du 26 mai 2002.
- Circulaire du Ministre fédéral de l'Intégration sociale Dupont du 7 mai 2007 relative à la loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri consenti par un centre public d'action sociale.
- Circulaire générale du 17 juin 2015 du Ministre fédéral de l'Intégration sociale Borsus portant sur la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

1.3.3 Entretiens avec des figures clés des champs politiques et pratiques

En plus de l'input (des représentants) du groupe cible et de l'étude de documents juridiques, des entretiens ont été menés avec plusieurs témoins privilégiés. Ont été rencontrés : P. Hardy et N. Debast de l'Union des villes et communes flamandes (VVSG), M. Brouet et I. De Sutter du service d'inspection du SPP-IS, B. Servais du Front office du SPP-IS et L. Baeke et V. Vancoppenolle du CAW de Flandre Orientale.

1.3.4 Collaboration avec le commanditaire

Pour mener à bien cette étude, nous avons voulu collaborer étroitement avec le commanditaire et/via le comité de pilotage. Cinq réunions du comité de pilotage ont eu lieu parallèlement aux différentes phases de l'étude. Ces réunions ont chaque fois permis :

1. de rapporter et de discuter de l'avancement du projet avec le comité de pilotage ;
2. de présenter la phase suivante au comité de pilotage, qui avait le loisir d'apporter des ajustements.

2 | Résultats

2.1 Situations de détermination problématique de la catégorie et leur approche actuelle

L'objectif du premier tour des groupes de discussion avec les CPAS était de dresser l'inventaire des formes de vie et de logement pour lesquelles la détermination de la catégorie de revenu d'intégration est problématique et la façon dont elles sont abordées. Plusieurs de ces situations de vie 'équivoques' avaient déjà été relevées par le SPP IS dans son appel à projets et lors des premières réunions avec le comité de suivi. Sur la base de ces premiers éléments et des informations obtenues lors des entretiens avec les organisations du groupe cible, une liste des situations de vie (potentiellement) problématiques a été établie. Ces situations ont été soumises aux CPAS dans le cadre des rencontres des groupes de discussion, chargés d'aborder systématiquement les questions suivantes :

- De quelle façon se posent les problèmes ?
- Quelles solutions sont apportées actuellement (par nécessité) ?
- Des priorités se dégagent-elles : des situations qui doivent être présentées à tous les CPAS ?

Les situations présentées étaient évidemment susceptibles d'être modifiées ou complétées.

Les résultats de ces groupes de discussion ont servi à l'élaboration de la web-enquête destinée à l'ensemble des CPAS. Ce questionnaire avait pour but de cartographier les situations de vie équivoques qui se sont présentées récemment (période 2015-2016) et qui se présentent dans les CPAS belges, ainsi que l'approche qui leur est réservée actuellement quant à la détermination de la catégorie.

Dans la suite de ce chapitre, nous examinerons les résultats du premier tour des groupes de discussion et de la web-enquête pour chacune des situations de vie 'équivoques' jugées prioritaires. Les critères qui ont joué un rôle à cet égard étaient : la reconnaissance du caractère prioritaire de ces situations par les participants des CPAS dans les groupes de discussion, la proportion de CPAS qui indiquent dans la web-enquête que la situation se présente, la proportion des CPAS qui indiquent dans la web-enquête que la situation devient plus fréquente et la mesure dans laquelle la détermination de la catégorie est problématique selon les participants des CPAS dans les groupes de discussion, selon le groupe cible et/ou selon les résultats de la web-enquête. Ce dernier point se traduit avant tout par une disparité marquée entre les CPAS en matière d'attribution d'une catégorie, ce qui implique également une insécurité juridique et une inégalité juridique profondes pour les bénéficiaires.

2.1.1 La complexité de la charge d'enfant

Le premier tour des groupes de discussion a d'abord permis de traiter les situations portant sur un régime d'hébergement égal ou inégal pour des enfants mineurs. Selon les directives transmises dans des circulaires via le SPP IS, les CPAS doivent attribuer la catégorie 3 pour la moitié du mois et la catégorie 1 ou 2 pour l'autre moitié du mois aux parents soumis à un régime d'hébergement égal des enfants. Aux parents soumis à un régime d'hébergement inégal, ils doivent attribuer soit la catégorie 3 pour le mois complet (hébergement des enfants pendant plus de la moitié du mois), soit la catégorie 1 ou 2 combinée à la catégorie 3 au prorata du nombre de jours au cours desquels ils hébergent les enfants (hébergement des enfants pendant moins de la moitié du mois).

Sur la base de la web-enquête, nous constatons que 80% environ des CPAS rencontrent des situations tant de régime d'hébergement égal que de régime d'hébergement inégal pour des enfants mineurs. Par ailleurs, à peu près trois quarts de ces CPAS font état d'une augmentation des deux types de situation au cours des cinq dernières années.

La détermination de la catégorie dans ces situations est jugée problématique par la majorité des CPAS (voir tableau 2.1). Un tiers seulement des CPAS confrontés au régime d'hébergement égal déclarent que la détermination de la catégorie n'est jamais difficile dans cette situation. Pour plus de 1/5 des CPAS concernés, elle est souvent difficile. La plupart des CPAS concernés (44%) indiquent qu'elle est parfois difficile.

La détermination de la catégorie s'avère plus difficile pour les CPAS concernés dans la situation d'un régime d'hébergement inégal. Moins de 1/10^e des CPAS qui y sont confrontés déclarent que la détermination de la catégorie n'est jamais difficile dans cette situation, alors que près de 40% d'entre eux indiquent qu'elle est souvent difficile.

Tableau 2.1 Détermination problématique de la catégorie dans des situations de régime d'hébergement égal ou inégal pour des enfants mineurs

	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Coparentalité 'égale' :	32 (22,4%)	63 (44,1%)	48 (33,6%)	143 (100,0%)
Coparentalité 'inégal' :	57 (39,6%)	74 (51,4%)	13 (9,0%)	144 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Les groupes de discussion et les entretiens avec des représentants d'intérêts du groupe cible ont permis d'exposer sur quoi portait notamment le caractère problématique de la détermination de la catégorie dans ces situations.

Premièrement, les régimes élaborés s'accompagnent d'incompréhension de la part des CPAS, de leurs clients et du groupe cible en général. Ils se demandent pourquoi l'ancienne catégorie régissant la coparentalité a disparu et pourquoi il faut désormais systématiquement passer d'une catégorie à l'autre.

Deuxièmement, ils s'assortissent aussi de formes d'injustice constatées par chacun de ces acteurs. Ainsi, ils relèvent que, dans le cas du régime d'hébergement inégal, le parent qui héberge les enfants moins de la moitié du temps doit aussi disposer d'un logement assez grand et d'un trousseau suffisant et supporte donc également des factures d'énergie plus élevées. Les régimes appliqués ne compensent pas, entre autres, les coûts équivalents inhérents à un logement suffisamment grand.

Troisièmement et dans le même ordre d'idée, les divers acteurs soulignent l'insuffisance du revenu d'intégration dans des situations avec charge d'enfant 'tout court', une donnée par ailleurs jugée fortement contradictoire avec l'attention politique (justifiée) accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants.

Enfin, les régimes engendrent une charge administrative supplémentaire pour les CPAS, au détriment du véritable travail social.

Le constat de la difficulté posée par la détermination de la catégorie dans une situation déterminée ne signifie évidemment pas que les CPAS s'écartent de la règle prescrite dans leur approche concrète de cette situation. Les groupes de discussion montrent que cela arrive néanmoins dans un certain nombre de CPAS.

En plus de l'obligation de tenir compte de la charge d'enfant, un certain nombre de CPAS choisissent d'investir davantage lorsqu'il y a charge d'enfant. Confrontés à l'insuffisance du revenu d'intégration et motivés par la lutte contre la pauvreté des enfants au niveau local, ces CPAS consentent

des efforts supplémentaires pour les parents. Certains procèdent via le régime catégoriel, par exemple, en attribuant aussi la catégorie 3 pour l'ensemble du mois dans les situations d'hébergement des enfants pendant (moins de) la moitié du mois et ce, en cas de coûts avérés équivalents. D'autres octroient systématiquement une aide sociale complémentaire, en plus de la catégorie ou du régime prévu, aux parents avec charge d'enfant.

Il y a cependant aussi des CPAS qui fournissent moins d'efforts que le minimum attendu de leur part. Par exemple, il s'agit de CPAS qui, en cas de régime d'hébergement inégal, attribuent au parent qui héberge l'enfant plus de la moitié du temps la catégorie 3 seulement au prorata du nombre de jours où l'enfant séjourne chez lui (au lieu de la catégorie 3 pour le mois complet).

Sur la base de la web-enquête, nous constatons que plus la détermination de la catégorie est qualifiée de problématique par un nombre important de CPAS, plus les CPAS sont nombreux à s'écarter de la règle prescrite pour l'attribution de la catégorie (voir tableau 2.2).

En cas de régime d'hébergement égal, environ 1/5^e des CPAS semblent déroger à la règle prescrite (catégorie de revenu d'intégration 3 pour la moitié du mois). Les réponses aux questions ouvertes de la web-enquête portant sur la façon dont les CPAS concernés s'écarteront de la règle montrent toutefois qu'il s'agit seulement, dans la majorité des cas, d'une 'dérogation apparente' par l'application d'une 'astuce administrative'. En effet, la plupart de ces CPAS attribuent alternativement la catégorie 3 pendant un mois entier et la catégorie 1 ou 2 pendant un mois entier. Ils procèdent de la sorte principalement en raison de la charge administrative inhérente à une révision régulière de la catégorie. Comme ils font débiter le début d'un mois de revenu d'intégration à la moitié du mois calendrier, les clients concernés ne remarquent aucune différence dans les faits. À côté de cette majorité de dérogations apparentes, quelques CPAS attribuent toujours la catégorie 3 dans cette situation de régime d'hébergement égal.

Tableau 2.2 Dérogation de la détermination de catégorie prescrite en situation de régime d'hébergement égal et inégal pour enfants mineurs

	Jamais	Parfois	Souvent	Toujours	Total
Coparentalité 'égale' (règle : revenu d'intégration de catégorie 3 pour la moitié du mois)	118 (79,2%)	10 (6,7%)	2 (1,3%)	19 (12,7%)	149 (100,0%)
Coparentalité 'inégal +' (règle : revenu d'intégration de catégorie 3 pour le mois complet)	118 (75,2%)	12 (7,6%)	9 (5,7%)	18 (11,5%)	157 (100,0%)
Coparentalité 'inégal -' (règle : revenu d'intégration de catégorie 3 au prorata du nombre de jours)	99 (63,5%)	25 (16,0%)	11 (7,0%)	21 (13,5%)	156 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

En cas de régime d'hébergement inégal avec hébergement des enfants pendant plus de la moitié du mois, 1/4 environ des CPAS (24,8%) dérogent parfois à toujours à la règle prescrite (revenu d'intégration de catégorie 3 pour le mois complet). Les réponses aux questions ouvertes de la web-enquête sur la façon dont les CPAS concernés s'écarteront de la règle montrent que les dérogations comprennent toujours l'octroi d'un montant inférieur à celui auquel le bénéficiaire a droit. Ainsi, sur les 39 organisations qui rapportent une dérogation en la matière, 10 disent attribuer la catégorie 3 pour la moitié du mois. 27 CPAS prévoient la catégorie 3 au prorata du nombre de jours.

En cas de régime d'hébergement inégal avec hébergement des enfants pendant moins de la moitié du mois, plus de 1/3 des CPAS (36,5%) dérogent parfois à toujours à la règle prescrite. Les réponses aux questions ouvertes de la web-enquête sur la façon dont les CPAS concernés s'écarteront de la règle

montrent que dans la moitié des cas (18,25%), les dérogations prévoient un montant supérieur à celui auquel le bénéficiaire a droit. Ainsi, sur les 57 CPAS qui rapportent une dérogation, 21 disent attribuer la catégorie 3 pour la moitié du mois et 12 attribuent la catégorie 3 pour le mois complet. Dans l'autre moitié des cas (18,25%), les dérogations impliquent un montant inférieur à celui auquel le bénéficiaire a droit : la catégorie 3 n'est attribuée en aucune manière.

Tableau 2.3 Aide sociale complémentaire en situation de régime d'hébergement égal et inégal pour enfants mineurs

	Jamais	Parfois	Souvent	Pas d'application *	Total
Coparentalité 'égale'	27 (18,1%)	75 (50,3%)	17 (11,4%)	30 (20,1%)	149 (100,0%)
Coparentalité 'inégale +'	29 (18,6%)	74 (47,4%)	19 (12,2%)	34 (21,8%)	156 (100,0%)
Coparentalité 'inégale -'	34 (21,7%)	69 (43,9%)	19 (12,1%)	35 (22,3%)	157 (100,0%)

* Le questionnaire portait ici sur ceux qui suivent les directives légales. Ceux qui n'appliquaient pas cette détermination de catégorie pouvaient cocher 'pas d'application'.

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Les groupes de discussion nous ont appris que les problèmes rencontrés pour déterminer la catégorie dans une situation spécifique peuvent (notamment) aussi être abordés concrètement en octroyant une aide sociale complémentaire. Nous constatons que, dans chacune des trois situations distinctes de régime d'hébergement pour enfants mineurs, 1/5^e des CPAS seulement n'attribuent jamais d'aide sociale complémentaire (voir tableau 2.3).¹ Quels que soient la situation spécifique et le régime financier associé, plus de 60% des CPAS octroient parfois à souvent une aide sociale complémentaire. Ce constat de la proportion des CPAS qui estiment nécessaire d'accorder une aide sociale complémentaire dans tous les cas de charge d'enfant partielle est conforme à une autre conclusion issue de la web-enquête : plus de 55% des CPAS octroient généralement une aide sociale complémentaire dans les situations qui impliquent plusieurs enfants mineurs (voir tableau 2.4).

Tableau 2.4 Aide sociale complémentaire dans les situations impliquant plusieurs enfants mineurs

Oui, uniquement sous la forme d'une aide financière	Oui, uniquement sous la forme d'une aide matérielle	Oui, sous la forme d'une aide tant matérielle que financière	Non
33 (21,8%)	15 (9,9%)	36 (23,8%)	67 (44,4%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

À cet égard, plus de 80% des CPAS concernés indiquent qu'il s'agit d'une aide sociale complémentaire qui comporte (aussi) une aide financière.

¹ Le nombre proportionnellement moins élevé de CPAS qui accordent une aide sociale complémentaire dans la situation où le bénéficiaire reçoit le montant le moins élevé (un régime d'hébergement inégal avec séjour des enfants pendant moins de la moitié du mois) peut s'expliquer par le fait que, dans cette situation, près de 1/5^e des CPAS appliquent déjà un régime catégoriel qui prévoit un montant plus élevé que celui auquel le bénéficiaire a droit. Nos données ne permettent toutefois pas d'expliquer d'éventuelles dynamiques réciproques entre les approches.

2.1.2 Une (nouvelle) cohabitation difficile à définir

2.1.2.1 'Règlement principalement en commun des questions ménagères' : un critère légal vague et extensible pour les CPAS

Lors du premier tour des groupes de discussion et des entretiens avec des représentants d'intérêts du groupe cible, il a aussi été question des nouvelles formes de logement émergente. Il s'agissait ici et dans la web-enquête des formes d'habitation suivantes (Van den Houte, 2015 ; www.samenuizen.be).²

- Logement kangourou : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain) dans une habitation pour deux ménages. Les espaces partagés concernent uniquement d'éventuels espaces de circulation (cave, grenier, remise, dépendance, garage). Selon l'existence ou non d'échanges de services intergénérationnels entre les deux ménages, il est question de 'logement kangourou' ou de 'logement duo'.
- Co-logement : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain. À cela s'ajoute un certain nombre d'espaces communs ne pouvant pas être caractérisés comme 'lieux de vie', comme un café des résidents, un atelier, un jardin... Les concepts utilisés ici sont le 'co-logement' et 'l'habitat groupé'.
- Cohabitat : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain). Il y a toutefois aussi une cuisine et/ou une salle à manger au niveau commun dans lesquelles les résidents ont la possibilité de manger ensemble au moins quelques fois par semaine (parfois quotidiennement). Il est question ici de 'cohabitat' et de 'cohabitation indépendante'.
- Habitation communautaire : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'une chambre privative (et éventuellement d'un petit salon), tandis que le reste des espaces de vie (notamment la cuisine et la salle de bain) sont partagés. Les concepts utilisés ici sont le 'groupe d'hébergement' et 'l'habitation communautaire'.
- Communauté de vie : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'un logement caractérisé par l'absence d'espaces privés pour les habitants, le règlement (presque) complètement en commun des questions ménagères et un facteur idéologique unificateur : religion, écologie, solidarité... ('communauté de vie').

Ces nouvelles formes de logement sont généralement qualifiées conjointement de 'logement partagé' ou 'logement communautaire'. Après avoir constaté au sein des groupes de discussion que des liens familiaux entre les cohabitants peuvent parfois mener à l'attribution d'une autre catégorie qu'en l'absence de liens familiaux, notre web-enquête a sondé les différentes formes de logement dans les deux situations.

Sur la base de la web-enquête, nous constatons que toutes les formes de logement sans liens familiaux sont observées par les CPAS dans des dossiers de revenu d'intégration 5 à 10% plus souvent que celles qui présentent des liens familiaux. Avec ou sans liens familiaux, la situation des habitations communautaires est de loin présentée comme la plus fréquente par la plupart des CPAS (resp. 58% et 52%), suivie par le logement kangourou (resp. 35% et 27%) et le cohabitat (resp. 31% et 22%). Les situations de co-logement (resp. 21% et 17%) et de communauté de vie (19%) sont les moins fréquentes dans les dossiers de revenu d'intégration, selon les CPAS.

² Malgré la nécessité de pouvoir en disposer, il n'existe encore aucune définition légale de ces formes de logement. Dès lors, nous sommes basés sur la littérature qui fait autorité aujourd'hui.

Pour la situation de l'habitation communautaire, plus de 60% de ces CPAS signalent une augmentation au cours des cinq dernières années (avec ou sans liens familiaux). Les autres formes de cohabitation connaissent également une progression dans les dossiers de revenu d'intégration : environ la moitié des CPAS concernés observent une augmentation.

Bien qu'elles se distinguent de la 'cohabitation' dans leur intitulé, nous avons constaté dans les groupes de discussion que la principale difficulté pour la détermination de la catégorie dans les situations de 'logement communautaire' rejoint finalement celle qui se posait déjà en cas de cohabitation. Cette difficulté porte sur la question de savoir quelle situation est caractérisée ou non par le critère légal vague et extensible qui définit la cohabitation : des personnes qui règlent principalement en commun leurs questions ménagères. La question posée par les CPAS est : comment faut-il comprendre ce 'règlement principalement en commun des questions ménagères' ?

Les résultats de la web-enquête confirment qu'il est souvent difficile pour de nombreux CPAS d'appliquer les catégories existantes (1 ou 2) de façon univoque (voir tableau 2.5). Pour toutes les formes de logement sans et avec liens familiaux, plus de la moitié des CPAS concernés rencontrent des difficultés pour appliquer les catégories. Les situations les plus complexes à cet égard sont le cohabitat (resp. 81% et 77%) et les habitations communautaires (resp. 87% et 70%), qui posent des problèmes à la grande majorité des CPAS. De même, la situation du logement kangourou (resp. 68% et 73%) engendre des difficultés pour plus de 2/3 des CPAS dans le cadre de la détermination d'une catégorie. Seul le co-logement sans liens familiaux semble ne poser des problèmes 'que' pour la moitié des CPAS.

Tableau 2.5 Détermination problématique de la catégorie dans des situations de logement communautaire sans et avec liens familiaux

Situations de logement communautaire sans liens familiaux	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Kangourou sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain) dans un logement pour deux ménages. Les espaces partagés concernent uniquement d'éventuels espaces de circulation (cave, grenier, remise, dépendance, garage). Selon l'existence ou non d'échanges de services intergénérationnels entre les deux ménages, il est question de 'logement kangourou' ou de 'logement duo'.	11 (16,2%)	35 (51,5%)	22 (32,3%)	68 (100,0%)
Co-logement sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain. À cela s'ajoute un certain nombre d'espaces communs qui ne peuvent pas être caractérisés comme des 'lieux de vie', comme un café des résidents, un atelier, un jardin, ... Les concepts utilisés ici sont le 'co-logement' et 'l'habitat groupé'.	4 (10,0%)	18 (45,0%)	18 (45,0%)	40 (100,0%)
Cohabitat sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain). Il y a toutefois aussi une cuisine et/ou une salle à manger au niveau de la dans lesquelles les résidents ont la possibilité de manger ensemble au moins quelques fois par semaine (parfois quotidiennement). Il est question ici de 'cohabitat' et de 'cohabitation indépendante'.	13 (22,4%)	34 (58,6%)	11 (19,0%)	58 (100,0%)
Habitation communautaire sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'une chambre privative (et éventuellement d'un petit salon), tandis que le reste des espaces de vie (notamment la cuisine et la salle de bain) sont partagés. Les concepts utilisés ici sont le 'groupe d'hébergement' et 'l'habitation communautaire'.	23 (20,7%)	73 (65,8%)	15 (13,5%)	111 (100,0%)
Communauté de vie : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'un logement caractérisé par l'absence d'espaces privés pour les habitants, le règlement (presque) complètement en commun des questions ménagères et un facteur idéologique unificateur : religion, écologie, solidarité. ('de vie').	9 (25,0%)	15 (41,7%)	12 (33,3%)	36 (100,0%)
Kangourou sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain) dans un logement pour deux ménages. Les espaces partagés concernent uniquement d'éventuels espaces de circulation (cave, grenier, remise, dépendance, garage). Selon l'existence ou non d'échanges de services intergénérationnels entre les deux ménages, il est question de 'logement kangourou' ou de 'logement duo'.	4 (7,8%)	33 (64,7%)	14 (27,4%)	51 (100,0%)
Co-logement avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire dans une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain. À cela s'ajoute un certain nombre d'espaces communs qui ne peuvent pas être caractérisés comme des 'lieux de vie', comme un café des résidents, un atelier, un jardin... Les concepts utilisés ici sont le 'co-logement' et 'l'habitat groupé'.	4 (12,5%)	16 (50,0%)	12 (37,5%)	32 (100,0%)
Cohabitat avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire dans une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain). Il y a toutefois aussi une cuisine et/ou une salle à manger au niveau de la dans lesquelles les résidents ont la possibilité de manger ensemble au moins quelques fois par semaine (parfois quotidiennement). Il est question ici de 'cohabitat' et de 'cohabitation indépendante'.	3 (7,7%)	27 (69,2%)	9 (23,1%)	39 (100,0%)
Habitation communautaire avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire avec occupation d'une chambre privative (et éventuellement d'un petit salon), tandis que le reste des espaces de vie (notamment la cuisine et la salle de bain) sont partagés. Les concepts utilisés ici sont le 'groupe d'hébergement' et 'l'habitation communautaire'.	8 (8,2%)	61 (62,2%)	29 (29,6%)	98 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Nous avons déjà pu constater dans les groupes de discussion que la détermination finale de la catégorie dans ces situations de logement partagé empruntait des chemins très différents. Certains CPAS appliquent pour unique critère l'inscription administrative dans la commune concernée (comme isolé ou cohabitant). Quelques CPAS ont indiqué qu'ils attribuaient toujours la catégorie 1 (cohabitants) et attendent de voir si le dossier donne lieu à un litige devant les tribunaux. D'autres CPAS appliquent des lignes directrices communes dans l'enquête sociale, tandis que d'autres (essentiellement les plus gros) disposent de notes et scénarios détaillés plus abondants pour accompagner les travailleurs sociaux dans l'enquête sociale, afin de veiller au respect d'une ligne au sein du CPAS. Mais les CPAS qui appliquent des lignes directrices relèvent que, dans ce cas aussi, la même situation peut être appréciée différemment par deux travailleurs sociaux.

Les résultats de la web-enquête indiquent (sans grande surprise) que les situations pour lesquelles la plupart des CPAS rapportent des problèmes pour déterminer la catégorie, à savoir le cohabitat et l'habitation communautaire, sont aussi celles où la différence entre l'attribution de la catégorie 1 (cohabitant) ou la catégorie 2 (isolé) est la plus marquée entre les divers CPAS en comparaison d'autres situations.

De plus, l'existence ou non de liens familiaux au sein du logement communautaire joue ici un rôle démontrable, en ce sens que, dans les situations de cohabitat et d'habitation communautaire avec liens familiaux, la part des CPAS qui attribuent la catégorie 2 (isolé) diminue sensiblement. Ainsi, nous observons que, dans la situation de cohabitat sans liens familiaux, près de 1 CPAS sur 3 attribue la catégorie 1 (cohabitant) et plus de 2 CPAS sur 3 attribuent la catégorie 2 (isolé). L'insécurité juridique ainsi créée pour le groupe cible augmente encore dans la situation de cohabitat avec liens familiaux. Dans ce cas, plus de la moitié des CPAS attribuent la catégorie 1 (cohabitant) et (donc) moins de la moitié des CPAS encore attribuent la catégorie 2 (isolé). L'impact des liens familiaux est du même ordre pour les habitations communautaires. Dans ce cas, l'inégalité juridique est la plus grande en l'absence de liens familiaux. Environ 3 CPAS sur 5 attribuent alors la catégorie 1 (cohabitant) et (donc) environ 2 CPAS sur 5 attribuent la catégorie 2 (isolé). Lorsque des liens familiaux existent, la proportion de CPAS qui accordent la catégorie 1 (cohabitant) augmente de 25%, au détriment d'une diminution équivalente dans la proportion de CPAS qui accordent la catégorie 2 (isolé). Il est probable que l'hypothèse d'un 'règlement principalement en commun des questions ménagères' se trouve renforcée chez les CPAS lorsqu'il existe des liens familiaux entre les personnes qui occupent le même logement.

Tableau 2.6 Détermination de la catégorie dans des situations de logement communautaire sans et avec liens familiaux

Situations de logement communautaire sans liens familiaux	Cat 1	Cat 2	Total
Kangourou sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain) dans un logement pour deux ménages. Les espaces partagés concernent uniquement d'éventuels espaces de circulation (cave, grenier, remise, dépendance, garage). Selon l'existence ou non d'échanges de services intergénérationnels entre les deux ménages, il est question de 'logement kangourou' ou de 'logement duo'.	12 (17,6%)	56 (82,3%)	68 (100,0%)
Co-logement sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain. À cela s'ajoute un certain nombre d'espaces communs qui ne peuvent pas être caractérisés comme 'lieux de vie', comme un café des résidents, un atelier, un jardin... Les concepts utilisés ici sont le 'co-logement' et 'l'habitat groupé'.	5 (12,5%)	35 (87,5%)	40 (100,0%)
Cohabitat sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain). Il y a toutefois aussi une cuisine et/ou une salle à manger au niveau de la dans lesquelles les résidents ont la possibilité de manger ensemble au moins quelques fois par semaine (parfois quotidiennement). Il est question ici de 'cohabitat' et de 'cohabitation indépendante'.	16 (28,6%)	40 (71,4%)	56 (100,0%)
Habitation communautaire sans liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'une chambre privative (et éventuellement d'un petit salon), tandis que le reste des espaces de vie (notamment la cuisine et la salle de bain) sont partagés. Les concepts utilisés ici sont le 'groupe d'hébergement' et 'l'habitation communautaire'.	66 (61,1%)	42 (38,9%)	108 (100,0%)
Communauté de vie : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation d'un logement caractérisé par l'absence d'espaces privés pour les habitants, le règlement (presque) complètement en commun des questions ménagères et un facteur idéologique unificateur : religion, écologie, solidarité ... ('de vie').	32 (88,9%)	4 (11,1%)	36 (100,0%)
Kangourou avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme l'occupation privée d'une unité de logement indépendante (avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain) dans un logement pour deux ménages. Les espaces partagés concernent uniquement d'éventuels espaces de circulation (cave, grenier, remise, dépendance, garage). Selon l'existence ou non d'échanges de services intergénérationnels entre les deux ménages, il est question de 'logement kangourou' ou de 'logement duo'.	15 (29,4%)	36 (70,6%)	51 (100,0%)
Co-logement avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire dans une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain. À cela s'ajoute un certain nombre d'espaces communs qui ne peuvent pas être caractérisés comme 'lieux de vie', comme un café des résidents, un atelier, un jardin... Les concepts utilisés ici sont le 'co-logement' et 'l'habitat groupé'.	4 (13,3%)	26 (86,7%)	30 (100,0%)
Cohabitat avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire dans une unité de logement indépendante avec, outre une chambre et un salon, une kitchenette et une salle de bain). Il y a toutefois aussi une cuisine et/ou une salle à manger au niveau de la dans lesquelles les résidents ont la possibilité de manger ensemble au moins quelques fois par semaine (parfois quotidiennement). Il est question ici de 'cohabitat' et de 'cohabitation indépendante'.	21 (53,8%)	18 (46,1%)	39 (100,0%)
Habitation communautaire avec liens familiaux : la situation du demandeur (sans partenaire ni enfant) peut être décrite comme une vie familiale communautaire avec occupation d'une chambre privative (et éventuellement d'un petit salon), tandis que le reste des espaces de vie (notamment la cuisine et la salle de bain) sont partagés. Les concepts utilisés ici sont le 'groupe d'hébergement' et 'l'habitation communautaire'.	83 (85,6%)	14 (14,4%)	97 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Concernant l'aide sociale complémentaire, relevons encore, sur la base de la web-enquête, que 60 à 70% des CPAS ne l'octroient pas dans les situations de nouvelles formes de logement couvertes, à l'exception du logement kangourou sans liens familiaux : un peu plus de la moitié des CPAS accordent ce soutien complémentaire dans ce cas. La communauté de vie constitue l'exception à l'autre extrémité du spectre : la proportion de CPAS qui accordent une aide sociale complémentaire est inférieure à 20% dans ce cas de figure.

2.1.2.2 Logement communautaire/cohabitation : pas une option vivable pour le groupe cible

La détermination actuelle de la catégorie de cohabitant (catégorie 1) exige de chaque CPAS qu'il décide lui-même de l'approche spécifique à adopter. Pour les bénéficiaires concernés, cette approche détermine le grand écart financier entre l'obtention de la catégorie 1 (cohabitant) ou de la catégorie 2 (isolé). Les représentants d'intérêts du groupe cible (du revenu d'intégration, mais aussi d'autres indemnités) et les CPAS dans les groupes de discussion soulignent que, pour cette raison précisément, la cohabitation n'est pas une option réellement viable.

Ainsi, précisent les représentants d'intérêts et les CPAS, il arrive que les gens se voient financièrement contraints de reporter la concrétisation d'une relation ou la constitution d'une famille, de se contenter d'une relation LAT (description cfr. Tableau 2.7), de cohabiter clandestinement³, d'installer une caravane dans le jardin pour un enfant majeur dans l'espoir qu'il sera alors reconnu comme isolé⁴, de déménager un enfant majeur chez un parent au second degré pour qu'il soit reconnu comme isolé, de ne pas (re)prendre à la maison un enfant majeur qui a des difficultés ou un parent qui nécessite des soins... Selon les représentants d'intérêts, ce ne sont pas seulement la constitution d'une relation ou d'une famille et la solidarité familiale qui s'en trouvent pénalisées, mais aussi la solidarité sociale entre personnes en situation de pauvreté, la possibilité de dépanner quelqu'un ou de chercher des solutions ensemble comme l'habitation communautaire.

Beaucoup de problèmes rencontrés ou causés par la catégorie 1 des cohabitants, concluent non seulement les représentants d'intérêts mais aussi plusieurs CPAS, dépassent les difficultés posées par le critère vague et extensible du 'règlement principalement en commun des questions ménagères'. Au final, ils seraient directement liés à l'existence même de cette catégorie. Dans le paragraphe suivant, nous aborderons deux situations de cohabitation décrites par les CPAS et le groupe cible comme des situations problématiques spécifiques.

2.1.3 La nouvelle cohabitation

2.1.3.1 Le désir de vivre ensemble : des relations de cohabitation récente intenable aux relations avec logement distinct ('relations LAT')

Le témoignage suivant illustre comment 'les relations récentes', dans lesquelles les partenaires décident d'emménager ensemble, constituent une situation problématique particulière en matière de cohabitation (Stroobants, 2014: 22) :

« Nous étions tellement stupides de vouloir vivre ensemble, de désirer mener une vie de couple normale et convenable. À cause de cette décision, nous avons chacun perdu environ 400 euros. Mener constamment une existence incertaine est intenable nerveusement. Nous nous disputons au sujet de chaque facture. Toutes ces questions financières ont eu raison de notre relation. Maintenant, je sais que je ne formerai plus jamais un couple officiellement. Avec le statut d'isolé, mieux vaut continuer d'habiter seul. »

La dépendance financière réciproque, soudaine et totale, des deux partenaires exerce une (trop) grande pression sur la relation. Parmi les 'solutions provisoires' auxquelles les bénéficiaires concernés

3 Cohabiter dans les faits tout en louant une chambre où l'un des deux partenaires se domicilie pour que les deux puissent conserver leur statut d'isolés et l'indemnité correspondante.

4 Cette situation est surtout rapportée par les petits CPAS francophones. Au total, 'seulement' 13% des CPAS signalent cette situation, mais près de la moitié parmi eux font état d'une augmentation au cours des cinq dernières années (voir plus loin).

recourent figure l'adoption d'une relation LAT ou le passage (en apparence) à cette formule via la cohabitation clandestine, c'est-à-dire cohabiter dans les faits tout en louant une chambre où l'un des deux partenaires se domicilie pour que les deux puissent conserver leur statut d'isolés et l'indemnité correspondante. Dans les faits, les deux situations sont difficilement dissociables.

Selon la web-enquête, tant les relations de cohabitation récente (mois de 3 mois de cohabitation) que les relations LAT sont observées par une majorité des CPAS dans les dossiers de revenu d'intégration (resp. 72% et 61% des CPAS). Concernant l'évolution des deux situations dans ce type de dossier, la moitié 'seulement' des CPAS indiquent une augmentation des relations de cohabitation récente, tandis que près de 70% signalent une augmentation des relations LAT. Étant donné la nature de la relation de *cohabitation*, il est évident que les CPAS qui rencontrent des problèmes pour déterminer la catégorie de façon univoque dans le cas d'une relation LAT sont sensiblement plus nombreux que dans le cas d'une relation de cohabitation récente (voir tableau 2.7). Dans le cas d'une relation LAT, plus de la moitié des CPAS disent rencontrer souvent des problèmes et moins de 20% seulement rapportent n'avoir jamais de problème. Pour la relation de cohabitation récente, les chiffres montrent une image pratiquement inverse : 15% seulement des CPAS disent avoir souvent des problèmes pour déterminer la catégorie, tandis que près de 80% des CPAS ne rencontrent jamais de problème.

Tableau 2.7 Détermination problématique de la catégorie dans les relations LAT et les relations de cohabitation récente

	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Relations LAT : le demandeur est une personne sans enfant avec un partenaire qui vit chez lui quelques jours par semaine : les deux partenaires ont leur propre logement.	52 (44,4%)	45 (38,5%)	20 (17,1%)	117 (100%)
Relations de cohabitation récente : le demandeur est une personne sans enfant avec un nouveau partenaire qui habite depuis peu (moins de 3 mois) chez lui.	15 (10,9%)	45 (32,6%)	78 (56,5%)	138 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Si nous consultons les chiffres relatifs à l'attribution finale de la catégorie dans ces situations, nous constatons qu'ils sont aussi pratiquement inversés (voir tableau 2.8). Dans le cas d'une relation LAT, près de 90% des CPAS attribuent la catégorie 2 (isolé), mais ils sont moins de 15% dans le cas d'une relation de cohabitation récente.

Tableau 2.8 Attribution de la catégorie dans les relations LAT et les relations de cohabitation récente

	Cat 1	Cat 2	Total
Relations LAT : quelle catégorie est généralement attribuée au demandeur ?	12 (10,3%)	105 (89,7%)	117 (100%)
Relations de cohabitation récentes : quelle catégorie est généralement attribuée au demandeur ?	119 (86,9%)	18 (13,1%)	137 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Il convient cependant de remarquer à cet égard que, sur la grande majorité des CPAS qui attribuent la catégorie 1 (cohabitant) pour une relation de cohabitation récente, près de 30% octroient une aide sociale complémentaire, qui comporte (aussi) une aide financière dans la grande majorité des cas. Dans les groupes de discussion, quelques CPAS ont indiqué que cette aide sociale complémentaire accordée dans des situations de cohabitation est très onéreuse pour un CPAS.

2.1.3.2 Et soudain, vous devenez cohabitants : le piège de la dépendance pour le plus jeune enfant qui devient majeur

Une deuxième situation spécifique, que tous les CPAS et le groupe cible (à travers ses représentants) qualifient de problématique et pour laquelle ils réclament d'urgence une solution, est la situation dans laquelle se retrouve le plus jeune enfant mineur habitant chez son parent lorsqu'il devient majeur. La détermination de catégorie prescrite par la loi dans ce cas de figure ne pose aucune difficulté mais, de l'avis unanime des parties entendues, elle conduit à des situations problématiques indignes.

En devenant majeur, un enfant ouvre lui-même son droit à un revenu d'intégration. Lorsqu'il s'agit du passage à la majorité du plus jeune enfant mineur qui habite chez son parent, cela signifie que le parent et l'enfant ont désormais droit tous les deux à la catégorie 1 (cohabitant). Dans ce cas, les deux disposent encore ensemble du montant de la catégorie 3 actuelle (charge de famille), mais cela entraîne des problèmes. Il s'agit notamment de problèmes de dépendance réciproque. D'une part, le parent devient soudain dépendant du fait que son fils ou sa fille accepte de contribuer aux dépenses du ménage. Quand cet enfant (qui vit dans la pauvreté et n'a jamais disposé personnellement d'argent (en pareille quantité) pour s'acheter des vêtements, des gadgets ou autres biens de consommation) contribue peu ou pas au budget du ménage, le parent se voit contraint d'assumer toutes les dépenses avec le montant octroyé à un cohabitant. 'Dramatique' est le terme qui revient le plus souvent dans ce contexte. Mais des problèmes de dépendance se posent également si l'enfant en question contribue aux dépenses du ménage, notamment pour ce jeune qui est privé de 'tremplin' vers l'indépendance. En effet, l'enfant ne peut rien mettre de côté pour se préparer à voler de ses propres ailes (garantie locative, premier mois de loyer, ...).

Dans les groupes de discussion, les CPAS ont indiqué que, pour déterminer la catégorie et/ou attribuer une aide sociale complémentaire, ils tenaient compte de plusieurs autres facteurs : la poursuite d'études ou non par l'enfant et l'hébergement ou non de l'enfant dans un kot ou une caravane installée dans le jardin. Dès lors, nous avons présenté quatre situations distinctes dans la web-enquête dans lesquelles un enfant unique demande lui-même un revenu d'intégration. Dans la description de chacune des quatre situations, nous indiquons directement combien de CPAS ont rapporté qu'elle se présentait dans les dossiers de revenu d'intégration et qu'elle avait augmenté au cours des cinq dernières années. Attention : les chiffres concernent chaque fois le parent bénéficiaire, et non l'enfant bénéficiaire.

- Enfant aux études en kot : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant étudie, vit dans un kot la semaine et à la maison le week-end. L'enfant est majeur et a fait une demande de revenu d'intégration. (Fréquence : 63% ; Augmentation : 72%)
- Enfant dans une caravane dans le jardin : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur vit dans une caravane dans le jardin. (Fréquence : 13,5% ; Augmentation : 46%)
- Enfant non étudiant : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, n'étudie pas, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage. (Fréquence : 75% ; Augmentation : 75%)
- Enfant aux études à la maison : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, étudie, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage. (Fréquence : 74% ; Augmentation : 74%)

Sur la base de la web-enquête, nous constatons que la situation la plus fréquente est celle de l'enfant aux études ou non qui vit à la maison : elle est rapportée par 3 CPAS sur 4 dans des dossiers de revenu d'intégration. Une proportion tout aussi importante de ces CPAS relève une augmentation de cette situation au cours des cinq dernières années. La situation d'un enfant aux études dans un kot est aussi observée par une majorité de 3 CPAS sur 5 dans les dossiers de revenu d'intégration. Dans ce cas aussi, près de 3 CPAS sur 4 rapportent une augmentation au cours des cinq dernières années. La situation dans laquelle l'enfant occupe une caravane dans le jardin est constatée par beaucoup moins

de CPAS. Cependant, près de la moitié d'entre eux rapportent aussi une augmentation récente de ce cas de figure.

Pour les situations de 'l'enfant aux études en kot' et de 'l'enfant dans une caravane dans le jardin', une grande majorité des CPAS (de 63% à 68%) indiquent qu'il est difficile d'appliquer les catégories existantes de façon univoque (voir tableau 2.9).

Tableau 2.9 Détermination problématique de la catégorie dans des situations avec un enfant unique majeur qui demande un revenu d'intégration

Autres situations de logement communautaire (multigénérationnel) avec liens familiaux : logement communautaire avec un ou plusieurs enfants qui demandent le revenu d'intégration	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Enfant aux études en kot : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant étudie, vit dans un kot la semaine et à la maison le week-end. L'enfant est majeur et il a fait une demande de revenu d'intégration.	13 (10,9%)	68 (57,1%)	38 (31,9%)	119 (100,0%)
Enfant dans une caravane dans le jardin : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur vit dans une caravane dans le jardin.	2 (7,7%)	15 (57,7%)	9 (34,6%)	26 (100,0%)
Enfant non étudiant : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, n'étudie pas, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage.	9 (6,3%)	59 (41,5%)	74 (52,1%)	142 (100,0%)
Enfant aux études à la maison : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, étudie, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage.	8 (5,7%)	64 (45,7%)	68 (48,6%)	140 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Dans ces situations 'équivoques', le problème d'apprécier la présence ou non du 'règlement principalement en commun des questions ménagères' refait surface. Et, une fois encore, il engendre une grande disparité entre les CPAS dans l'attribution finale d'une catégorie (voir tableau 2.10).

Tableau 2.10 Attribution de catégorie dans les situations avec un enfant unique majeur qui demande un revenu d'intégration

Autres situations de logement communautaire (multigénérationnel) avec liens familiaux : cohabite avec un ou plusieurs enfants qui demandent le revenu d'intégration	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Total
Enfant aux études en kot : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant étudie, vit dans un kot la semaine et à la maison le week-end. L'enfant est majeur et il a fait une demande de revenu d'intégration.	84 (70,6%)	35 (29,4%)		119 (100,0%)
Enfant dans une caravane dans le jardin : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur vit dans une caravane dans le jardin.	15 (57,7%)	11 (42,3%)		26 (100,0%)
Enfant non étudiant : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, n'étudie pas, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage.	130 (93,5%)	9 (6,5%)		139 (100,0%)
Enfant aux études à la maison : le demandeur est une personne sans partenaire dont l'unique enfant habite à la maison, étudie, est majeur et a fait la demande d'un revenu d'intégration. L'enfant majeur ne contribue pas au budget du ménage.	129 (92,8%)	10 (7,2%)		139 (100,0%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

La disparité entre les CPAS concernant l'attribution d'une catégorie (et donc, l'insécurité juridique pour les bénéficiaires) est la plus grande dans la situation d'un enfant qui vit dans une caravane dans le jardin, avec 15 points de pourcentage en plus de CPAS qui attribuent la catégorie 1 (cohabitant) au parent de cet enfant. La disparité la moins marquée, mais malgré tout significative, apparaît entre les CPAS dans la situation d'un enfant aux études qui vit en kot la semaine et à la maison le week-end. Plus de 2/3 des CPAS attribuent la catégorie 1 (cohabitant) au parent de cet enfant et près de 1/3 la catégorie 2 (isolé).

Concernant l'aide sociale complémentaire, nous constatons qu'elle est octroyée par près de la moitié des CPAS en cas d'attribution de la catégorie 1 (cohabitant) au parent d'un enfant aux études (à la maison ou en kot). La grande majorité des CPAS accordent (aussi) une aide financière dans cette situation.

2.1.4 La (non) cohabitation temporaire

Si les points névralgiques identifiés dans la détermination de la catégorie pour les deux cas de figure précédents sont des difficultés rencontrées ou causées lors de phases de transition, les représentants des CPAS dans les groupes de discussion ont aussi mis en exergue des points névralgiques observés dans des situations de cohabitation ou de non-cohabitation temporaire. Concernant les situations de cohabitation temporaire, l'hébergement temporaire de sans-abris par des tiers a été particulièrement évoqué. Pour les situations où la cohabitation est suspendue temporairement, l'accent a surtout été mis sur la détention provisoire du partenaire ou de l'enfant majeur cohabitant. Nous aborderons ces cas dans le contexte plus large de la détermination de la catégorie en situation d'errance et de sans-abrisme et de la détermination de la catégorie en cas de placement d'un cohabitant.

2.1.4.1 L'hébergement 'temporaire' de sans-abris chez des tiers

Lorsqu'ils ont abordé les situations d'errance et de sans-abrisme, il n'est pas surprenant que l'attention des groupes de discussion et des CPAS se soit portée en particulier sur l'hébergement temporaire de sans-abris isolés chez des tiers et sur l'hébergement 'à plusieurs endroits' comme situations spécifiques de séjour chez des tiers. Sur les quatre situations d'errance et de sans-abrisme sondées dans la web-enquête, tant pour un isolé que pour une personne avec un partenaire, ce sont les deux situations qui sont les plus observées dans les dossiers de revenu d'intégration par la plupart des CPAS et qui, d'après la majorité de ces CPAS, ont augmenté au cours des cinq dernières années. Les quatre situations qui ont été sondées, tant pour un isolé que pour une personne avec un partenaire, sont les suivantes :

- vie dans la rue ;
- hébergement temporaire chez des tiers ;
- hébergement temporaire dans une maison d'accueil ;
- hébergement temporaire à plusieurs endroits.

Globalement, les quatre situations sont davantage observées par les CPAS pour des isolés que pour des personnes avec partenaire. Pour les isolés, ce sont 75% (vie dans la rue) à 92% (temporairement chez des tiers) des CPAS. Pour les personnes avec partenaire, ce sont 35% (dans la rue avec un partenaire) à 58% (temporairement chez des tiers avec un partenaire) des CPAS. De même, la proportion des CPAS qui rapportent une augmentation récente est globalement plus élevée pour des isolés dans les quatre situations. Une grande majorité des CPAS mentionnent une augmentation pour chacune de ces quatre situations : de 65% des CPAS (pour la situation d'hébergement temporaire dans une maison d'accueil) à 84% des CPAS (hébergement temporaire chez des tiers). Néanmoins, pour trois des quatre situations avec un partenaire, plus de la moitié (pour la situation 'dans la rue avec un partenaire') à 2/3 (pour la situation d'hébergement à plusieurs endroits avec un partenaire) des CPAS signalent aussi une hausse récente des cas dans les dossiers de revenu d'intégration. Pour la situation de l'hébergement temporaire dans une maison d'accueil avec un partenaire, 45% des CPAS concernés rapportent également une augmentation récente.

Interrogés sur les difficultés rencontrées dans les situations visées pour déterminer une catégorie de façon univoque, la grande majorité des CPAS répondent que les situations d'un isolé qui séjourne temporairement chez des tiers ou temporairement à plusieurs endroits (voir tableau 2.11) posent effectivement des problèmes. Environ un quart seulement des CPAS ne jugent jamais difficile de déterminer la catégorie dans ces situations. Relevons encore que la seule situation pour laquelle une grande majorité des CPAS ne trouvent pas que la détermination univoque d'une catégorie pose des difficultés est celle de l'hébergement temporaire (seul ou avec partenaire) dans une maison d'accueil. Pour toutes les autres situations, plus de la moitié des CPAS constatent qu'il est difficile de déterminer une catégorie de façon univoque.

Tableau 2.11 Détermination problématique de la catégorie dans les situations d'errance et de sans-abrisme avec et sans partenaire

	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Seul dans la rue	21 (14,5%)	61 (42,1%)	63 (43,4%)	145 (100%)
Seul en hébergement temporaire chez des tiers	19 (10,6%)	109 (60,9%)	51 (28,5%)	179 (100%)
Seul en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	2 (1,3%)	31 (19,9%)	123 (78,8%)	156 (100%)
Seul en hébergement temporaire à plusieurs endroits	49 (31%)	70 (44,3%)	39 (24,7%)	158 (100%)
Avec un partenaire dans la rue	10 (14,7%)	26 (38,2%)	32 (47,1%)	68 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire chez des tiers	9 (8,1%)	47 (42,3%)	55 (49,5%)	111 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	1 (1,2%)	31 (37,3%)	51 (61,4%)	83 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire à plusieurs endroits	14 (18,7%)	32 (42,7%)	29 (38,7%)	75 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Si nous examinons l'attribution finale de la catégorie, nous constatons une disparité significative entre les CPAS dans quatre situations (et donc une insécurité juridique pour les bénéficiaires concernés) (voir tableau 2.12).

Tableau 2.12 Attribution de la catégorie dans les situations d'errance et de sans-abrisme avec et sans partenaire

	Cat 1	Cat 2	Total
Seul dans la rue	20 (13,8%)	125 (86,2%)	145 (100%)
Seul en hébergement temporaire chez des tiers	127 (71,3%)	51 (28,7%)	178 (100%)
Seul en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	13 (8,3%)	143 (91,7%)	156 (100%)
Seul en hébergement temporaire à plusieurs endroits	94 (60,3%)	62 (39,7%)	156 (100%)
Avec un partenaire dans la rue	45 (66,2%)	23 (33,8%)	68 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire chez des tiers	99 (88,4%)	13 (11,6%)	112 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	47 (56,6%)	36 (43,4%)	83 (100%)
Avec un partenaire en hébergement temporaire à plusieurs endroits	64 (85,3%)	11 (14,7%)	75 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Deux de ces situations concernent des isolés : l'hébergement temporaire chez des tiers (pour lequel un peu plus de 70% des CPAS attribuent la catégorie 1 (cohabitant) et près de 30% la catégorie 2 (isolé)) et l'hébergement temporaire à plusieurs endroits (pour lequel 60% des CPAS attribuent la catégorie 1 (cohabitant) et 40% la catégorie 2 (isolé)). Les CPAS témoignent manifestement d'une plus grande harmonie dans l'attribution de la catégorie pour les situations de vie dans la rue et d'hébergement temporaire dans une maison d'accueil. Il convient pourtant de remarquer que, vu la clarté de la disposition légale en la matière, une proportion de 14% des CPAS qui attribuent seulement la catégorie 1 (cohabitant) à un isolé dans la rue au lieu de la catégorie 2 (isolé) n'est pas négligeable.

Dans les dossiers concernant une personne avec un partenaire, ce sont, à l'inverse, les situations de vie dans la rue (66% catégorie 1, 34% catégorie 2) et d'hébergement temporaire dans une maison d'accueil (57% catégorie 1 et 43% catégorie 2) qui sont caractérisées par la plus grande disparité entre les CPAS en matière d'attribution de la catégorie.

Dans les situations d'une personne avec partenaire, le problème se pose à nouveau d'apprécier l'existence d'un 'règlement principalement en commun des questions ménagères'. Vu la clarté de la disposition légale en la matière et certains signaux émis par les CPAS dans les groupes de discussion, nous avons vérifié si d'autres problèmes se posaient dans les situations d'hébergement temporaire d'un isolé (à plusieurs endroits) chez des tiers. La disposition légale relative à l'attribution de la catégorie 2 (isolé) avec droit à un projet individualisé pour l'intégration sociale stipule (voir l'introduction) :

« Sont également comprises, les personnes temporairement et brièvement prises en charge par des particuliers pour les dépanner momentanément, en attendant qu'elles disposent de leur propre logement. »

Nous avons vérifié ce que les CPAS concernés comprenaient par 'temporaire' (voir tableau 2.13)

Tableau 2.13 Ce que l'on entend par hébergement 'temporaire'

	Maximum 1 mois	Maximum 3 mois	Maximum 6 mois	Ne s'applique pas, nous ne tenons pas compte de la durée de l'héberge- ment	Maximum 1 mois
Seul dans la rue					
Seul en hébergement temporaire chez des tiers	7 (4,7%)	60 (40%)	21 (14%)	62 (41,3%)	150 (100%)
Seul en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	3 (2,1%)	21 (15%)	15 (10,7%)	101 (72,1%)	140 (100%)
Seul en hébergement temporaire à plusieurs endroits	9 (6,7%)	51 (38,1%)	15 (11,2%)	59 (44%)	134 (100%)
Avec partenaire dans la rue					
Avec partenaire en hébergement temporaire chez des tiers	3 (3,2%)	38 (40,4%)	9 (9,6%)	44 (46,8%)	94 (100%)
Avec partenaire en hébergement temporaire dans une maison d'accueil	1 (1,4%)	10 (13,7%)	11 (15,1%)	51 (69,9%)	73 (100%)
Avec partenaire en hébergement temporaire à plusieurs endroits	5 (7,7%)	25 (38,5%)	4 (6,2%)	31 (47,7%)	65 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Nous constatons qu'une part significative des CPAS ne tient aucun compte du caractère temporaire. Cette proportion est toutefois sensiblement plus élevée dans les situations d'hébergement temporaire dans une maison d'accueil (approximativement 70% des CPAS) que dans les situations d'hébergement temporaire (à plusieurs endroits) chez des tiers. Plus de 2/5^e des CPAS seulement indiquent ne pas tenir compte de la durée du séjour dans ces situations. Et nous observons que les 3/5^e restants des CPAS, qui prennent en compte le caractère temporaire, appliquent généralement un critère de 3 mois, mais qu'il y a aussi des CPAS qui choisissent un critère de 1 mois ou 6 mois.

Enfin, nous relevons que la majorité des CPAS qui octroient une aide sociale complémentaire le font dans les situations d'hébergement temporaire en maison d'accueil : 48% des CPAS s'il s'agit d'un isolé et 56% des CPAS s'il s'agit d'une personne avec un partenaire. Ce constat est peut-être lié à la remarque émise par des représentants d'intérêts du groupe cible selon laquelle l'hébergement dans une maison d'accueil est très onéreux et peut engendrer/aggraver l'endettement des clients.

2.1.4.2 La détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant

Les groupes de discussion avec les CPAS ont aussi abordé la détermination de la catégorie dans des situations de placement d'un cohabitant. Il pouvait s'agir ici du placement d'enfants majeurs cohabitants, du partenaire ou d'un parent cohabitant. Nous avons constaté que c'est surtout le placement temporaire d'un cohabitant qui peut mener à des différences dans la détermination et l'attribution de la catégorie. Les résultats de la web-enquête, qui a sondé le placement temporaire et le placement définitif des cohabitants, le confirment. Nous nous limiterons donc ici aux situations de placement temporaire.

Concernant la fréquence dans les dossiers de revenu d'intégration, une différence manifeste apparaît entre les trois situations de placement temporaire. La situation du placement temporaire des enfants est rencontrée par la majeure partie des CPAS dans les dossiers de revenu d'intégration : 3 CPAS sur 5 en font état. Près de 1 CPAS sur 2 est confronté au placement temporaire du partenaire, tandis que 1 CPAS sur 3 seulement constate aussi le placement temporaire d'un parent dans les dossiers. L'augmentation de ces situations au cours des cinq dernières années est observée par une minorité des CPAS seulement : de 30% des CPAS pour la situation de placement temporaire d'un parent cohabitant jusqu'à 42% des CPAS pour la situation de placement temporaire du partenaire. Néanmoins, pratiquement la moitié des CPAS estiment qu'il est difficile d'appliquer les catégories de revenu de manière univoque dans ces situations (voir tableau 2.14). En cas de placement temporaire du partenaire, il s'agit même de 3 CPAS sur 5. Dans la web-enquête, nous avons donné pour exemple de cette situation l'admission temporaire du partenaire en psychiatrie, à l'hôpital ou en centre de soins. Dans le cadre des groupes de discussion ultérieurs, il est toutefois apparu que des problèmes se posent notamment lorsqu'il s'agit de la détention du partenaire (et, par extension, d'un enfant majeur cohabitant). Le groupe cible a également attiré l'attention sur les problèmes liés à la détention du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant. Tous les acteurs ont ainsi souligné le fait que le revenu familial du partenaire (ou du parent) restant diminue soudainement tandis que le loyer et d'autres coûts restent inchangés et que des coûts supplémentaires sont engendrés par les visites rendues au détenu et son argent de poche. Les problèmes financiers ne tardent pas à s'aggraver.

Tableau 2.14 Détermination problématique de la catégorie dans des situations de placement temporaire d'un cohabitant

	Souvent	Parfois	Jamais	Total
Pas de partenaire, enfants placés temporairement (volontairement ou non)	8 (6,7%)	58 (48,7%)	53 (44,5%)	119 (100%)
Pas d'enfant, partenaire placé temporairement (volontairement ou non)	3 (3,3%)	51 (56%)	37 (40,7%)	91 (100%)
Pas d'enfant ou partenaire, parent cohabitant placé temporairement (volontairement ou non)	1 (1,6%)	27 (42,9%)	35 (55,6%)	63 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Si nous examinons l'attribution finale de la catégorie, nous constatons une disparité significative entre les CPAS dans chacune des trois situations de placement temporaire (et donc une grande insécurité juridique pour les bénéficiaires) (voir tableau 2.15).

Tableau 2.15 Attribution de la catégorie dans des situations de placement temporaire d'un cohabitant

	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Total
Pas de partenaire, enfants placés temporairement (volontairement ou non)		69 (58,5%)	49 (41,5%)	118 (100%)
Pas d'enfant, partenaire placé temporairement (volontairement ou non)	41 (43,6%)	53 (56,4%)		94 (100%)
Pas d'enfant ou partenaire, parent cohabitant placé temporairement (volontairement ou non)	26 (41,3%)	37 (58,7%)		63 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Dans les trois situations de placement temporaire d'un cohabitant, les divergences entre les CPAS en matière d'attribution de la catégorie sont à peu près équivalentes, avec environ 2 CPAS sur 5 qui octroient une catégorie et 3 CPAS sur 5 qui attribuent l'autre catégorie. Pour ce qui est du placement temporaire des enfants, il s'agit de l'attribution de la catégorie 2 (isolé) (58,5% des CPAS) ou de la catégorie 3 (charge de famille) (41,5% des CPAS). Dans cette situation, la majorité des CPAS accordent donc la catégorie associée au montant le plus faible (isolé). L'inverse est observé dans les deux autres situations pour lesquelles la majorité des CPAS attribuent la catégorie 2 (isolé) au lieu de la catégorie 1 (cohabitant).

Nous avons aussi vérifié pour ces situations temporaires ce que les CPAS concernés comprenaient par 'temporaire' (voir tableau 2.16).

Tableau 2.16 Ce que l'on entend par placement 'temporaire'

	Maximum 1 mois	Maximum 3 mois	Maximum 6 mois	Ne s'applique pas, nous ne tenons pas compte de la durée du séjour	Total
Pas de partenaire, enfants placés temporairement (volontairement ou non)	7 (7,4%)	24 (25,5%)	7 (7,4%)	56 (59,6%)	94 (100%)
Pas d'enfant, partenaire placé temporairement (volontairement ou non)	6 (7,4%)	14 (17,3%)	8 (9,9%)	53 (65,4%)	81 (100%)
Pas d'enfant ou partenaire, parent cohabitant placé temporairement (volontairement ou non)	5 (8,8%)	8 (14,0%)	6 (10,5%)	38 (66,7%)	57 (100%)

Source Web-enquête auprès des CPAS (HIVA-Metices 2016)

Nous constatons que la majorité des CPAS (environ 3 sur 5) ne tient aucun compte du caractère temporaire du placement. Nous observons que les 2/5^e restants des CPAS, qui prennent en compte le caractère temporaire appliquent généralement aussi un critère de 3 mois, mais qu'il y a aussi des CPAS qui choisissent un critère de 1 mois ou 6 mois.

Enfin, si nous examinons l'octroi d'une aide sociale complémentaire dans ces situations, nous constatons que, lorsque les CPAS attribuent la catégorie 2 (isolé) au lieu de la catégorie 3 (charge de famille) dans la situation du placement temporaire des enfants (uniquement), près de la moitié d'entre eux octroient aussi une aide sociale complémentaire (28/59 = 48%). Lorsqu'ils attribuent la catégorie 3 dans cette situation, la proportion des CPAS qui octroient une aide sociale complémentaire

retombe à environ 1 sur 3 ($13/42 = 41\%$). De même, dans les autres situations de placement temporaire du partenaire ou d'un parent cohabitant, les CPAS qui octroient une aide sociale complémentaire sont un peu plus nombreux lorsqu'ils attribuent la catégorie 1 (resp. 58% et 48%) que lorsqu'ils attribuent la catégorie 2 'plus élevée' (isolé) (resp. 50% et 43%). À nouveau (voir note sous le tableau 2.4), les chiffres suggèrent ici des dynamiques sous-jacentes entre l'attribution des catégories et l'octroi d'une aide sociale complémentaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous n'avions pas la possibilité d'approfondir cette piste pendant la durée de l'enquête. Nous oserons néanmoins formuler une hypothèse à ce sujet dans un ultime paragraphe consacré aux 'situations de détermination problématique de la catégorie et leur approche actuelle'.

2.2 Le contexte juridique : une partie du problème et des solutions envisageables

2.2.1 La disparition de la charge d'enfant des catégories de revenu d'intégration et un pas en arrière dans l'individualisation des droits

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale vise à garantir à chacun les moyens (notamment financiers) nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Le recours en annulation totale ou partielle de cette loi, introduit par l'asbl Ligue des droits de l'homme en 2003 (Arrêt 5/2004), dénonce 10 violations des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec son article 23, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'asbl Ligue des droits de l'homme considère :

« que les catégories établies par le législateur pour la fixation des montants du revenu d'intégration sont, à plusieurs égards, discriminatoires et portent atteinte à la protection de la vie privée des personnes concernées, dans la mesure où elles auraient pour effet d'influencer des choix fondamentaux relevant de celle-ci. »

Neuf des 10 violations dénoncées consistent à ne pas tenir compte ou à tenir compte partiellement seulement de la présence d'enfants ou du nombre d'enfants, ou à ne pas tenir compte ou à tenir compte partiellement seulement du versement d'une pension alimentaire ou d'une part contributive pour un enfant placé. En réponse aux violations dénoncées, la Cour d'arbitrage reconnaît explicitement, au regard de l'objet de la loi, que la personne qui assume la charge financière d'un ou plusieurs enfants se trouve dans une situation différente de la personne qui n'assume pas de telle charge. Elle stipule aussi que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine inclut celui de disposer des moyens nécessaires pour assumer la charge de ses enfants. Le fait que la Cour d'arbitrage précise simultanément et dans le même arrêt qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de prendre ou non en considération la charge d'enfant lorsqu'il détermine le montant du revenu d'intégration ne peut s'expliquer que par la volonté de suivre le contre-argument avancé par le législateur (Conseil des ministres). Ce dernier avance que la différence entre les catégories visées est compensée par la réglementation en matière d'allocations familiales et par le droit à une aide sociale qui peut, si nécessaire, compléter le régime de base.

La position adoptée par la Cour d'arbitrage sur le pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur pour prendre ou non en considération la charge d'enfant n'a pas échappé au législateur. Comme il ressort ci-dessous de la comparaison schématique des catégories de revenu d'intégration en 2002 et en 2006, tout renvoi explicite à (ou prise en considération de) 'un enfant' ou des 'enfants' a été gommé par la réforme des catégories de revenu d'intégration. Ou, comme l'indique clairement le législateur dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage portant sur le second recours introduit par l'asbl Ligue des droits de l'homme (Arrêt 123/2006) :

« la simplification des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration a abouti à ce qu'il ne soit plus tenu compte de la charge d'enfants dans la détermination de ces catégories. »

La décision du législateur de ne plus tenir compte de la (lourde) charge d'enfant pour déterminer le montant du revenu d'intégration permet de comprendre pourquoi la situation (pourtant de plus en plus fréquente) de parents en situation de coparentalité n'est plus réglée explicitement dans la loi. Pour les situations (aussi de plus en plus fréquentes) qui prévoient le versement d'une pension alimentaire pour des enfants ou d'une part contributive pour un enfant placé, une disposition a été introduite pour autoriser une 'aide spécifique' en dehors du régime d'aide catégoriel, afin d'éviter que les intéressés perdent leurs droits acquis.

Figure 2.1 Comparaison schématique des catégories de revenu d'intégration en 2002 et 2006

Catégories de revenu d'intégration loi du 26 mai 2002	Catégories de revenu d'intégration au 26 octobre 2006
Personne cohabitant Toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes. Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères.	Personne cohabitant Toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes. Il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères.
Personne isolée	Personne isolée et sans-abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale. (cf. supra)
Personne isolée avec droit à une subvention majorée <ul style="list-style-type: none"> - Une personne isolée qui doit verser une pension alimentaire pour ses enfants en vertu d'une décision de justice ou d'un acte notarié (...) - Une personne isolée qui héberge pendant la moitié du temps seulement un enfant mineur non marié à sa charge pendant cette période (...) 	
Famille monoparentale avec charge d'enfant Par famille monoparentale avec charge d'enfant, il faut entendre une personne isolée qui héberge exclusivement soit un enfant mineur non marié à sa charge soit plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié à sa charge.	Personne avec une famille à sa charge Toute personne qui cohabite avec une famille à sa charge comprenant au moins un enfant mineur non marié. Par famille à charge, il faut comprendre le conjoint, le partenaire de vie, l'enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié. Le partenaire de vie est la personne avec laquelle le demandeur constitue un ménage de fait.
	Aide spécifique (aucun régime d'aide catégoriel) pour le paiement d'une pension alimentaire pour un enfant ou de parts contributives pour un enfant placé. (...) octroyée lorsque les conditions suivantes sont remplies (...). C'est donc l'examen de la situation individuelle d'une personne et de sa situation de précarité qui déterminera l'aide à octroyer.

Parallèlement à la suppression de la charge d'enfant dans les catégories de revenu d'intégration, le législateur a fait un pas en arrière en matière d'individualisation des droits, l'un des piliers de la loi au moment de son adoption. Il est particulièrement visible dans la nouvelle catégorie 3 'personnes avec une famille à charge' (Debast, 2005) :

« Si, avant la modification de la loi, les partenaires possédaient chacun leur propre dossier, avec des droits et des obligations individuels, les deux dossiers n'en font désormais plus qu'un (cf. Minimum de moyens d'existence). L'un des partenaires sera 'à la charge' de l'autre. Ce qui signifie qu'il n'y a qu'un seul demandeur. Certains volets de la loi s'appliquent toutefois aux deux. Ainsi, le partenaire devra non seulement répondre aux conditions d'hébergement, de majorité et de moyens d'existence insuffisants, et faire valoir ses droits à d'autres indemnités, mais il devra aussi être disposé à travailler. Le partenaire est disposé à travailler dès lors qu'il obtient un revenu du montant de la catégorie 1 'cohabitant'. S'il s'avère que le partenaire ne veut pas travailler, cela aura des conséquences graves pour le demandeur qui verra son revenu amputé de moitié (recul de la catégorie 3 'personne avec une famille à charge' à la catégorie 1 'cohabitant'). »

2.2.2 Mais qu'en est-il si...

2.2.2.1 ... les allocations familiales sont transférées du fédéral aux entités fédérées ?

Lors de la sixième réforme de l'État, les allocations familiales ont été transférées du fédéral aux entités fédérées. Afin de garantir ce droit, l'article 23 de la Constitution a toutefois été revu le 6 janvier 2014 par l'ajout d'un 6°, rédigé comme suit : « 6° le droit aux allocations familiales. » L'élaboration du régime et la fixation des montants sont des matières communautaires.

Cette modification est importante pour les possibilités d'adaptation des catégories de revenu d'intégration. Plus haut déjà, nous avons vu que la Cour d'arbitrage avait suivi l'argumentation du législateur dans sa décision relative à la prise en considération ou non de la charge d'enfant dans la fixation du montant du revenu d'intégration : l'écart entre les catégories visées est compensé par la réglementation relative aux allocations familiales et par le droit à une aide sociale. Dans le même arrêt cependant, la Cour d'arbitrage souligne que le législateur ne peut pas s'appuyer sur les décisions des législateurs communautaires pour garantir la constitutionnalité de ses propres dispositions (Arrêt 5/2004) :

« La constitutionnalité d'une disposition adoptée par le législateur fédéral dans l'exercice de sa compétence ne saurait dépendre de l'existence d'une disposition prise par les législateurs communautaires, dans l'exercice de leur propre compétence, même si cette disposition peut avoir pour effet de neutraliser la discrimination causée par la disposition fédérale. »

À la lumière du transfert des allocations familiales vers les entités fédérées, cela signifierait que le législateur ne peut plus s'appuyer sur les allocations familiales dans son argumentation visant à défendre le fait de ne pas prendre en compte la charge d'enfant. En effet, elles sont désormais une compétence communautaire, à laquelle chaque communauté est susceptible d'attribuer un contenu différent.

En revanche, la prise de position de la Cour d'arbitrage selon laquelle le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine inclut celui de disposer des moyens nécessaires pour assumer la charge de ses enfants, subsiste. De même que le constat récurrent dans l'enquête que le revenu d'intégration ne suffit pas pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité et, même avec le complément des allocations familiales, 'assumer la charge de ses enfants' (Steenkens et al., 2007 ; Storms, 2007 ; Storms, Peeters & Cornelis, 2015).

2.2.2.2 ... l'aide sociale complémentaire doit systématiquement compenser les insuffisances ?

Dans son argumentation pour ne pas tenir compte de la charge d'enfant, le législateur s'appuie, non seulement sur les allocations familiales, mais aussi sur le droit à l'aide sociale qui peut, si nécessaire, compléter le régime de base. Dans son arrêt (Arrêt 5/2004), la Cour d'arbitrage remarque cependant explicitement que l'octroi systématique de l'aide sociale pour compenser les insuffisances dans le droit à l'intégration sociale ne peut pas être utilisé à l'égard de catégories de personnes objectivement définissables :

« (...) l'argumentation récurrente du Conseil des ministres selon laquelle la législation relative à l'aide sociale permettrait de compléter, lorsque c'est nécessaire, les montants du revenu d'intégration, n'est de nature à justifier la mesure envisagée que lorsque la diversité des situations individuelles rend effectivement impossible la détermination d'une catégorie spécifique. (...) le mécanisme forfaitaire du revenu d'intégration prend en compte la reconnaissance d'un certain niveau de besoin, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine, commun à toutes les personnes qui doivent être considérées comme appartenant à une même catégorie. (...) La possibilité d'octroi d'une aide sociale complémentaire ne saurait dès lors être considérée comme un instrument permettant de pallier de manière systématique les insuffisances de la mise en œuvre du droit à l'intégration sociale, si du moins de telles insuffisances étaient constatées à l'égard d'une ou de plusieurs catégories de personnes objectivement définies. »

Cette prise de position de la Cour d'arbitrage est aussi pertinente pour l'étude consacrée à l'adaptation des catégories de revenu d'intégration, en ce sens que l'octroi systématique d'une aide financière complémentaire à une ou plusieurs catégories de personnes objectivement définissables peut être interprété comme le signe d'une insuffisance dans les catégories de revenu d'intégration.

2.2.2.3 ... la conformité avec d'autres régimes n'est pas efficace ?

En supprimant la charge d'enfant des catégories de revenu d'intégration, l'intention du législateur était de simplifier les catégories. L'objet de cette volonté de simplification apparaît lorsque le législateur évoque l'importance d'harmoniser le système avec les catégories appliquées dans les autres régimes de protection sociale (comme les indemnités de chômage et de maladie et invalidité) et la recherche d'une meilleure cohérence en matière de sécurité sociale (Arrêt 123/2006). Si de bonnes raisons peuvent assurément étayer cette intention sous-jacente, son application au droit à l'intégration sociale soulève des questions. La conformité avec les catégories appliquées dans d'autres régimes de protection sociale est-elle recommandée lorsque le droit en question, contrairement aux droits issus des autres régimes de protection sociale, n'est pas un droit individuel ? Étant donné le contexte, la conformité ainsi visée est-elle réellement efficace ? Contribue-t-elle à la concrétisation de l'objet de la loi ? Ou la recherche de cette conformité ne revêt-elle du sens que si le revenu d'intégration est aussi un droit individualisé ?

Quoi qu'il en soit, le découpage actuel des catégories n'est simple ni pour les CPAS ni pour les clients. Comme en témoignent d'ailleurs le sujet de la présente étude ainsi que les nombreuses situations de vie et de logement qui y sont relevées et qui sont jugées problématiques pour la détermination de la catégorie.

Pourrait-on procéder autrement ?

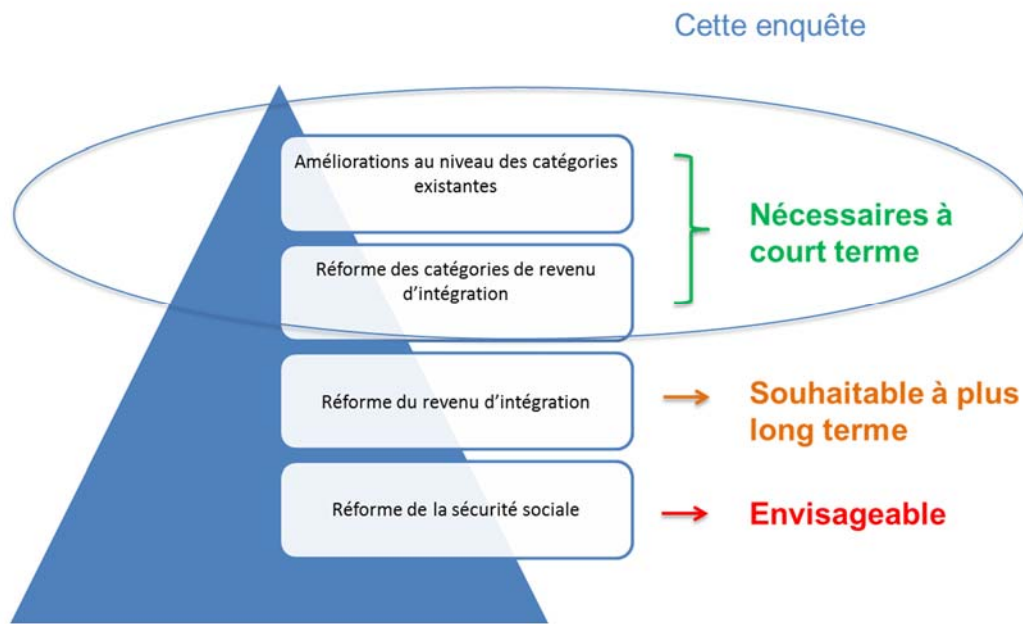
2.3 Lignes directrices des propositions d'amélioration

2.3.1 Une préférence sous-jacente pour l'individualisation

À l'occasion de la présentation des résultats intermédiaires de la web-enquête lors du second tour des groupes de discussion, un premier brainstorming étendu a été mené avec les CPAS participants sur les propositions d'amélioration envisageables. À cet égard, il était stipulé clairement que le critère de 'faisabilité' ne devait pas encore jouer de rôle à ce stade et que les propositions pouvaient dépasser le découpage des catégories de revenu d'intégration. En d'autres termes, elles pouvaient aussi porter sur le régime du revenu d'intégration dans son ensemble ou même sur toute la sécurité sociale.

Avec une telle formulation, il ne faut pas s'étonner, d'une part, que les suggestions des CPAS couvrent tout un éventail de propositions d'amélioration possibles, notamment en fonction du niveau d'impact auquel elles se situent. Le figure ci-dessous reproduit les différents types de proposition.

Figure 2.2 Types de propositions d'amélioration possibles



Source Groupes de discussion avec les CPAS (HIVA-Metices, 2016)

D'autre part, il n'est pas non plus surprenant, vu la présentation des résultats intermédiaires de l'enquête par situation problématique concrète, que la plupart des suggestions portent sur les deux types qui se situent au niveau le moins drastique et le plus concret : la réforme des catégories et l'amélioration des catégories existantes.

Néanmoins, les CPAS participants aux groupes de discussion ont aussi réfléchi explicitement à des modifications plus radicales. Ainsi, ils considèrent unanimement l'individualisation totale du revenu d'intégration comme une piste prometteuse pour résoudre les nombreux problèmes observés et atteindre une plus grande conformité avec les autres régimes de protection sociale. Mais ils estiment aussi que plusieurs alternatives sont possibles dans le cadre de cette piste et que le choix et le développement sous-jacent d'une telle alternative dépasse largement la portée envisageable de cette étude. Ils jugent ainsi (à raison) qu'il est absolument nécessaire que l'alternative élaborée dans le cadre de cette piste soit aussi testée à grande échelle sur les cas existants afin de cerner les conséquences possibles désirées et non désirées pour les clients, et de procéder aux ajustements nécessaires. De même, l'importance d'évaluer sérieusement les implications budgétaires pour le fédéral et les pouvoirs locaux ne leur échappe pas. Ils sont notamment conscients qu'une forte augmentation redoutée des efforts budgétaires pourrait être compensée en grande partie par toutes sortes d'implications positives, comme la lutte contre la fraude par des cohabitants (aujourd'hui financièrement contraints d'être) 'clandestins', l'impact positif sur la disponibilité de logements sur le segment le moins onéreux du marché immobilier (parce que le groupe cible n'est plus financièrement contraint de vivre seul) et la diminution de la charge administrative qui laissera plus de marge aux travailleurs sociaux pour le travail social et qui leur permettra d'aider les clients plus efficacement et plus rapidement.

Malgré la nécessité de mener une étude beaucoup plus vaste pour élaborer une solution globale via l'individualisation du revenu d'intégration, il est aussi important pour la présente étude de comprendre que la préférence réelle des CPAS participants n'apparaît pas puisqu'ils adressent notamment leurs recommandations aux niveaux d'impact dits inférieurs.

2.3.2 Principes fondamentaux importants pour les CPAS et les organisations du groupe cible

L'aspiration commune en faveur de l'individualisation du revenu d'intégration est importante, mais elle n'est pas la seule ligne directrice des recommandations concrètes formulées par les CPAS. Les échanges menés dans les groupes de discussion ont aussi permis de dégager plusieurs principes fondamentaux à l'aune desquels les CPAS participants évaluent les solutions avancées.

Tout d'abord, il s'agit de maximaliser les possibilités d'investir dans les individus (au cœur du travail social) au lieu de renforcer les contrôles et les sanctions. Ce qui implique aussi de réduire autant que possible le travail administratif. Par ailleurs, il s'agit de préserver un espace pour le travail sur mesure tout en tenant compte des faits. Enfin, il s'agit de lutter au maximum contre le sentiment d'injustice observé.

Ces principes fondamentaux sont unanimement soutenus, mais une tension est également observée entre le maintien d'un espace pour le travail sur mesure et la lutte maximale contre le sentiment d'injustice observé. Cette tension réside dans le fait qu'au final, pratiquement chaque décision prise dans le cadre d'un dossier individuel peut être justifiée par les faits, alors qu'une grande inégalité de droits peut émerger entre les dossiers et les CPAS. C'est pourquoi les CPAS choisissent de reformuler le second principe de base en ces termes : préservation d'un espace pour le travail sur mesure en tenant compte des faits, sans créer une trop grande inégalité de droits. L'harmonisation commune, également favorisée par la présente étude, crée des opportunités à cet égard.

Les organisations du groupe cible désignent avant tout comme principe de base important le fait de ne pas pénaliser (financièrement) la solidarité familiale et sociale. Les déterminations et les attributions de catégorie qui pénalisent l'assistance mutuelle entre des personnes apparentées et les personnes vivant dans la pauvreté en général sont fortement critiquées de ce point de vue. Ensuite, elles mettent l'accent sur une politique de lutte contre la pauvreté dans son ensemble et non pas uniquement dans, avec ou à travers le revenu d'intégration. Il convient donc d'éviter les déterminations et les attributions de catégorie qui favorisent quelques bénéficiaires d'un revenu d'intégration, mais pas les autres groupes de la société qui vivent dans la pauvreté (comme les travailleurs pauvres ou les bénéficiaires d'autres indemnités).

2.4 Vers des propositions concrètes d'amélioration

Les situations concrètes de vie et de logement les plus problématiques pour la détermination de la catégorie peuvent rétrospectivement être divisées en quatre grands thèmes : parentalité, cohabitation, situations de transition et situations temporaires. Pour ces thèmes, plusieurs ébauches de proposition d'amélioration ont été soumises au débat des CPAS participant au troisième tour de discussion conjoint. Ces ébauches étaient basées sur les propositions et les suggestions issues de toutes les sources de données consultées. Nous avons demandé aux CPAS, pendant la discussion sur chaque thème, de prendre en compte les trois questions suivantes :

- si, et comment, la proposition est conforme aux principes considérés comme importants ?
- si la proposition entraîne des inconvénients ou un recul en termes de droits pour certaines personnes ?
- quelle proposition d'amélioration peut être formulée ?

Les thèmes et les ébauches d'amélioration ont également été présentés aux organisations du groupe cible. Netwerk Tegen Armoede et Brussels Platform Armoede en ont débattu avec le groupe cible au cours de leurs rencontres et ils ont synthétisé leurs conclusions dans une note accompagnée d'un entretien explicatif.

Dans ce qui suit, nous présenterons les ébauches d'amélioration et les discussions avec les CPAS et le groupe cible autour des quatre thèmes. Avant cela, nous formulerons une remarque générale importante.

Les montants associés aux différentes catégories de revenu d'intégration n'ont pas été abordés, mais il est clair que toutes les parties consultées conviennent que des modifications apportées aux/dans les catégories ne peuvent conduire à une diminution des montants pour aucun des groupes de bénéficiaires. Au contraire, les montants actuels sont unanimement jugés trop faibles. Les CPAS ont régulièrement fait des remarques telles que « Celui qui doit vivre avec un montant pour un isolé vit dans la pauvreté » ou « Avec le montant pour cohabitant, tu ne fais rien ». Selon les organisations du groupe cible, les montants de revenu d'intégration actuels aggravent la problématique de la pauvreté. Elles indiquent que beaucoup font appel temporairement seulement au revenu d'intégration mais que, souvent, les dispositions actuelles contribuent d'abord à « enfoncer » davantage les personnes dans les difficultés, avant d'essayer ensuite de les en sortir. Outre la faiblesse des montants, elles jugent également que l'écart entre les trois montants en vigueur est trop large.

2.4.1 Focus sur la parentalité et la lutte contre la pauvreté infantile

La charge d'enfant a beau avoir disparu des catégories de revenu d'intégration, elle n'a pas pour autant disparu de la vie des bénéficiaires. Que la parentalité n'entre pas en ligne de compte dans l'allocation de base permettant à chacun de mener une vie décente soulève encore plus de questions dans un contexte politique qui reconnaît explicitement l'importance de la lutte contre la pauvreté des enfants.

Les CPAS qui sont confrontés, dans les faits, à la charge d'enfant/la parentalité des bénéficiaires, doivent (et, souvent, veulent) aussi, comme nous l'avons observé précédemment, en tenir compte dans la pratique. Ils paient le prix de l'incompréhension entre eux-mêmes et les bénéficiaires, du sentiment d'injustice et de l'augmentation des charges administratives.

Sur base des propositions et suggestions issues de toutes les sources de données, nous avons présenté plusieurs pistes d'amélioration aux CPAS et aux organisations du groupe cible. Il a été expressément précisé que ces propositions visaient seulement à favoriser l'inspiration et la discussion : ils n'avaient pas à en choisir une et ils pouvaient aussi en formuler d'autres. Nous présentons ci-dessous les propositions sous forme schématique.

Proposition 1

Remplacement de l'actuelle catégorie 3 : personnes avec famille à charge ...

Il s'agit de toute personne qui cohabite avec une famille à charge comptant au minimum un enfant mineur non marié. Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire, un enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un mineur non marié. Le partenaire est la personne avec qui le demandeur forme un ménage de fait.

... par deux nouvelles catégories :

Catégorie 3: Personne ayant droit à un montant majoré, avec :

- Catégorie 3a : toute personne qui héberge pour maximum la moitié du temps un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à sa charge.
- Catégorie 3b : toute personne devant payer une pension alimentaire pour son/ses enfant(s) ou une contribution pour un enfant placé.

Catégorie 4 : Personne avec 'charge de famille' soit 'charge d'enfant'

Toute personne qui héberge pour plus de la moitié du temps un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à sa charge.

Proposition 2

Remplacement de l'actuelle catégorie 3 : personnes avec famille à charge ...

Il s'agit de toute personne qui cohabite avec une famille à charge comptant au minimum un enfant mineur non marié. Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire, un enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un mineur non marié. Le partenaire est la personne avec qui le demandeur forme un ménage de fait.

... par deux nouvelles catégories :

Catégorie 3 : Personne ayant droit à un montant majoré.

Toute personne qui héberge pour la moitié du temps un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à sa charge.

Catégorie 4 : Personne avec 'charge de famille', soit 'charge d'enfant'

Toute personne qui héberge pour plus de la moitié du temps un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à sa charge.

Et une extension de 'l'aide spécifique'

Comme prévu dans l'article 68quinquies de la loi organique du 8 juillet 1976 portant sur les centres publics d'action sociale avec une aide spécifique pour l'hébergement moins de la moitié du temps d'un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge.

Montant : calcul tenant compte des coûts plus élevés du logement. Cela signifie que le montant actuel, calculé par l'attribution du montant de la catégorie 3 au prorata du nombre de jours pendant lesquels les enfants en question sont hébergés, serait complété pour couvrir exactement le coût supplémentaire pour le logement et que le montant total serait remboursé par le pouvoir fédéral.

Proposition 3

Remplacement de l'actuelle catégorie 3 : personnes avec famille à charge ...

Il s'agit de toute personne qui cohabite avec une famille à charge comptant au minimum un enfant mineur non marié. Par famille à charge, on entend le conjoint, le partenaire, un enfant mineur non marié ou plusieurs enfants parmi lesquels au moins un mineur non marié. Le partenaire est la personne avec qui le demandeur forme un ménage de fait.

... par une catégorie 3 : Personne avec famille à charge, décrite comme:

Toute personne qui contribue manifestement aux dépenses pour un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge :

- toute personne qui héberge, au moins pour une partie du temps, un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge
- toute personne qui doit payer une pension alimentaire pour son/ses enfant(s) ou une contribution pour un enfant placé (dans les conditions prévues par la proposition 1).

Au cours des discussions communes d'approfondissement, nous avons déterminé que la préférence de tous les CPAS participants allait à la proposition 3 : la transformation de la catégorie 3 « Personne avec famille à charge » en élargissant sa définition à toute personne qui contribue manifestement aux dépenses pour un ou des enfants mineurs non mariés à charge. Le groupe cible s'est également prononcé pour cette proposition lors de ses entretiens. De plus, tant les CPAS que le groupe cible ont plaidé pour compléter l'élargissement de la catégorie par une aide spécifique pour les parents qui resteraient tout de même en dehors de cette catégorie. Le groupe cible souligne l'importance de cette aide pour permettre aux parents concernés de maintenir leur relation avec leurs enfants (via des visites, des cadeaux, ...)

Par leur choix, les CPAS et le groupe cible reconnaissent explicitement l'importance de la parentalité dans la poursuite de l'objectif d'assurer à chacun les moyens –notamment financiers- nécessaires pour mener une vie digne.

Pour les CPAS, « on est parent 7 jours sur 7 et le revenu minimum devrait permettre à chaque parent d'être en mesure d'offrir à ses enfants le confort et la dignité nécessaires. Pour un enfant, ce qu'un parent ou l'autre peut ou ne peut pas ne devrait pas avoir d'importance. »

En d'autres termes, selon les CPAS, cette proposition permet de contribuer à lutter efficacement contre la pauvreté infantile en permettant à tous les parents de subvenir aux besoins de leurs enfants.

Certains font remarquer que cela pourrait probablement éviter une partie des placements d'enfants, en particulier dans les situations où le logement n'est pas approprié.

Avec l'accent mis sur l'importance de la parentalité et la lutte contre la pauvreté infantile, le groupe cible va encore plus loin en plaidant aussi pour la reconnaissance de l'effort financier de « co-acteurs » solidaires qui contribuent à remplir le rôle de parent : des personnes (souvent les grands-parents, mais aussi d'autres personnes apparentées ou qui occupent une place importante) qui n'ont pas officiellement l'enfant 'à charge', mais qui assument, dans les faits, un rôle essentiel et nécessaire en terme de parentalité (de telle manière que les CPAS puissent le constater). Le montant, déjà insuffisant actuellement, du revenu d'intégration octroyé à ces « co-parents » ne tient pas compte du coût supporté pour le logement, la nourriture, les vêtements et/ou l'école des enfants.

À l'argument de base de la reconnaissance de l'importance du rôle parental/de la lutte contre la pauvreté infantile, les CPAS et le groupe cible ajoutent quelques arguments plus concrets relatifs aux implications budgétaires et/ou à certaines situations spécifiques.

- En ce qui concerne les implications budgétaires, les CPAS soulignent que cette proposition est un régime très simple, dont le surcoût budgétaire pour les pouvoirs fédéral et locaux sera limité par une réduction significative de la charge administrative des travailleurs sociaux : de l'espace sera dégagé pour le travail social de sorte que les bénéficiaires seront aidés plus efficacement et plus rapidement. En outre, l'intégration des situations de paiement de pension alimentaire ou de contribution pour un enfant placé dans cette catégorie remaniée signifierait que le montant accordé aux personnes dans ces situations ne serait plus intégralement à la charge de l'état fédéral. C'est le cas dans le régime actuel d'aide spécifique pour ces situations.
- Les CPAS argumentent qu'il est nécessaire d'inclure dans cette catégorie les personnes qui hébergent un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge moins de la moitié du temps, étant donné les coûts similaires (entre autres pour un logement de taille adéquate) aussi supportés dans ces situations. Le montant actuel, calculé par l'octroi du montant de la catégorie 3 au prorata du nombre de jours d'hébergement des enfants concernés, est, selon leur expérience, beaucoup trop faible. Les associations du groupe cible montrent concrètement que les montants sont équivalents en précisant que :
 - les coûts fixes sont plus ou moins les mêmes, en particulier pour le logement et l'énergie. Les redevances peuvent varier légèrement pour l'eau ;
 - les vêtements ne sont pas des coûts partagés, en ce sens que la mobilité des enfants entre deux maisons suppose un stock de vêtements dans chacune d'entre elles.
 - d'autres coûts, tels que les fournitures scolaires et le linge de lit, sont également (en partie) supportés séparément par les deux parents ;
 - seuls les coûts de l'alimentation sont sans doute divisibles par deux, mais ils sont probablement plus coûteux en raison du 'chevauchement'.
- Les CPAS pensent que les personnes qui versent une pension alimentaire ou une contribution pour un enfant placé devraient être reprises dans cette catégorie parce que cela garantirait la continuité de leur paiement, ce qui s'inscrit dans l'intérêt de l'enfant. De plus, des possibilités seraient créées de combler le retard dans ce domaine, une situation qui constitue maintenant une condition pour l'aide spécifique. Les CPAS soulignent également que l'objectif doit toujours être d'accueillir (à nouveau) les enfants à la maison ou chez chaque parent, qui doit donc être en mesure d'offrir réellement cette possibilité, par exemple en matière de logement.

Les propositions 1 et 2 ont été considérées par les CPAS et le groupe cible comme des alternatives nettement plus faibles. En particulier, la non-reconnaissance des coûts similaires dans les situations d'hébergement d'un ou de plusieurs enfants mineurs non mariés à charge pendant maximum la moitié du temps a été dénoncée. Avec les propositions 1 et 2, les bénéficiaires auraient toujours uniquement

droit à un montant majoré, tandis que les CPAS et les bénéficiaires préconisent un montant égal à celui accordé dans la catégorie ‘famille’.

À cet égard, une alternative plus intéressante (mais non discutée) pourrait être que le régime catégoriel actuel comprenne au moins la reconnaissance de l'égalité des charges de toutes les situations d'hébergement total ou partiel d'enfants mineurs non mariés. Une proposition d'amélioration du régime catégoriel pourrait alors consister en ce qui suit :

Remplacement de l'actuelle catégorie 3 : personne avec famille à charge par 2 nouvelles catégories :

- catégorie 3 : personne avec droit à un montant majoré : toute personne devant payer une pension alimentaire à son/ses enfant(s) ou une contribution pour un enfant placé ;
- catégorie 4 : personne avec famille à charge : toute personne qui héberge pendant au moins une partie du temps un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge.

Pour que chaque parent soit en mesure de maintenir sa relation avec son enfant et pour s'assurer que les besoins et la dignité de tous les enfants soient respectés, ce régime catégoriel devrait cependant être complété par une aide spécifique. La proposition d'amélioration complémentaire serait la suivante.

Une aide spécifique serait prévue pour tous les parents bénéficiaires du revenu d'intégration qui n'entreraient pas dans les catégories 3 et 4 et pour toutes les autres personnes bénéficiaires du revenu d'intégration qui assumeraient une part essentielle et nécessaire de la parentalité.

2.4.2 Focus sur la cohabitation

L'apparition et l'augmentation de nouvelles formes de logement partagé (comme le logement kangourou et le ‘cohabitat’) sont un problème de longue date pour la détermination de la catégorie ‘appropriée’ de revenu d'intégration. La difficulté consiste à déterminer ce qui devrait être repris, dans la catégorie 1 (cohabitant), sous le concept de « règlement principalement en commun des questions ménagères ».

Au cours du premier tour des groupes de discussion, nous avons constaté que tant l'approche des CPAS (allant du suivi de l'inscription administrative à la commune à l'application d'une feuille de route détaillée au cours de l'enquête sociale) que la décision finale pouvaient grandement différer. En particulier, la détermination de la catégorie (catégorie 1 ou 2) dans les situations de ‘cohabitat’ et de ‘logement communautaire’ s'avère problématique et conduit à une incertitude et une inégalité juridiques significatives pour les bénéficiaires. C'est précisément en raison de cette inégalité juridique que les CPAS, au cours du deuxième tour de discussion, et malgré leur souci du travail ‘sur mesure’, ont explicitement demandé une définition ‘un peu’ plus précise du concept.

Les bénéficiaires ont d'abord précisé que beaucoup d'isolés (ou de parents seuls) préféreraient certainement, même au prix d'une partie de leur espace personnel, partager un logement plus vaste avec d'autres personnes afin de réduire leurs charges locatives, si cela n'avait pas d'impact sur leurs allocations. Mais les bénéficiaires font remarquer que les demandeurs concernés sont dépendants de la bonne volonté et de la compréhension des travailleurs sociaux pour évaluer leur situation. Toutefois, ils soulignent également l'importance du travail ‘sur mesure’ et plaident donc pour des critères pas trop stricts.

La question de savoir comment le concept de ‘règlement principalement en commun des questions ménagères’ peut ou doit être défini plus précisément a été posée aux CPAS et au groupe cible au moyen de la proposition ci-dessous.

Définition plus précise de l'actuelle catégorie 1 : Personne cohabitante

Il s'agit de toute personne cohabitante avec une ou plusieurs personnes. Par cohabitation, on entend les personnes vivant sous le même toit qui règlent principalement en commun les questions ménagères.

En répondant aux questions :

- Comment pouvons-nous rendre plus concret le concept de 'règlement principalement en commun des questions ménagères' ?
- Quel critère pouvons-nous ou devons-nous prendre/ne pas prendre en compte ?

Concernant la situation souvent jugée problématique des 'logements chambres' (maisons communautaires), le groupe cible a dit explicitement qu'il ne les considérait pas comme une forme de cohabitation, contrairement aux CPAS, le plus souvent. C'est seulement lorsque les CPAS ou autres (CAW, SHM) organisent eux-mêmes un tel type de logement solidaire, qu'il y a des exemples de conventions prises au niveau d'un projet stipulant que les habitants isolés reçoivent automatiquement la catégorie 2 (personne isolée).

Au cours des discussions, les CPAS sont aussi arrivés à la conclusion que, pour des situations n'étant pas liées à un projet, l'inspiration pourrait venir de la directive appliquée dans la feuille de route du CPAS de Gand pour distinguer ces 'logements chambres' (qui donnent droit à la catégorie 2) de la cohabitation (qui donne droit à la catégorie 1).

La directive du CPAS de Gand stipule que, pour conclure au 'logement chambre' (soit dans un bâtiment initialement prévu et construit pour le 'logement chambre', soit dans une habitation unifamiliale utilisée, dans les faits, comme 'logement chambre'), il faut que les éléments suivants soient obligatoirement présents :

- le logement est autorisé comme 'logement chambre' ;
- le bénéficiaire dispose d'un bail distinct (bail en nom propre). Il peut s'agir d'une sous-location ;
- la chambre peut se verrouiller.
- le bénéficiaire vit principalement dans sa chambre.

L'adaptation de cette directive et de ces critères à la diversité des nouvelles formes de logement afin de faire la distinction entre un isolé (catégorie 2) et une personne cohabitante (catégorie 1), n'est toutefois pas évidente. Le premier critère en particulier pose des problèmes puisque le permis et son application pratique peuvent différer et parce qu'il s'agit d'une compétence communautaire.

Les CPAS ont néanmoins déduit de l'existence et de l'utilisation de ces critères (et d'autres) la ligne directrice suivante : vivre sous un même toit ne peut pas être un critère suffisant pour décider de l'existence d'une cohabitation. Le groupe cible fait remarquer que, même si une distinction est faite en fonction de la domiciliation ou non des personnes concernées à la même adresse, l'enquête sociale conduit presque toujours à l'application de la catégorie 1. Dans tous les cas, il ne juge pas souhaitable que le domicile soit contrôlé : forcer les gens à se domicilier les rend encore plus dépendants les uns des autres.

Certains CPAS notent qu'une jurisprudence importante est déjà disponible sur la définition du concept de 'règlement principalement en commun des questions ménagères'. Pour arriver à une définition claire du concept et/ou à la définition de critères, une analyse de cette jurisprudence est peut être nécessaire. En tant que collaboratrice auprès du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Stroobants (2014 :23) souligne que la jurisprudence relative aux différents régimes de sécurité sociale offre des points d'appui :

« Il est donc essentiel que les cohabitants avec un montant plus faible que leurs besoins puissent prévoir. Mais cette économie d'échelle devrait concerner plus qu'une partie du loyer et des charges. Elle devrait également couvrir d'autres dépenses comme la nourriture, les soins, la mobilité. En plus de cet avantage économique, il faut partager un espace significatif. L'utilisation commune d'espaces fonctionnels comme la salle de bains ou la cuisine ne suffit pas. La cohabitation doit présenter un caractère stable. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un abri temporaire à un tiers. »

Cependant, les CPAS et le groupe cible font remarquer qu'une solution aux nombreux problèmes qui se posent lors de la détermination de la catégorie dans les situations de cohabitation doit éventuellement être recherchée ailleurs que dans une (impossible) précision des termes. Ils estiment que la solution à ces problèmes pourrait aussi consister à supprimer cette catégorie ou à augmenter significativement son montant. Ainsi, au lieu de pénaliser financièrement la cohabitation, elle l'encouragerait. A cet effet, plusieurs arguments budgétaires et de principe ont été avancés :

- La solidarité mutuelle ne serait plus pénalisée.
- La fraude présumée de la cohabitation clandestine (imposée financièrement) serait combattue.
- La pénurie sur les segments les moins chers du marché locatif serait atténuée.
- Des solutions plus efficaces énergétiquement pourraient être développées.
- En augmentant le montant, les bénéficiaires seraient moins dépendants de l'aide sociale complémentaire.
- L'isolement des bénéficiaires serait combattu.

2.4.3 Focus sur les situations transitoires

2.4.3.1 La cohabitation récente

L'importance de la stabilité dans la cohabitation évoquée plus haut par Stroobants, en tant que critère pour déterminer la catégorie, a également été abordée au cours de cette étude. Ainsi, lors du premier tour de discussion et dans la web-enquête, les relations récentes dans lesquelles un couple emménage ensemble ont été présentées comme une situation problématique. La dépendance financière mutuelle complète et soudaine met la relation sous pression (trop grande).

Nous avons aussi soumis aux CPAS et au groupe cible une proposition relative à cette situation, basée sur les suggestions reçues.

Reconnaissance du caractère transitoire d'une relation récente par l'attribution temporaire de la catégorie 2 (personne isolée) aux deux personnes.

Exemple : pour une période maximale de six mois.

Au cours des échanges du troisième groupe de discussion, les CPAS ont été prompts à tomber d'accord sur cette proposition. En appliquant cette proposition, les CPAS notent qu'ils éviteront de s'immiscer dans ces relations récentes en violation de la vie privée.

Le groupe cible estime, au contraire, qu'il est important de reconnaître le caractère transitoire de toutes les situations dans lesquelles des personnes emménagent ensemble. Certains le planifient et s'engagent dans la cohabitation avec l'idée que ce sera définitif, mais les circonstances font que cela ne passe pas comme prévu (ne pas trouver de logement ou d'emploi, relation qui échoue,...). D'autres (la majorité) sont à la recherche d'une solution rapide et ignorent complètement ou ne se préoccupent pas de savoir à quel point leur situation temporaire est temporaire, pour finalement se rendre compte qu'il est plus difficile que prévu de vivre seul (à nouveau). Le groupe cible appelle donc à la reconnaissance de cette période transitoire pour toutes les situations dans lesquelles des personnes emménagent ensemble. Concrètement, il propose la mise en place d'une période transitoire prorogable d'au moins 9 mois. Trouver un logement à plus court terme n'est pas réaliste. Il ajoute qu'une partie de l'excédent temporaire pourrait éventuellement être épargné pour servir de « tampon » en cas de rupture éventuelle dans la cohabitation (nouvelle caution, déménagement, ...).

2.4.3.2 Passage à la majorité du plus jeune enfant mineur cohabitant

La deuxième situation transitoire qui est apparue (très) problématique pendant l'étude pour toutes les parties interrogées se présente dans les cas de cohabitation entre adultes. Plus précisément, il s'agit

de la situation dans laquelle le plus jeune enfant mineur cohabitant devient majeur. Nous avons constaté que cette situation crée des problèmes de dépendance pour le parent et pour l'enfant, avec parfois des conséquences 'dramatiques'.

Sur la base des discussions avec toutes les parties concernées et de leurs suggestions, nous avons demandé aux CPAS et au groupe cible de formuler des recommandations pour cette situation.

Quid de la situation dans laquelle le plus jeune enfant mineur cohabitant devient majeur ?

Quelles recommandations pouvez-vous formuler qui :

- ne constituent pas une détérioration des droits individuels pour les adultes, et
- n'affectent pas l'objectif et l'intention du PIIS ?

Tant les CPAS que le groupe cible plaident pour un régime transitoire pendant lequel le parent se verrait au moins accorder la catégorie 2 (isolé). Aucun délai concret n'a été défini pour ce régime transitoire. L'un des CPAS a toutefois suggéré de limiter cette période au moment où l'enfant perçoit d'autres revenus. On estime que cette période durerait maximum 2 ans.

Le groupe cible remarque que le saut vers l'indépendance est souvent entrepris à plusieurs reprises. Autrement dit, les enfants sont souvent (temporairement) de retour chez leurs parents. Le régime transitoire doit aussi s'appliquer dans ce cas, selon lui, pour faire en sorte que les parents ne soient pas pénalisés pour la solidarité dont ils font preuve à l'égard de leurs enfants. Par ailleurs, affirme le groupe cible, les changements de catégorie pour des bénéficiaires liés entre eux devraient toujours se faire simultanément. Il arrive encore trop souvent que, par exemple, la nouvelle demande prenne du retard tandis que la catégorie de l'autre bénéficiaire est immédiatement ajustée vers le bas. Cela conduit très rapidement à des problèmes financiers plus graves (et à l'endettement).

2.4.4 Focus sur les situations temporaires

En plus de deux situations de transition problématiques, l'étude a également relevé deux situations temporaires souvent problématiques pour la détermination de la catégorie : le séjour temporaire d'un sans-abri chez un tiers et la détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant. Le problème consiste à savoir ce qu'il faut entendre par 'temporaire', une notion qui peut être interprétée différemment selon les situations. Pour ces cas également, nous avons demandé aux CPAS et au groupe cible de formuler des propositions d'amélioration, sur la base de toutes les discussions menées et des suggestions avancées par les parties concernées.

2.4.4.1 Séjour temporaire d'un sans-abri chez un tiers

En guise de piste pour des propositions d'amélioration, nous avons posé la question suivante, en rapport avec la situation de séjour temporaire d'un sans-abri chez un tiers.

Comment la notion de 'temporaire' peut-elle être définie plus précisément dans la situation d'un sans-abri qui séjourne temporairement chez un tiers ?

Pensez à des éléments possibles tels que :

- une période minimum ou maximum.
- une période prorogeable ou non.

Exemple : une période minimum prorogeable de six mois.

Les CPAS préconisent l'exemple proposé d'une période minimum prorogeable de six mois. Quelques CPAS indiquent que c'est ce qu'ils appliquent déjà le plus souvent dans la pratique, la durée de la prorogation pouvant varier en fonction de la situation concrète. D'autres rappellent que les maisons d'accueil et les logements de transit pratiquent également la période de 6 mois.

Le groupe cible est favorable à une période minimum prorogeable de 9 mois, (comme pour les situations de cohabitation récente) et estime que la recherche d'un logement dans un délai plus court n'est pas réaliste.

2.4.4.2 Détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant

En guise de piste pour formuler des propositions d'amélioration, nous avons posé la question suivante, en rapport avec la situation de détention temporaire du partenaire cohabitant.

Comment la notion de 'temporaire' peut-elle être définie plus précisément dans la situation de la détention temporaire du partenaire cohabitant ?

Pensez à des éléments possibles tels que :

- une période minimum ou maximum.
- une période prorogeable ou non.

Exemple : une période minimum prorogeable de trois mois ou une période maximum de 6 mois.

Les CPAS plaident ici pour une période minimum prorogeable de 3 mois avec, pour le partenaire restant, le maintien du montant complet pour 2 cohabitants afin que ce partenaire soit en mesure de continuer à s'acquitter du loyer, par exemple, et des frais supplémentaires (comme les frais de déplacement pour les visites et l'argent de poche du détenu).

Le groupe cible rappelle que ces problèmes se posent également dans le cas de la détention d'un enfant majeur cohabitant et il recommande donc l'extension de la mesure à ce groupe de bénéficiaires.

3 | Synthèse et conclusion

3.1 Synthèse

Quelles sont les situations de cohabitation et les formes d'habitat pour lesquelles les CPAS et le groupe cible constatent une inadéquation des catégories existantes de revenu d'intégration ? De quelle manière les trois catégories existantes sont-elles appliquées à ces situations dans la pratique ? Et est-il possible de faire mieux ? Ce sont les trois questions auxquelles nous avons cherché à répondre dans la présente étude.

Comment avons-nous cherché ces réponses ?

Les résultats de la présente étude sont le fruit d'un projet méthodologique qui peut être qualifié d'« étude d'amélioration à méthodologie mixte », un terme qui désigne la mise en œuvre de méthodes d'étude tant qualitatives que quantitatives, dont l'addition et les interactions visaient la formulation de propositions d'amélioration.

Concrètement, la méthode qualitative des groupes de discussion a occupé une place centrale dans cette étude. Trois rencontres de ces groupes de discussion, composés de CPAS tant francophones que néerlandophones et de tailles variées, ont permis d'aborder l'attribution problématique des catégories dans les dossiers de revenu d'intégration, son approche concrète et des propositions d'amélioration possibles. Pour étayer la suite du processus d'étude, une enquête en ligne, alimentée par la première rencontre des groupes de discussion, a également été menée auprès de tous les CPAS de Belgique. Elle avait pour but, d'une part, de confronter les conclusions rendues par les groupes de discussion à un échantillon plus large de CPAS et, d'autre part, d'obtenir des informations supplémentaires et complémentaires. Le groupe cible a également été impliqué dans cette étude, et ce, au moyen d'entretiens avec des représentants d'intérêts et, dans la suite du processus d'étude, au moyen de discussions de groupe avec les membres du groupe cible eux-mêmes. Afin de mieux comprendre l'élaboration et la définition des catégories actuelles de revenu d'intégration, les principaux documents juridiques en la matière avaient été étudiés entre-temps. Enfin, quelques témoins privilégiés ont aussi été interrogés et d'autres parties intéressées ont été impliquées via le comité de suivi de l'étude.

Cette forme de « méthodologie mixte » s'est révélée une approche scientifique fructueuse. L'interaction entre les différentes méthodes qualitatives et la méthode quantitative de l'enquête en ligne nous a permis d'impliquer toutes les parties intéressées dans l'étude dans un délai relativement court et de parvenir avec elles aux propositions d'amélioration recherchées.

Quelles réponses avons-nous trouvées au moyen de cette approche méthodologique ?

Sur la base du premier cycle de discussion des groupes et de l'enquête en ligne, nous avons concentré notre attention en particulier sur les situations qui, en vue de formuler des propositions d'amélioration pendant la durée de l'étude, pouvaient être qualifiées de « prioritaires ». Les critères qui ont joué un rôle à cet égard étaient les suivants : la désignation de situations jugées prioritaires par les participants des CPAS au sein des groupes de discussion, la proportion des CPAS qui indiquent dans l'enquête en ligne que la situation se présente, la proportion de CPAS qui indiquent dans l'enquête en ligne que la situation augmente et la mesure dans laquelle la détermination de la catégorie est problématique selon les participants des CPAS au sein des groupes de discussion, selon le groupe cible et/ou selon les résultats de l'enquête en ligne. Ce dernier point se traduit avant tout par une disparité marquée

entre les CPAS en matière d'attribution d'une catégorie, ce qui implique aussi une insécurité juridique et une inégalité juridique profondes pour les bénéficiaires.

Plutôt qu'un éventail de cas très spécifiques d'attribution problématique d'une catégorie, l'étude a permis de dégager quatre thèmes qui nécessitent une réforme ou un perfectionnement à court terme des catégories existantes : la parentalité et la lutte contre la pauvreté des enfants, la cohabitation en général, les situations (de cohabitation) transitoires et les situations (de cohabitation) temporaires. Avant d'aborder ces thèmes, nous formulons quelques constats globaux importants.

Tout d'abord, les premiers groupes de discussion nous avaient déjà permis de constater que la détermination problématique d'une catégorie par les CPAS n'était pas seulement résolue par l'attribution par nécessité d'une catégorie peu ou pas adéquate. Elle est (notamment) aussi résolue par l'attribution d'une aide sociale complémentaire.

Par ailleurs, il est apparu clairement au cours de l'étude que, tant pour les CPAS que le groupe cible, quelques fils rouges sous-jacents étaient présents dans la formulation de propositions d'amélioration. Ainsi, nous avons constaté que les participants des CPAS au sein des groupes de discussion considèrent l'individualisation du revenu d'intégration comme une piste prometteuse pour résoudre les nombreux problèmes observés et pour améliorer la conformité avec les autres régimes de protection sociale. Ils estiment aussi que plusieurs alternatives sont possibles dans le cadre de cette piste et que le choix et le développement étayé d'une telle alternative dépassent largement la portée envisageable de cette étude. De plus, les discussions menées au sein des groupes ont mis en exergue quelques principes de base auxquels les CPAS participants accordent de l'importance : la maximalisation du travail social proprement dit ou la réduction au maximum du travail administratif, le maintien d'une marge pour le travail sur mesure sans créer une inégalité juridique trop grande et la lutte maximale contre les injustices observées. Pour les organisations du groupe cible, les principes de base importants sont la non-sanction (financière) de la solidarité familiale et sociale et l'attention pour la lutte contre la pauvreté dans son ensemble et pas uniquement dans le cadre ou au moyen du revenu d'intégration.

L'accent placé sur la parentalité et la lutte contre la pauvreté des enfants nous amène à constater que, sur le plan juridique, la charge d'enfant a disparu des catégories de revenu d'intégration. Les arguments du législateur qui ont pesé à cet égard étaient, premièrement, la compensation de la charge d'enfant par les allocations familiales et le droit à l'aide sociale et, deuxièmement, la simplification des catégories de revenu d'intégration en vue de renforcer la cohérence en matière de sécurité sociale. Néanmoins, cette décision soulève des questions dans un contexte politique qui reconnaît explicitement l'importance de la lutte contre la pauvreté des enfants. Elle le fait d'autant plus :

1. maintenant que les allocations familiales relèvent des législations communautaires auxquelles, selon la Cour d'arbitrage, le législateur fédéral ne peut pas se référer pour la constitutionnalité de ses dispositions ; (il faut aussi en accepter les conséquences : à savoir que dans le futur les montants des allocations seront différents en fonction des régions et qu'il n'appartient pas non plus au fédéral de suppléer aux éventuelles carences de régions en la matière)
2. maintenant que nous constatons dans cette étude qu'une aide sociale complémentaire est attribuée parfois à souvent par une proportion significative (4/5) des CPAS concernés dans toutes les situations de régime de résidence égal ou inégal pour des enfants mineurs, et par plus de 55% des CPAS concernés dans la situation où plusieurs enfants mineurs sont présents. En effet, la Cour d'arbitrage a indiqué que l'attribution systématique d'une aide sociale pour compenser les lacunes du droit à l'intégration sociale ne peut pas être utilisée à l'égard de catégories de personnes qu'il est possible de désigner objectivement ;
3. maintenant que, suite à la réforme de la catégorie des « personnes avec charge de famille » (dans laquelle l'un des partenaires est (de façon problématique) à la charge de l'autre), la question se pose de savoir si la conformité avec d'autres régimes de la sécurité sociale est efficace alors que

le droit en question, contrairement aux droits issus de ces autres régimes, n'est pas un droit individuel.

Si la charge d'enfant a disparu des catégories de revenu d'intégration par la voie juridique, elle n'a pas pour autant disparu du quotidien du groupe cible et les CPAS y sont confrontés dans leur pratique. Près de 80% des CPAS rencontrent des situations de régime de résidence tant égal qu'inégal pour les enfants. La détermination de la catégorie est qualifiée de problématique pour la majorité des CPAS dans chacune de ces situations, en particulier la détermination de la catégorie dans les situations de régime de résidence inégal. Le caractère problématique de la détermination de la catégorie dans ces situations est lié 1) à l'incompréhension à propos de la catégorie disparue de la coparentalité, 2) à l'injustice observée, en particulier au sujet des lacunes du régime actuel à l'égard des coûts d'hébergement égaux pour les parents chez lesquels les enfants séjournent moins de la moitié du temps, et 3) à la charge administrative supplémentaire engendrée par le régime actuel au détriment du véritable travail social. Concernant l'approche concrète de ces déterminations de catégorie problématiques, nous constatons que, parmi les CPAS qui sont confrontés à la situation de l'hébergement des enfants pendant moins de la moitié du temps, plus d'un tiers dérogent au régime prescrit. La moitié de ces CPAS appliquent un régime avec un montant plus faible et la moitié un régime avec un montant plus élevé. Par ailleurs, nous avons déjà relevé que 4/5 des CPAS concernés accordaient parfois à souvent une aide sociale complémentaire dans toutes les situations de régime de résidence égal ou inégal impliquant des enfants mineurs.

Dans les propositions d'amélioration, tant les participants des CPAS dans le groupe de discussion que le groupe cible optent pour une solution qui reconnaît globalement l'importance de la parentalité dans et pour la lutte contre la pauvreté des enfants. Leur proposition argumentée consiste à remodeler l'actuelle catégorie 3, « Personne avec famille à charge », en étendant sa définition à toute personne qui contribue manifestement aux dépenses pour un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à sa charge. De plus, tant les CPAS que le groupe cible plaident pour compléter cette proposition d'élargissement de la catégorie par une aide spécifique pour les parents qui, le cas échéant, seraient malgré tout écartés de cette catégorie élargie. Le groupe cible demande aussi la reconnaissance de l'effort financier consenti par des « co-auteurs » qui ont droit au revenu d'intégration (grands-parents...) et qui contribuent ainsi à assumer la parentalité.

Concernant la cohabitation en général, nos questions ont porté sur cinq formes de « cohabitation » ou « habitat partagé » : le logement kangourou, le cohabitat, le cohousing, l'habitation communautaire et la communauté de vie. Nous constatons que la moitié ou plus des CPAS impliqués indiquent que toutes les situations ont connu une augmentation au cours des cinq dernières années. La situation de l'habitation communautaire est de loin la plus rapportée par la majorité des CPAS, suivie par le logement kangourou et le cohousing.

La grande difficulté pour déterminer la catégorie dans ces situations est finalement la même que celle qui se pose déjà pour attribuer la catégorie 1 (cohabitant) ou la catégorie 2 (isolé). Une difficulté porte sur la question de savoir quelle situation est caractérisée ou non par le critère légal vague et extensible qui définit la catégorie 1 des cohabitants : des personnes qui règlent principalement en commun leurs questions ménagères.

La détermination de la catégorie dans des situations de cohabitation ou de logement partagé s'effectue de façons très diverses : de la simple consultation de l'inscription administrative dans la commune concernée à l'application de notes écrites et scénarios détaillés. Nous constatons à cet égard que les situations pour lesquelles la plupart des CPAS indiquent que la détermination de la catégorie pose problème, à savoir le cohousing et l'habitation communautaire, sont aussi les situations où la répartition entre l'attribution de la catégorie 1 (cohabitant) ou la catégorie 2 (isolé) entre les divers CPAS est la plus prononcée en comparaison d'autres situations. De plus, l'existence ou non de liens

familiaux au sein du logement commun joue ici un rôle démontrable, en ce sens que, dans les situations de cohousing et d'habitation communautaire avec liens familiaux, la part des CPAS qui attribuent la catégorie 2 (isolé) diminue sensiblement.

Pour le groupe cible, l'approche adoptée explique l'écart financier important entre l'obtention de la catégorie 1 (cohabitant) ou de la catégorie 2 (isolé). Les représentants d'intérêts du groupe cible (du revenu d'intégration, mais aussi d'autres prestations) et les représentants des CPAS dans les groupes de discussion soulignent que, de ce fait justement, la « véritable » *cohabitation* n'est pas une option réellement vivable. Au lieu de cela, sur la base des informations fournies par des représentants d'intérêts et des CPAS, nous voyons l'émergence parmi les bénéficiaires d'autres formes de (co)habitation (nouvelles) telles que les relations avec logements (apparemment) séparés, une caravane dans le jardin pour un enfant majeur ou le déménagement d'un enfant majeur chez un parent au second degré.

Concernant les propositions d'amélioration, les CPAS et le groupe cible proposent en tout premier lieu, outre les réglementations au niveau des projets d'initiatives de logement solidaire, une description « légèrement » plus ciblée de la notion de « règlement principalement en commun des questions ménagères ». Cependant, la façon dont cet objectif peut ou doit être atteint s'avère pour l'heure sans réponse, malgré l'examen de nombreux critères possibles et lignes directrices existantes à l'échelle locale. En deuxième lieu, l'existence même de la catégorie 1 (cohabitant) serait remise en question. Beaucoup de problèmes rencontrés ou causés par la catégorie 1 des cohabitants, concluent non seulement les représentants d'intérêts mais aussi plusieurs CPAS, dépassent les difficultés posées par le critère vague et extensible du « règlement principalement en commun des questions ménagères ». Au final, ils seraient directement liés à l'existence même de cette catégorie.

Deux situations pouvant être qualifiées de situations de transition en matière de cohabitation ont été mises en exergue par les différentes parties impliquées comme des situations qui nécessitent une attention particulière : la cohabitation récente et le passage à la majorité du plus jeune enfant mineur cohabitant. Ces situations présentent la particularité (parmi les problèmes déjà signalés d'attribution de catégorie en cas de cohabitation) que la catégorie 1 attribuée pèse lourdement sur la relation entre les bénéficiaires (respectivement partenaires et parent-enfant), la rendant même souvent intenable.

Dans le cas de la cohabitation récente, la dépendance financière réciproque, soudaine et totale, des deux partenaires semble exercer une (trop) grande pression sur leur relation. À cet égard, il n'est pas surprenant de constater que les CPAS concernés qui rapportent une augmentation des relations LAT sont sensiblement plus nombreux que les CPAS qui signalent une hausse des relations de cohabitation récente.

De même, la situation où le plus jeune enfant cohabitant devient majeur (et ouvre ainsi lui-même le droit à un revenu d'intégration de cohabitant tandis que le parent « retombe » de la catégorie de charge de famille à la catégorie de cohabitant) referme le piège de la dépendance financière réciproque, avec souvent des conséquences « dramatiques ». L'approche des CPAS dans cette situation s'avère varier selon que l'enfant poursuive ou non des études et qu'il vive ou non dans un kot ou une caravane dans le jardin. Dans les situations d'« enfant aux études en kot » et d'« enfant qui vit dans une caravane dans le jardin », le problème de la détermination de la présence d'un « règlement principalement en commun des questions ménagères » refait surface. Et ici aussi, il en résulte une grande divergence entre les CPAS dans l'attribution finale de la catégorie 1 (cohabitant) ou de la catégorie 2 (isolé). Nous constatons aussi à cet égard qu'en cas d'attribution de la catégorie 1 (cohabitant) au parent d'un enfant aux études (à la maison ou en kot), près de la moitié des CPAS concernés octroient une aide sociale complémentaire.

Pour les deux situations de transition dans la cohabitation, tant les participants des CPAS dans les groupes de discussion que le groupe cible proposent l'instauration d'un régime transitoire pendant lequel les deux partenaires et au moins le parent bénéficiaire de la catégorie 2 (isolé). Les modalités avancées pour l'organisation de ce régime transitoire diffèrent cependant entre les deux parties. Concernant la cohabitation récente, les CPAS proposent une période maximale de six mois. Le groupe

cible plaide pour une extension du régime transitoire à toutes les situations dans lesquelles les personnes vont cohabiter et donne concrètement à la période transitoire la forme d'une période prorogable de 9 mois. Concernant la situation du plus jeune enfant mineur cohabitant devenu majeur, aucune période précise n'a été déterminée. L'une des possibilités suggérées est de limiter cette période au moment où l'enfant ne perçoit pas d'autres revenus. Le groupe cible avance que ce régime transitoire doit aussi s'appliquer quand un enfant revient vivre temporairement chez ses parents de sorte que la solidarité familiale ne soit pas mise en péril.

Enfin, les différentes parties impliquées ont aussi permis d'identifier deux situations provisoires comme des situations qui nécessitent une attention particulière : le séjour provisoire de sans-abris chez des tiers et la suspension provisoire de la cohabitation suite à la détention d'un partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant. La situation du séjour provisoire d'un sans-abri chez un tiers est, parmi les huit situations sondées impliquant des sans-abris, celle qui est désignée par la majorité des CPAS comme la plus fréquente et la plus croissante dans les dossiers de revenu d'intégration. Dans cette situation également, une grande divergence apparaît entre les CPAS quant à l'attribution de la catégorie. Parmi toutes les situations de placement sondées, la situation de la détention provisoire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant est désignée par la majorité des CPAS comme problématique pour la détermination de la catégorie de revenu d'intégration du partenaire ou du parent restant. Le fait surtout évoqué dans ce cadre est que, face au « recul » financier de 2 fois la catégorie de cohabitant à 1 fois la catégorie d'isolé, les coûts élevés pour la location, entre autres, restent inchangés tandis que des coûts supplémentaires sont engendrés par les visites rendues au détenu et son argent de poche. Dans la situation (générale) du « placement provisoire d'un partenaire », une divergence marquée se manifeste aussi entre les CPAS pour l'attribution de la catégorie, avec environ 2 CPAS sur 5 qui octroient la catégorie 1 (cohabitant) et environ 3 CPAS sur 5 qui octroient la catégorie 2 (isolé). Et pour cette situation (générale) du « placement provisoire d'un partenaire » également, nous constatons que davantage de CPAS accordent une aide sociale complémentaire lorsqu'ils attribuent la catégorie « la plus faible » (catégorie 1 cohabitant) que lorsqu'ils attribuent la catégorie « plus élevée » (catégorie 2 isolé).

Pour les deux situations de cohabitation provisoires, tant les participants des CPAS dans les groupes de discussion que le groupe cible proposent l'instauration d'une période minimum prorogable pendant laquelle seraient expressément garantis, respectivement, un PIIS avec attribution de la catégorie 2 (isolé) pour un sans-abri qui séjourne chez un tiers et la conservation du montant de deux cohabitants pour la personne dont le partenaire ou l'enfant majeur cohabitant est détenu. Concernant le séjour provisoire d'un sans-abri chez un tiers, les CPAS proposent une période minimum prorogable de 6 mois. Le groupe cible plaide en faveur d'une période minimum prorogable de 9 mois. Pour la suspension provisoire de la cohabitation suite à la détention d'un partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant, les CPAS demandent une période minimum prorogable de 3 mois. Le groupe cible n'est pas parvenu à déterminer concrètement une période minimum prorogable dans ce cas.

3.2 Conclusions

Pour conclure, nous formulons et classons par ordre de priorité les propositions d'amélioration/mesures concrètes suivantes concernant les quatre thèmes, en tenant compte des principes de base formulés et des possibilités de mise en œuvre à court terme.

Proposition 1

Extension de la catégorie 3, c'est-à-dire les personnes avec famille à charge.

La description actuelle doit être remplacée par :

- « Toute personne qui contribue manifestement aux dépenses pour un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge :
- toute personne qui héberge, au moins pour une partie du temps, un ou plusieurs enfants mineurs non mariés à charge ;
 - toute personne qui doit payer une pension alimentaire pour son/ses enfant(s) ou une contribution pour un enfant placé. »

Cette définition nouvelle (telle que proposée) nécessite une adaptation de la législation mais qu'à défaut, une interprétation souple de la notion de famille à charge permettrait de mieux rencontrer ces situations particulières (pension alimentaires et garde alternée).

Cette proposition apporte une réponse à l'attribution de catégorie jugée problématique en cas de régime d'hébergement égal et, surtout, inégal des enfants (manifestement en hausse ces cinq dernières années).

Arguments pour : lutte contre la pauvreté infantile et soutien à la parentalité ; lutte contre l'injustice observée, simplification et donc réduction de la charge administrative (ce qui libère du temps pour le véritable travail social), harmonisation renforcée entre les CPAS et donc renforcement de l'égalité juridique ; personne n'est perdant dans cette proposition ; l'investissement dans les individus est au cœur de la proposition, diminution de l'aide spécifique.

Arguments contre : cette catégorie couvre des situations très diverses (mais la diversité dans l'approche est aussi la règle aujourd'hui, le travail personnalisé peut se poursuivre, par exemple par l'aide sociale complémentaire).

Proposition 2

Définition plus précise de la notion de « règlement principalement en commun des questions ménagères » (en effet, elle est décisive pour la détermination de la catégorie (et donc l'interprétation) de la cohabitation (sous ses formes diverses)).

- Encourager les conventions de catégorie 2 (isolé) au niveau d'un projet dans le cadre d'initiatives de cohabitation solidaire/nécessaire.
- Souligner que les arguments suivants ne suffisent pas pour déterminer la « cohabitation » : le seul fait de vivre sous le même toit et l'avantage économique doit couvrir plus que le partage du loyer et des charges fixes (par exemple prendre aussi en compte l'alimentation, les soins, la mobilité, la durabilité dans le temps).
- Création à court terme d'un groupe de travail pour fixer définitivement des critères clairs pour les notions de « règlement principalement en commun des questions ménagères »/« cohabitation ». Ensuite, ces critères pourront être communiqués dans une circulaire.
- Diffuser les exemples qui sont sources d'inspiration (par exemple. CPAS de Gand, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale).

Arguments pour : harmonisation renforcée dans la détermination de la catégorie « cohabitant » ou la catégorie « isolé », donc renforcement de l'égalité juridique ; lutte contre les infractions, sans pénaliser la solidarité ; endosser un rôle de moteur qui mènera éventuellement à la conformité de tous les régimes d'allocation dans lesquels la définition (controversée) de « cohabitant » intervient.

Arguments contre : moins d'espace pour le travail personnalisé ; cette mesure ne doit pas entraver la possibilité de mener une étude et une discussion plus approfondies sur l'individualisation accrue du revenu d'intégration (avec suppression éventuelle de la catégorie cohabitant).

Proposition 3

Prévoir des régimes garantis dans deux situations transitoires problématiques : le passage à la majorité du plus jeune enfant mineur et la cohabitation récente..

- Lorsque le plus jeune enfant devient majeur, il faut prévoir une période minimum prorogeable d'un an (pendant laquelle le parent conserve la catégorie 2 d'isolé). Ceci vaut aussi en cas de retour (temporaire) de l'enfant chez les parents.
- Pour la cohabitation récente, une période transitoire doit être prévue pendant laquelle les deux partenaires peuvent conserver temporairement la catégorie 2 (isolé) pendant une période minimum de 9 mois (ce délai est jugé nécessaire pour la recherche d'un logement en cas de rupture).
- Les changements de catégorie doivent intervenir simultanément pour des bénéficiaires qui sont liés entre eux.

Arguments pour : investir dans les individus et les relations, éviter les problèmes de dépendance et des situations « dramatiques » entre parent et enfant, ne pas pénaliser la solidarité, donner une chance aux enfants de se bâtir un avenir, donner la possibilité d'établir une relation pour les personnes fragilisées par la vie et déjà souvent confrontées à des ruptures, éviter les problèmes financiers (et le surendettement), éviter la violation de la vie privée dans les relations récentes.

Arguments contre : difficulté de déterminer le caractère « récent » d'une relation, inégalité éventuellement perçue vis-à-vis du parent qui cohabite avec un ou plusieurs enfants majeurs, période minimum de 9 mois peut être davantage explorée.

Proposition 4

Prévoir des régimes pour deux situations temporaires problématiques : l'hébergement temporaire d'un sans-abri par un tiers et la détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant.

- Pour l'hébergement temporaire d'un sans-abri par des tiers, il convient de prévoir une période minimum prorogeable de 6 mois pour la détermination de la catégorie 2 d'isolé (une période de 6 mois est aussi la pratique dans les logements de transit et les maisons d'accueil)..
- Nous demandons d'accorder une attention particulière à la détention temporaire du partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant. En effet, le revenu d'intégration du détenu est suspendu (ce dernier n'a toutefois pas toujours la possibilité de mener une vie digne), ce qui réduit les revenus dont dispose le partenaire/parent qui reste au domicile et qui doit continuer à prendre en charge des coûts fixes (exemple loyer) et des frais supplémentaires (exemple argent de poche du détenu, déplacements pour les visites). Comment octroyer une aide financière supplémentaire au partenaire restant au domicile ? Il convient d'explorer les possibilités légales en la matière au sein d'un groupe de travail, qui pourra aussi s'atteler à définir la notion de « temporaire ». Le recul du partenaire/parent qui reste au domicile à un seul montant de la catégorie 1 de cohabitant n'est en tous les cas ni souhaitable ni réalisable.

Arguments pour : ne pas pénaliser la solidarité, ne pas mettre en péril la dignité humaine et l'intégration sociale, harmonisation renforcée entre les CPAS et donc renforcement de l'égalité juridique.

Arguments contre : report des mesures relatives à la seconde situation problématique de détention temporaire d'un partenaire ou d'un enfant majeur cohabitant.

Pour les propositions 3 et 4, une adaptation législative est probablement souhaitable, mais qu'à défaut d'une adaptation législative (stimulé au moyen d'une circulaire) une interprétation souple de la réglementation existante permettrait de répondre partiellement à ces situations transitoires.

Dans le cadre de l'examen des résultats de l'enquête, nous ajoutons encore quelques remarques importantes.

Premièrement, relevons que les choix posés par les responsables politiques concernant les propositions d'amélioration formulées dans cette étude pour adapter les catégories de revenu d'intégration aux formes actuelles de vie et d'habitation, doivent faire l'objet d'un examen approfondi afin de mesurer leur impact et leurs conséquences, entre autres pour le vaste groupe cible des personnes en situation de pauvreté, qui couvre aussi des bénéficiaires d'autres prestations et des travailleurs pauvres (cf. test d'impact sur la pauvreté), et pour les CPAS. Cet impératif dépassait le champ et les possibilités de la présente étude.

Deuxièmement, toutes les parties consultées sont unanimes sur le fait que les modifications apportées aux catégories ne peuvent en aucun cas engendrer une diminution du montant auquel chaque groupe de bénéficiaires a droit actuellement. Au contraire, toutes jugent les montants actuels trop faibles.

Troisièmement, il est devenu clair au fil de l'enquête que les CPAS belges, dans leur approche concrète des situations dans lesquelles la détermination de la catégorie de revenu d'intégration pose problème, ne permettent pas de dégager une image unidimensionnelle. Leurs divergences dans l'attribution des catégories et dans l'octroi ou non d'une aide sociale complémentaire, peuvent être qualifiées de « significatives » à « grandes » dans de nombreuses situations. À plusieurs reprises, les chiffres suggèrent une dynamique réciproque entre les deux approches, en ce sens que l'attribution d'une catégorie « faible » ou « élevée » est liée à l'octroi ou non d'une aide sociale complémentaire. Nous pouvons néanmoins constater qu'il ne s'agit pas ici du principe de vases communicants : il y a toujours des CPAS qui octroient aussi une aide sociale complémentaire en cas d'attribution de la catégorie « la plus élevée » et il y a toujours des CPAS qui n'accordent aucune aide sociale supplémentaire lorsqu'ils attribuent la catégorie « la plus faible ». Une hypothèse, susceptible de faire l'objet d'une étude plus approfondie, porte sur l'existence possible de 3 types de CPAS dans l'approche concrète des situations dans lesquelles la détermination de la catégorie de revenu d'intégration est problématique. Ces types peuvent être décrits selon qu'ils appliquent l'attribution d'une catégorie « faible » ou « élevée » et selon qu'ils accordent ou non une aide sociale complémentaire.

- Le premier type couvre les CPAS qui investissent : ils attribuent une catégorie « élevée » et ils octroient une aide sociale complémentaire.
- Le second type désigne les CPAS qui « compensent » : soit ils attribuent une catégorie « élevée » et ils n'octroient aucune aide sociale complémentaire, soit ils attribuent une catégorie « faible » et ils octroient une aide sociale complémentaire.
- Le troisième type est constitué par les CPAS qui minimisent : ils attribuent une catégorie « faible » et ils n'octroient aucune aide sociale complémentaire.

Il est possible que les CPAS appartiennent à l'un ou l'autre de ces trois types selon la situation spécifique dans laquelle la détermination de la catégorie de revenu d'intégration pose problème. Il est toutefois aussi possible que les CPAS se rangent dans l'un de ces groupes dans toutes les situations problématiques de détermination de la catégorie. Dans ce dernier cas, le type de CPAS n'est évidemment que la simple indication d'une vision générale qui tantôt stimule, tantôt prescrit, une certaine cohérence dans l'approche adoptée. D'autres études peuvent éclaircir cette hypothèse.

Une quatrième remarque rejoint la précédente. Le constat de l'existence de différents types de CPAS dans l'approche de situations problématiques pour la détermination d'une catégorie n'est pas tout à fait surprenant dans un contexte où la législation fédérale trace un cadre dans lequel le niveau politique local dispose d'une marge discrétionnaire pour travailler sur mesure. Le constat auprès d'un

nombre (limité) de CPAS de pratiques qui engendrent une sous-protection des bénéficiaires n'a toutefois pas sa place ici. Il s'agit notamment du constat (1) qu'un certain nombre de CPAS appliquent systématiquement, dans des situations de régime de résidence inégal pour les enfants, un régime qui comporte un montant plus faible que le régime qui doit être appliqué, (2) que 14% des CPAS attribuent encore la catégorie 1 (cohabitant) au lieu de la catégorie 2 (isolé) aux sans-abris qui vivent dans la rue, (3) que, dans une démarche tout à fait contraire à l'esprit et à la finalité de l'enquête sociale (qui vise un trajet sur mesure avec maximalisation des droits octroyés en fonction de l'intégration sociale et de la dignité humaine), quelques CPAS se réfèrent seulement à l'inscription auprès de l'administration communale pour déterminer si un bénéficiaire est ou non cohabitant, ou attribuent automatiquement la catégorie 1 (cohabitant) et attendent de constater si cela donne lieu à un procès devant le tribunal du travail, (4) qu'il arrive régulièrement que des modifications de catégorie pour des bénéficiaires liés l'un à l'autre ne soient pas appliquées de façon simultanée, ce qui peut engendrer rapidement des problèmes financiers (et un surendettement) encore plus importants. Une attention soutenue et efficace pour la diffusion d'informations, mais aussi un renforcement de la lutte contre la sous-protection via le service d'inspection et la création d'un service de médiation indépendant pour les informations et les plaintes, peuvent contribuer à inverser la tendance auprès des CPAS concernés.

La dernière remarque porte sur les pistes d'étude ultérieure auxquelles toute étude mène inévitablement, avec les questions restées en suspens et les nouvelles interrogations qui sont apparues. Nous avons déjà évoqué le défi de clarifier plus avant les idées avancées sur les dynamiques réciproques entre la détermination d'une catégorie et l'octroi ou non d'une aide sociale complémentaire. De plus, la définition de critères un peu plus ciblés pour la détermination de la cohabitation, s'il est décidé de maintenir la catégorie 1 (cohabitant), est également une piste d'étude recommandée. La collaboration avec les services d'autres régimes de la sécurité sociale et avec des acteurs de la politique du logement semble assurément judicieuse. Dernier point et non des moindres, la piste souvent évoquée par les CPAS de l'individualisation du revenu d'intégration mérite une étude étendue sur les options possibles en la matière et des tests poussés sur chacune de ces possibilités. À cet égard, nous plaçons pour la mise en place d'une approche « multi method & multi stakeholder », qui ferait appel à des méthodes qualitatives et quantitatives et qui laisserait suffisamment de temps et d'espace à chacune des parties intéressées pour participer efficacement. Le groupe cible (via ses représentants) et les participants issus des CPAS dans les groupes de discussion de la présente étude en sont également demandeurs. Pour y parvenir, bon nombre de participants des CPAS ont ainsi proposé de poursuivre le travail des groupes de discussion mis en place pour la présente étude. Cette proposition traduit leur profonde implication envers la thématique, mais aussi la nécessité pour eux d'échanger davantage leurs expériences réciproques et de se coordonner sur la détermination problématique de la catégorie de revenu d'intégration pour les formes actuelles de vie et de logement.

- ANNEXES -

annexe 1 Participation des CPAS aux 3 tours des groupes de discussion

Les CPAS suivants ont participé au premier tour des groupes de discussion :

Amay, Aywaille, Mons, Bruxelles Ville, Charleroi, Court-Saint-Etienne, Eeklo, Genk, Gand, Courtrai, La Louvière, Louvain, Liedekerke, Malines, Morlanwelz, Namur, Nivelles, Ostende, Schaerbeek, Saint-Nicolas, Viroinval, Willebroek, Yvoir.

Les CPAS suivants ont participé au second tour des groupes de discussion :

Amay, Mons, Bruxelles Ville, Charleroi, Court-Saint-Etienne, Drogenbos, Eeklo, Genk, Gand, Heuvelland, Courtrai, Koekelberg, Louvain, Malines, Morlanwelz, Ostende, Schaerbeek, Saint-Nicolas, Yvoir.

Les CPAS suivants ont participé au troisième tour des groupes de discussion :

Anvers, Amay, Bruxelles Ville, Charleroi, Drogenbos, Gand, Courtrai, Liedekerke, Liège, Malines, Nivelles, Ostende, Schaerbeek, Viroinval, Willebroek, Yvoir.

Des informations ont été obtenues par écrit ou par téléphone auprès des CPAS qui ne pouvaient pas être présents.

Références

- Debast, N.** (2005), Herziening leeflooncategorieën vanaf 1 januari 2005. Brussel: VVSG.
- Deboosere, P., Lesthaeghe, R., Surkyn, J., Willaert, D., Boulanger, P.-M., Lambert, A. & Lohlé-Tart, L.** (2009), Huishoudens en gezinnen in België. Sociaal-economische enquête 2001. Monografieën. Monografie 4. Brussel: Algemene Directie Statistiek en Economische informatie.
- Federaal Planbureau & FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie** (2013), Bevolkingsvooruitzichten 2012 – 2060.
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek** (z.d.), Gemiddelde grootte van de particuliere huishoudens op 1 januari, per jaar en per gewest (1991 – 2008).
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium** (2014), Kerncijfers 2014.
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie** (2012), Persbericht. De regionale inkomensverschillen onder de loep.
- Gezinsbond** (2010), Doeltreffende en gezinsvriendelijke leeflonen in de strijd tegen armoede. Standpunt van de Gezinsbond. Brussel: Gezinsbond.
- Keygnaert, I., e.a.** (2005), Participatiehefboom: Methodes. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Afdeling Inspectie en Toezicht, Cel Lokaal Sociaal Beleid.
- Lodewijckx, E., z.d.**, Projectie private huishoudens. SVR projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2009 – 2030.
- Provincie Antwerpen** (2015), Woningdelen. Een aantrekkelijke en toegankelijke manier van wonen, ook binnen het huidige juridische kader. Goede praktijkvoorbeelden van en voor lokale besturen.
- Provincie Oost-Vlaanderen** (2014), Studiedag nieuwe woonvormen, 2 december 2014.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel, T.** (2007).. Deel 2 Leven (z)onder leefloon. Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Schnabel, P.** (2004), Individualisering in wisselend perspectief, in Schnabel, P. (ed.), Individualisering en sociale integratie, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stad Brugge** (z.d.), De toekomst van Brugge, project nieuwe woonvormen.
- Stad Gent** (z.d.), Alternatieve woonvormen.
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (m.m.v. De Blander, R. & Nicaise, I.)** (2007), Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting** (2013), Sociale bescherming en armoede. Tweejaarlijks verslag 2012-2013. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P., & Nisen, L.** (2013). Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming. In: Willy, L., Isabelle, P., Vranken, J. & Ronan Van, R. (Eds.), Armoede in België. Jaarboek 2013 (pp. 267-287). Leuven: Acco.
- Storms, B., Peeters, N. & Cornelis, I.** (2015). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie in de OCMW praktijk: naar een meer uniforme en rechtvaardige uitvoering van het recht op maatschappelijke dienstverlening. In: Driessens, K., Sebrechts, L., Tirions, M. & Wouters, E. (Eds.). Een caleidoscoop van sociaal werk onderzoek. Acco: Leuven.
- Stroobants, V.** (2014), De ene samenwonende is de andere niet. In: De gids op maatschappelijk gebied, nr.4, pp. 21-25.
- Surkyn, J.** (2010), Kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de demografie op de woningmarkt. Studiedag Ruimte voor wonen, Steunpunt Ruimte en Wonen, 17 september 2010.
- Van den Houte, K., Ryckewaert, M., Delbeke, B. & Oosterlyncx, S.** (m.m.v. De Boeck, S.) (2015), Gemeenschappelijk Wonen. Leuven: Steunpunt Wonen.