

Allocations d'insertion : deux ans après, un nouveau chaos !

Yves Martens (CSCE) – décembre 2016

Depuis quelques années, la question de la fin de droit aux allocations d'insertion revient régulièrement à la Une de l'actualité. Début 2015, une partie du public visé avait obtenu in extremis un sursis de deux ans. Il s'agissait de personnes présentant des difficultés spécifiques. Que s'est-il passé pour elles durant ces deux ans et quel est leur avenir ?

Pour rappel, en 2012, l'article 63 de l'A.R. du 25.11.1991 a été modifié par le gouvernement Di Rupo pour instaurer un nouveau système de fin de droit automatique. Les allocations d'insertion (nouveau nom des allocations d'attente, c'est-à-dire celles qui sont octroyées sur base des études) sont depuis limitées à 3 ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge et à 3 ans au-delà de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1^{er} juillet 2012 à partir du 1^{er} janvier 2012. Etant donné donc ce calcul commencé au 1^{er} janvier 2012, trois ans plus tard, le 1^{er} janvier 2015, il fallait s'attendre à un nombre important de personnes en fin de droit, suivies chaque mois, structurellement, par de nouveaux cas. Ainsi, en 2015, l'exclusion a touché près de 30.000 personnes (dont environ 18.000 dès janvier). En 2016, on en était en novembre à 8.808 nouvelles fins de droit, ce qui permet de dire que l'on sera autour des 10.000 exclus pour cette seule mesure pour l'année 2016 entière.

Fins de droit aux allocations d'insertion en 2016

Janvier	744
Février	737
Mars	619
Avril	682
Mai	584
Juin	532
Juillet	719
Août	800
Septembre	1.558
Octobre	1.155
Novembre	678
Décembre	
Total 2016	8.808

Source : site web de l'ONEm (Documentation/Statistiques/Chiffres fédéraux 2016/Les chiffres fédéraux des chômeurs indemnisés). Les chiffres y sont communiqués chaque mois.

Pour rappel, la FGTB wallonne avait alerté très tôt les politiques et les médias du bain de sang social qui s'annonçait via des sorties médiatiques (dont la première date de novembre 2011, donc avant même l'adoption de la mesure) et des actions (dont la première dès janvier 2012). A cette époque, la FGTB wallonne avait estimé le nombre de personnes qui allaient perdre leur droit à 50.000. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 novembre 2016, près de 40.000 sont donc déjà passées à la trappe.

2014 : un sursis de 2 ans

Parmi ces 50.000 exclus potentiels en 2015, certains avaient reçu ou pouvaient obtenir une reconnaissance d'incapacité de travail de plus de 33% en raison de leur situation de santé. En outre, d'autres personnes pouvaient être reconnues comme faisant partie de la catégorie dite des MMPP, c'est-à-dire des chômeurs touchés par un problème Médical, Mental, Psychique ou Psychiatrique. Nous avons, avec d'autres, combattu cette « psychiatrisation du chômage » qui nous semblait indigne. Mais, dès lors qu'entrer dans cette catégorie permettait d'échapper à l'exclusion, il va de soi que le pragmatisme a primé.

Car un Arrêté royal du 28 mars 2014 a donné à ces deux catégories un sursis, en leur octroyant un crédit supplémentaire de 24 mois.

Pour cela, il fallait que la personne soit considérée

- par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service (= catégorie MMPP)

ou

- comme ayant une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage (c'est-à-dire agréé par l'ONEm) et collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi compétent.

Ces deux possibilités offertes tardivement ont provoqué une course contre la montre pour établir ces reconnaissances avant la date fatidique du 31 décembre 2014. Elles ont aussi posé des questions d'objectivation de ces situations.

La difficulté, outre les critères souvent discutables des médecins agréés par l'ONEm pour établir (ou refuser) le taux de 33 % d'incapacité de travail, a été que cette reconnaissance n'avait souvent pas été renouvelée par les personnes en bénéficiant déjà et n'était pas demandée par la plupart des bénéficiaires potentiels. En effet, le seul intérêt de cette reconnaissance était précédemment d'être dispensé de l'activation du comportement de recherche d'emploi. Dès lors que cette dispense a été supprimée, pratiquement plus personne ne prenait la peine de renouveler ou demander cette reconnaissance de 33 %.

L'autre problème était évidemment de savoir ce qu'il fallait entendre par "*demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux*" et par "*trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi*".

Cette analyse se situe dans le prolongement de notre étude « L'activation des chômeurs invalides : étude d'une politique chaotique, 2012-2014 » et de, en plus résumé, notre dossier dans Ensemble n°87 ! pp. 10-19.

Obstacles et flou

La décision tardive du gouvernement Di Rupo de prendre en compte cette problématique a causé des difficultés aux personnes concernées mais aussi aux régions, surtout la Wallonie et Bruxelles, devant faire face en peu de temps à une nouvelle procédure et au fait que, au contraire de la Flandre, la classification MMPP y était très peu pratiquée. Les régions avaient ainsi obtenu un délai jusque fin février 2015 pour mettre en application cette nouvelle procédure. Dès lors, les intéressés sont restés dans l'expectative pendant deux mois : ils avaient été dûment avertis de leur fin de droit au 31/12/2014 tout en recevant la promesse d'une prolongation de deux ans à la double condition de la reconnaissance de leur appartenance à l'une des deux catégories ET de la conclusion (puis du respect) d'un contrat de trajet spécifique avec l'organisme régional de l'emploi.

Nous avons essayé plusieurs fois d'obtenir des informations officielles sur le nombre de personnes reconnues dans chacune des deux catégories, sur leur ventilation (sexe, âge, catégorie familiale, niveau d'études, etc.). Sans succès. En novembre 2016, enfin, on apprenait par un article de presse¹ que cela concernait (à ce moment) 3.324 personnes. Sans aucun autre détail. Nous sommes persuadés que si la mesure n'avait pas été prise de façon aussi tardive et si son application n'avait pas été aussi chaotique et complexe, le nombre de bénéficiaires aurait été plus élevé. Ce nombre de 3.324 en novembre 2016 ne dit évidemment pas quel est le nombre de personnes ayant obtenu initialement la prolongation de deux ans au 1/1/2015, information que nous n'avons jamais obtenue. Or, si l'on peut espérer qu'au cours des deux ans certaines personnes ont pu décrocher un emploi (aucun cas n'a cependant été porté à notre connaissance), on doit surtout craindre que, comme elles continuaient à être contrôlées, malgré l'accompagnement spécifique, dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi, elles aient subi des sanctions voire l'exclusion.

Quel profil ?

Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion a accompagné, plus ou moins intensivement, une demi-douzaine de personnes dans la situation. Insuffisant bien sûr pour en tirer un profil représentatif, mais instructif en termes de difficultés rencontrées. L'Action des Travailleurs Sans Emploi (TSE) de la CSC, après avoir mené plusieurs actions demandant le retrait de la mesure, a réalisé durant l'été 2016, en prévision de l'échéance de ces deux ans de prolongation, un questionnaire auquel elle a reçu 122 réponses, soit un échantillon de 3,67% qui, s'il n'est pas énorme, nous permet tout de même d'avoir quelques indications.

64% ont bénéficié de la reconnaissance d'incapacité d'au moins 33% et 36% de celle MMPP. Etant donné que la catégorie MMPP n'était pas du tout développée côté francophone, on peut estimer que, comme le disent les conclusions de l'enquête des TSE CSC : *« les organismes régionaux francophones ont joué le jeu et ont essayé de « récupérer » au maximum le public cible pour lui éviter l'exclusion. »* Notons à cet égard que la FGTB wallonne s'était particulièrement investie pour que le Forem mette au point un dispositif en lien avec le maillage régional des différents acteurs concernés par cette problématique. Les associations spécialisées dans les questions de santé, physique ou mentale, étaient en effet des acteurs par excellence permettant de repérer puis d'informer les bénéficiaires potentiels.

Quelle aide ?

Une fois cette étape réalisée dans l'urgence fin 2014, début 2015, restait à voir ce qu'allait donner l'accompagnement spécifique. Nous avons eu des témoignages de personnes disant qu'après l'entretien initial, elles n'ont plus jamais été convoquées et n'ont même pas obtenu de rendez-vous quand elles les sollicitaient. Vu le nombre restreint de témoignages, il est difficile de savoir s'il s'agit de cas isolés ou non, mais il semble tout de même que c'est surtout aux situations de handicap que les organismes régionaux n'ont pas vraiment répondu. L'enquête des TSE CSC confirme que certaines personnes ont dû

¹ La Libre du 8 novembre 2016

solliciter elles-mêmes les entretiens, ce qui témoigne de leur part « *d'un besoin de soutien moral, de sortir de l'isolement, de voir plus clair dans sa situation... et d'envisager des solutions.* ». Globalement, l'accompagnement a été assez intensif puisque près des trois quarts ont eu au moins un entretien tous les trois mois.

L'enquête démontre une satisfaction assez générale (73%) par rapport à l'accompagnement proposé. Les TSE CSC nuancent : « *Il ne faut pas perdre de vue que les gens sont passés à côté de l'exclusion et que la propension à dénigrer la personne qui vous « permet d'être sauvé » est assez faible. Cependant, il convient de souligner que les personnes ont majoritairement eu à faire à des professionnels respectueux et bienveillants qui ont essayé de trouver une solution aux problèmes qui touchent ce public. (...) D'ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que, même si c'est de façon marginale, certains ont fini par trouver une formation ou un emploi. Mais ne soyons pas dupes, nous savons aussi que, étant donné que le nombre d'admis dans ce public cible est limité, comme au CPAS, les organismes ont parfois proposé prioritairement certaines offres d'emploi aux personnes bénéficiant d'un accompagnement spécifique. Cela nous pousse à croire que l'accompagnement spécifique s'est fait au détriment des autres demandeurs d'emploi. Parmi les personnes insatisfaites, on notera que c'est essentiellement celles qui voulaient un résultat (emploi, formation, perspectives...) qu'elles n'ont pas obtenu.* »

Concernant les aides apportées (plusieurs réponses possibles), vient très majoritairement en tête l'établissement d'un projet professionnel adapté à l'état de santé. Viennent ensuite la constitution d'un dossier de reconnaissance d'un handicap puis la recherche de formations et d'emplois adaptés à l'état de santé.

Surtout des femmes

Pour ce qui est du profil des répondants, sans surprise, ce sont majoritairement des femmes (73%) et des plus de 40 ans (52%). Un nouveau démenti cinglant au gouvernement qui avait prétendu qu'il s'agissait de « jeunes n'ayant jamais travaillé » et une nouvelle preuve, comme le soulignent les TSE CSC, que « *le gouvernement n'a pas respecté son engagement de gender mainstreaming qui consiste à évaluer toute mesure pour en connaître l'impact sur les hommes et sur les femmes pour éviter les discriminations.* »

Un nouveau sursis

Forts des résultats de cette enquête et de témoignages concrets, les TSE CSC ont organisé une action début novembre et interpellé le ministre de l'Emploi, Kris Peeters, qui a alors promis de trouver une solution « *temporaire, dans l'attente d'envisager avec les régions une solution définitive* ». L'action provisoire du ministre s'est résumée à prolonger le sursis d'un an supplémentaire, sans condition, automatiquement. Cela s'est traduit par un projet d'arrêté royal prévoyant le changement d'un seul mot par rapport à l'arrêté précédent : le remplacement du mot « deux » par le mois « trois ». (Lire l'encadré)

Art. 2. – A l'article 63, § 2, alinéa 4, du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 28 mars 2014, les mots « d'une période fixe de deux ans », repris au 3° et 4°, sont remplacés par les mots « d'une période fixe de trois ans ».

Voilà qui semble tout simple. Pourtant, ce tout petit changement dont dépendait le sort de plus de trois mille chômeurs a nécessité un long parcours, maintenant les intéressés dans une situation d'autant plus stressante qu'ils recevaient des informations officielles confirmant l'exclusion et des nouvelles officieuses (pour ceux qui les recevaient, une minorité très certainement) annonçant la prolongation d'un an. La raison en est simple, elle tient au parcours d'un arrêté royal chômage. (Lire l'encadré) Pourtant, les acteurs n'ont pas traîné. Le comité de gestion de l'ONEm l'a approuvé à l'unanimité des représentants des travailleurs et des employeurs dès sa première lecture le 1^{er} décembre 2016. Ensuite la ministre du Budget a bloqué en posant des questions supplémentaires au ministre de l'Emploi qui n'a pas tardé à y répondre. Une fois l'accord de son homologue obtenu, Kris Peeters a demandé à l'ONEm

« de prendre, sans attendre la publication au *Moniteur*, toutes les mesures nécessaires pour que cette prolongation puisse être octroyée sans retard, ceci afin d'éviter une interruption de l'indemnisation des chômeurs concernés. » Cependant, les organismes de paiement (syndicats et CAPAC), n'ayant aucune confirmation officielle (ni publication au *Moniteur* ni encore l'instruction de l'ONEm) ont dû, avant la mi-décembre, envoyer aux personnes concernées le courrier les informant de leur fin de droit ! Lorsque l'on se rappelle qu'il s'agit de personnes fragilisées par des problèmes médicaux et/ou psychologiques, l'on imagine les dégâts que ce type de communication chaotique entraîne ! Dans l'intervalle, beaucoup se sont adressés au CPAS, d'autres ont renoncé à des frais nécessaires à leur recherche d'emploi (par exemple de téléphone ou de transports en commun). Un nombre important de chômeurs concernés n'a sans doute pas repris de carte de contrôle et risque de ne pas la remettre à la fin du mois de janvier 2017. Pour les personnes qui se sont adressées au CPAS, lorsque ce dernier vérifiera dans la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale la situation chômage, il dira au demandeur qu'il n'est pas exclu. Comment les personnes concernées vont-elles comprendre ces informations contradictoires ?

Le parcours d'un arrêté royal chômage

- 1) Le ministre prépare une proposition sur un sujet.
- 2) Il soumet le projet aux interlocuteurs sociaux (employeurs et syndicats) siégeant au comité de gestion de l'ONEm.
- 3) Si avis unanime positif du comité de gestion, le ministre soumet au ministre du Budget. Il arrive que le comité de gestion demande des informations complémentaires, remette un avis partagé, voire unanimement négatif (plus rare). Dans ces trois derniers cas, le projet va faire la navette entre le cabinet du ministre et le comité de gestion, à une ou plusieurs reprises. Il arrive de plus en plus fréquemment qu'en cas d'avis partagé (avec avis négatif des syndicats), le ministre passe outre ce désaccord et poursuive le cheminement de l'arrêté, alors que, normalement, le comité essaie de parvenir à un consensus avec des versions remaniées. Cette recherche de compromis rallonge évidemment le processus.
- 4) Si avis positif du ministre du Budget, soit c'est envoyé au conseil des ministres s'il apparaît qu'une décision de celui-ci est nécessaire, soit directement à l'administration. En cas d'avis négatif ou de remarques du ministre du Budget, il y a une navette qui se fait entre les cabinets du Budget et de l'Emploi. S'il n'y a pas d'accord entre eux, c'est le conseil des ministres qui tranche.
- 5) L'administration prépare le texte de l'arrêté royal.
- 6) L'arrêté royal est validé par le cabinet du ministre de l'Emploi.
- 7) L'arrêté royal est envoyé au Palais pour signature royale.
- 8) Le ministre de l'Emploi contresigne l'arrêté royal.
- 9) Le *Moniteur Belge* publie l'arrêté royal (délai de 1 à 4 semaines après signature)

En 2012, la FGTB wallonne avait donc estimé le nombre de personnes qui allaient perdre leur droit en 2015 à 50.000. La résistance syndicale a permis d'éviter quelques exclusions, d'en retarder davantage d'autres. Si on ajoute aux quelque 40.000 déjà exclus les plus de 3.000 MMPP et 33% ayant obtenu le sursis et sa prolongation grâce au travail des syndicats, on se rend compte que, malgré tous leurs efforts, la situation est véritablement catastrophique, avec un appauvrissement terrible de nombreuses familles. Rappelons que les CPAS ne prennent le relais que dans environ 30% des cas.

Autrement dit, la revendication reste, plus que jamais, de mettre fin à la limitation dans le temps des allocations d'insertion. C'est une mesure qui n'est qu'une mesure d'exclusion et pas d'aide à l'emploi comme nos gouvernements ont osé le faire croire !

Enfin une solution durable ?

Au-delà des difficultés causées par le fait que ce sursis ait de nouveau été pris en dernière minute, quelle solution durable va-t-elle (ou non) être mise en place ? Comme le notent les conclusions de l'enquête des TSE CSC : *« ni Actiris ni le Forem ne paraissent avoir de recette miracle et si une grande énergie et disponibilité ont été déployées par leurs services, nous devons encore en analyser les résultats et demander à connaître les moyens nouveaux qui ont été mis en œuvre. D'après notre enquête, (si aucune mesure ne vient enrayer la machine) cet accompagnement spécifique aurait pour seul bénéfice concret, la prolongation des allocations d'insertion. »* L'idéal est donc bien de supprimer cette décision inique de limiter dans le temps les allocations d'insertion. A défaut, il est indispensable de trouver une véritable issue correcte pour le public le plus fragilisé. En espérant que cela ne se fera pas au prix de nouvelles violences psychologiques. Le compte à rebours des douze mois du nouveau sursis démarre dès ce 1^{er} janvier...