

Note de travail interne : premiers éléments de réflexion

EXONERATION DES RESSOURCES PROVENANT DE L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 35 DE L'ARRETE ROYAL DU 11.7.2002 . SITUATION ACTUELLE ET PISTES DE MODIFICATIONS EVENTUELLES.

1. Introduction

Philosophie d'origine de la mesure

En matière de droit à l'intégration, en vertu de l'article 16 de la loi du 26.5.2002, il y a lieu de prendre en compte toutes les ressources quelle qu'en soient la nature ou l'origine dont l'intéressé dispose pour le calcul du montant de revenu d'intégration auquel le bénéficiaire a droit. Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en conseil des Ministres les ressources dont il n'est pas tenu compte, soit en totalité, soit partiellement pour le calcul des ressources.

Les exonérations se trouvent dans l'arrêté royal du 11.7.2002 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence, soit à la section des « ressources exonérées » soit à la section des « ressources spécifiquement exonérées ».

Les ressources exonérées concernent des ressources dont il n'est pas du tout tenu compte tandis que les ressources exonérées spécifiquement exonérées concernent des ressources pour lesquelles une partie du montant est exonérée sous certaines conditions. L'article 35 de l'arrêté royal du 11.7.2002 trouve sa place dans le cadre de l'exonération spécifique de ressources en matière de droit à l'intégration sociale.

Cette mesure existait déjà dans la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence en ce qu'elle a été introduite par l'article 23bis de l'arrêté royal du 30.10.1974 par l'arrêté royal du 29.5.1990 (MB 30.6.1990).

Montant d'exonération dégressif à l'origine et aligné ensuite en 1998 sur le montant le plus élevé

La philosophie ayant présidé à l'élaboration de l'article 23bis de l'arrêté royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence est inchangée dans l'état actuel de la réglementation, et ce,

malgré la modification intervenue en 1998. Il s'agit d'un incitant financier (qui à l'origine était dégressif avant 1998) et limité dans le temps, en vue de sortir un intéressé du minimex parce qu'il aura pu réintégrer petit à petit le marché du travail en prestant de petits travaux ou en effectuant des formations qualificatives rémunérées qui pourront lui permettre de se réinsérer progressivement sur le marché de l'emploi. Le vocable retenu de façon vulgarisée a d'ailleurs été prévu comme « immunisation des ressources provenant de l'intégration socio-professionnelle ».

Les montants respectifs d'origine étaient de **6.000 BEF** par mois au cours des 12 premiers mois prennent cours le premier jour de la mise au travail ou de la formation professionnelles, puis **5.000 BEF** au cours des 12 mois suivants et enfin de **3.000 BEF** les 12 derniers mois. Le montant était dégressif puisque l'intéressé était censé de mieux en mieux intégré au fur et à mesure que le temps passe et qu'il travaille.

En 1998, seul le montant le plus élevé a été retenu pour toute la période ininterrompue de 3 ans. Cette modification a déjà été faite pour répondre aux revendications du monde associatif notamment. C'était pourtant déjà une brèche dans la philosophie de la réinsertion progressive censée obtenue avec le temps.

Le montant le plus élevé reste d'actualité étant donné que l'accès au marché du travail est encore plus difficile à l'heure actuelle, que le développement du travail intérimaire amène à une insertion moins durable dans le marché du travail par rapport au travail à durée déterminée ou indéterminée, que par ailleurs le montant le plus élevé est déjà fort bas. A l'heure actuelle, le montant d'exonération indexé au 1.9.2008 s'élève à 216,69 EUR.

Analyse de l'article 35 et méthode actuelle de calcul de l'article 35

Dans la pratique on se trouve confronté à des personnes qui parfois travaillent quelques jours de manière non successive au cours d'un même mois, ce qui complique le calcul. L'article 35 n'a pas exprimé de manière claire le mécanisme de calcul. Les personnes travaillent dans un régime de travail qui est en général de 5 jours (ou 6 jours semaine). Le RI quant à lui s'accorde en termes de jours calendrier donc même les week-ends.

Le calcul des ressources en matière de RI s'effectue en projection annuelle et se révisé à chaque fois qu'il y a un élément de nature à avoir une répercussion sur les ressources. Pour l'application de l'article 35, on suit la règle du « pro rata » pour le bénéfice de l'immunisation en fonction du nombre de jours travaillés dans le mois, de date à date, et week-ends compris.

Exemple d'un calcul :

Hypothèse : A = montant annuel de RI taux cohabitant

1. du 1 au 6 l'intéressé n'a pas de travail et pas de ressources
2. du 7 au 25 : l'intéressé travaille avec un salaire de X euros
3. du 26 au 31 : l'intéressé n'a pas de travail et pas de ressources

1. - du 1 au 6 pas de ressources et pas travail : 6 jours de droit au RI (montant cohabitant annuel divisé par 365 x 6 jours.)

$$\frac{A \times 6}{365}$$

2. - du 7 au 25 travail avec salaire de X EUR :
montant de ces ressources divisé par le nombre de jours (14 jours) x 365
= montant de ressources annuelles

$$\frac{X \text{ EUR de salaire} \times 365}{14} = Y \text{ de ressources annuelles}$$

on déduit de Y l'art 35 : en annuel 200 Eur x 12 et si le résultat est inférieur au montant de la catégorie 1, on voit que l'on peut octroyer un complément ;

On applique à la fin l'exonération forfaitaire sur ce résultat qui donne soit droit à un montant annuel de RI complémentaire pour ces jours de travail ou pas si le salaire est trop élevé

Y - 2.400 - 155 est inférieur à A : on octroie un complément Z

3. - du 26 au 31 pas de ressources (6 jours) : octroi du RI annuel pour 6 jours

$$\frac{A \times 6}{365}$$

3 . Modifications éventuelles de l'article 35

Projet de rallonger la durée de 3 ans ou la prévoir sans limitation de durée

Si l'on veut prolonger la durée de l'exonération, il faut être attentif aux pièges à l'emploi et aux discriminations avec les chômeurs : le revenu d'intégration reste un droit résiduaire. Pour cette raison aussi on ne peut pas donner un avantage illimité dans le temps au risque de voir certaines personnes s'installer dans le système et que l'incitant à réinsérer pleinement le marché de l'emploi perde son but.

Par contre, il serait intéressant de calculer l'exonération sur une période plus longue.

Projet permettant de pouvoir interrompre par suspension le délai de l'article 35 en laissant le délai total à 3 ans

a) A l'origine : 3 ans ininterrompus

A l'origine, la durée ininterrompue de 3 ans, sans possibilité de suspension et à dater de la 1^{ère} mise au travail a été choisie pour des raisons de gestion informatique de l'époque. De la sorte, en ayant une date de début, (la première mise au travail) il était possible d'avoir déjà la date virtuelle de fin de la subvention et de ne pas avoir à gérer des périodes additionnées en terme de jours de travail ou jours calendrier, etc..

Dès le début, il a été prévu que lorsque la personne déménage, il fallait que le CPAS suivant puisse avoir l'état du dossier en cas de mise au travail ou d'emploi dans le cadre de l'art. 23bis (art 35) pour que le CPAS suivant puisse continuer la mesure de l'exonération où elle se trouvait pour la période restante.

Cela constituait une facilité de gestion.

Le fait de permettre la suspension de la mesure de l'article 35 serait plus justifié à l'heure actuelle, étant donné la plus grande difficulté de trouver du travail pour des personnes souvent peu qualifiées ou qui ont des difficultés sociales d'insertion (périodes de maladie, parfois raisons psychologiques, etc...)

L'inconvénient est que l'on ne peut pas mettre une durée infinie à gérer dans le temps. En effet, si l'on veut maintenir le caractère d'incitant (progressif) à l'insertion sur le marché de l'emploi, il faut que les périodes de suspension ne soient pas trop étalées dans le temps. Il faudrait mettre une limite butoir à partir de la première mise au travail, en mettant par exemple que la durée de trois ans peut être totalisée au cours d'une période d'au maximum 6 ans

Il faudrait alors avoir un décompte de nombre de jours calendriers (quota à épuiser) pour lequel le décompte serait facilité pour les CPAS.

Ceci implique que l'on soit clair sur la manière de calculer : choisir de calculer en termes de jours calendriers. (voir infra..)

b) Faisabilité informatique de la mesure de suspension du délai de l'article 35

Situation actuelle

Puisqu'il s'agit dans ce cas du délai maximal de trois ans, il est uniquement question de l'exonération ISP générale et de l'exonération artistique (et donc pas de l'exonération pour les étudiants).

Dans PRIMA:

- Uniquement d'application pour les formulaires DIS via les rubriques "Revenus professionnels avec application de l'art. 35" et "Revenus dans le cadre d'une activité artistique".
- Il y a un contrôle sur la durée maximale de trois ans (qui commence à courir à partir du moment où la rubrique susmentionnée est remplie pour la première fois).

Via le service List of Attestations (LoA):

- Uniquement d'application pour DIS.
- On peut vérifier si une certaine personne bénéficie déjà d'une telle exonération, quand celle-ci a éventuellement commencé et dans quel CPAS.

Adaptations nécessaires

Si la durée de trois ans peut être interrompue, le nombre de jours pour lesquels une exonération ISP a été appliquée doit être conservé.

Cela suppose donc que dans PRIMA:

1) Le calcul du nombre de jours doit pouvoir être réalisé et conservé à partir du formulaire B. Cela pourrait être réalisé lors du paiement (mensuel) sur la base de la date d'entrée en vigueur du formulaire B.

Exemple : Le formulaire B entre en vigueur le 16/09/2008 (pour une durée de 12 mois) et il n'est pas revu pendant toute la durée.

En cas de paiement au début du mois d'octobre 2008, il faut tenir compte de 15 jours

En cas de paiement en novembre 2008, il faut tenir compte de 46 jours, etc.

2) Il faudra créer un écran via lequel ce "compteur" pourra être consulté. Cela signifie donc que pour chaque personne, il faut pouvoir vérifier depuis combien de jours une exonération ISP a été appliquée et si une division peut être réalisée par CPAS.

Pour le service LoA, cela signifie également que le nombre de jours (global et par CPAS) doit être communiqué (ce qui implique des modifications des XSD's).

Au niveau praticabilité : la modification informatique est donc envisageable.

4 . **Projet de changement de la méthode de calcul par mois_**

Pratique de certains CPAS de l'exonération mensuelle et non annuelle

En matière de revenu d'intégration, le calcul des ressources se fait toujours en annuel car les montants légaux de revenu d'intégration ne sont reconnus qu'en annuel. Ce n'est que, par facilité pour le paiement du RI que l'on a ajouté dans les tableaux d'indexation le montant mensuel car les CPAS paient le RI par mois et devaient rentrer des états mensuels pour la subvention de l'Etat. Le calcul en annuel implique que lorsque quelqu'un commence un travail, il faut toujours projeter son salaire mensuel en annuel et déduire le montant de l'exonération socio-professionnelle en annuel. Il faut également réviser en projection annuelle à chaque fois qu'il y a un élément nouveau de nature à avoir une répercussion sur les ressources :

EXAMEN en ANNUEL

Exemple : Un isolé travaille du 4.10 au 15.10 pour 416 EUR de salaire

RI isolé : 711,56 EUR par mois
ANNUEL 8.538,68 EUR

1. RI isolé pour 3 jours complets :

- Du 1 au 3 : RI pour 3 jours complets 8.538,68 EUR annuel divisé par $365 \times 3 = 70 \text{ EUR}$

2. Travail de 416 EUR de salaire pour 12 jours

- Du 4.10 au 15.10 soit 12 jours calendriers :

416 EUR de salaire divisé par $12 \times 365 = 12.653 \text{ EUR par an} - 2.600 \text{ EUR}$
(exonération socioprofessionnelle $\times 12$) - 250 EUR (exonération forfaitaire isolé) = 9802,28 EUR de ressources : donc 0 EUR de RI

3. - Octroi du RI du 16.10. au 31.10 pour 16 jours complets
8.538,68 EUR annuel divisé par $365 \times 16 = 374 \text{ EUR}$

TOTAL : 70 EUR (RI) + 416 EUR (salaire) + 374 EUR (RI) = 860 EUR de ressources

La personne aura 860 EUR de ressources au lieu de 711,56 EUR de RI

Du fait de son travail ses ressources seront de 148,44 EUR pour un travail de 416 EUR de salaire

Or les CPAS examinent en général les ressources par mois entier en comparant le montant mensuel du RI à ce que la personne a touché le mois en salaire (exonérations faites)

EXAMEN EN MENSUEL

RI isolé : 711, 56 EUR par mois
ANNUEL 8.538,68 EUR

Ressources en octobre 416 EUR de salaire x 12 = 4.992 EUR – 216,69 EUR x 12 (exonération socioprofessionnelle mensuelle) – 250 (exonération forfaitaire isolé) = 2.141,72 Eur de ressources.

RI à octroyer : $8.538,68 \text{ EUR} - \frac{2.141,72 \text{ Eur}}{12} = \frac{6.396,68 \text{ EUR}}{12} = 533,08 \text{ EUR}$ par Mois

Ressources mensuelles du demandeur : 533,08 EUR + 416 EUR = 949,08 EUR de ressources

La personne aura 949,08 EUR EUR de ressources au lieu de 711,56 EUR de RI

949,08 EUR – 711,56 EUR de RI = 237,52 EUR

Du fait de son travail ses ressources seront de 237,52 EUR pour un travail de 416 EUR de salaire

- Dans la méthode annuelle, la personne aura travaillé pour **148,44 EUR** en plus de son revenu d'intégration

- Dans la méthode mensuelle, la personne aura travaillé pour **237,52 EUR** en plus de son revenu d'intégration

Ceci démontre à suffisance que le choix de la méthode de calcul influe fortement sur le résultat suivant que l'on calcule en annuel ou en mensuel.

Cependant, il y a lieu de remarquer que les montants de revenu d'intégration fixés par l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 26.5.2002 ne sont déterminés légalement qu'en montant annuel et non mensuel.

Les montants de revenu d'intégration en mensuel ne sont communiqués aux CPAS que pour faciliter le paiement qui a lieu en mensuel. Le calcul des ressources doit donc être légalement effectué en montant annuel.

Pratique de certains CPAS des heures de travail

Dans la mesure où des personnes ne présentent que quelques heures de travail par jour et quelques jours, la pratique de certains CPAS serait de totaliser le nombre de jours en considérant :

- Soit qu'à partir de 4 heures par journée, c'est considéré comme une journée complète de travail
- Soit de totaliser les heures pour considérer qu'il faut 8 heures pour une journée.

Il n'a jamais été fait état par l'administration de journées en heures de travail par l'administration. Cette technique est effectivement encore plus aléatoire dans la manière de calculer et à proscrire.

Il n'a jamais été envisagé que l'exonération était liée à un volume de travail, (temps plein ou partiel ou nombre d'heures). Ce qu'on voulait c'est exonérer les « ressources » parfois minimales d'un petit travail.

5. Impact d'un mode de calcul modifié par mois

Situation actuelle

Pour le calcul d'un revenu d'intégration (complémentaire), on part toujours d'une base annuelle.

Exemple : Pour un isolé, le calcul dans PRIMA est réalisé comme suit :

+ revenus annuels (qui entrent en considération pour l'application de l'art. 35)

- exonération annuelle art. 35 (= 12 x montant mensuel)

+ revenus professionnels annuels (l'art. 35 n'entre pas en ligne de compte)

+ autres ressources à prendre en considération (sur une base annuelle)

- exonération de catégorie annuelle

= montant X

Montant X > 0, alors: Montant annuel du revenu d'intégration – montant X = revenu d'intégration complémentaire.

Pour le versement mensuel :

Revenu d'intégration complémentaire / 12

* le nombre de jours calendrier que la personne concernée bénéficie du DIS
/ nombre de jours calendrier du mois en question

Imaginons qu'il existe plusieurs décisions pour un mois en question (par exemple 3 changements de catégorie). Dans ce cas, le calcul susmentionné sera réalisé par décision et les résultats seront rassemblés.

Adaptations nécessaires

Le calcul sur base mensuelle constituerait une simplification administrative et donnerait plus de souplesse pour le calcul de l'exonération.

6. Diverses réflexions supplémentaires sur l'article 35

Application de l'article 35 sur un montant supérieur de salaire que celui de la catégorie de bénéficiaire

Au départ de la mesure, il avait été prévu et rappelé par la *circulaire du 24.7.1998* que l'article 23bis (actuellement article 35) ne pouvait pas s'appliquer si une personne trouvait un travail pour lequel le salaire était supérieur à sa catégorie puisque la philosophie était de faire sortir les personnes du minimex et non de les faire rentrer dans le régime.

Avec le temps, à l'occasion de la nouvelle loi du 26.5.2002, il a été opté par le cabinet de l'époque pour un assouplissement de la mesure : lorsque le salaire était supérieur à la catégorie, on a accepté d'appliquer d'abord l'article 35 sur le salaire pour voir si en l'appliquant, la personne pouvait bénéficier d'un complément de revenu d'intégration. Si oui, on pouvait appliquer ensuite l'article 22, § 2 de l'AR du 11.7.2002, à savoir l'exonération forfaitaire de la catégorie de bénéficiaire sur le résultat obtenu par l'article 35 puisque le montant de ressources devenait inférieur au montant de la catégorie de bénéficiaire de la personne.

Cette prise de position a eu pour but de favoriser toute personne qui a fait l'effort de trouver un travail en lui garantissant l'octroi du montant de l'article 35, limité au salaire net, comme récompense à son effort d'insertion. Cet assouplissement a été décidé après la circulaire générale du 6.9.2002 relative à la nouvelle loi du 26.5.2002 et n'a donc jamais été communiqué explicitement aux CPAS. Certains l'ignorent encore.

Il y aurait lieu de préciser cette position (FAQ, circulaire)

Application de l'article 35 pour une personne qui « commence » à travailler

Etat actuel

L'article 35 est applicable aux « bénéficiaires » du revenu d'intégration qui « commencent » à travailler, c'est-à-dire les personnes qui sont déjà allocataires du RI et qui sortent du système en trouvant un travail. Puisque c'était la philosophie de base déjà en 1991 pour l'art. 23bis, la nouvelle rédaction de l'article 35 a conforté cette position dans sa rédaction de façon claire. En effet, auparavant, il y avait des personnes qui avaient un travail à temps partiel et qui ne disposaient pas de ressources au moins égales au montant de leur catégorie de bénéficiaires qui venaient demander au CPAS un complément de revenu d'intégration : l'immunisation les faisait donc parfois rentrer dans le système au lieu de les sortir. C'est ce qu'on a refusé à partir de 2002.

Par contre pour les personnes effectuant une formation, la rédaction a permis qu'une personne effectuée déjà en formation rémunérée avant d'être bénéficiaire du revenu d'intégration puisse malgré tout bénéficier de l'article 35 puisqu'il est mentionné qu'elle « poursuit » une formation.

Sortir les formations rémunérées de l'article 35 et les exonérer totalement dans l'article 22§ 1^{er}

Cette revendication de la DAS peut quant à elle être compréhensible dans la mesure où il ne s'agirait pas de ressources mais d'une indemnité.

A l'origine, la disposition de l'art. 23bis (art 35) a été prévue pour les formations professionnelles réalisées soit par le CPAS (à savoir le CPAS formateur ou le CPAS intervenant pour l'intéressé pour lui trouver une formation) soit par les services sub-régionaux de l'emploi (FOREM, VDAB, ORBEM (ACTIRIS), soit avec les personnes avec lesquelles le CPAS a conclu une convention conformément à l'article 61 de la loi du 8.7.1976 organique des CPAS.

Le nombre et le type de formations a évolué avec le temps, c'est la raison pour laquelle la formulation de l'art. 35 est devenue plus vague et générale pour couvrir toute forme de formation rémunérée.

Appréciation : positive : Le fait de mentionner une immunisation totale dans l'article 22, § 1^{er}, de l'AR du 11.7.2002 permettrait comme pour les étudiants d'exonérer pendant toute la durée des formations au cours du parcours d'insertion socioprofessionnelle. On pourrait alors immuniser ces ressources, sans limitation de durée et ce, à concurrence du montant total perçu au lieu de seulement 216,69 EUR par mois. Il pourrait être admis aussi d'exonérer les indemnités pour les pré-trajets de formation plus spécifiques à la population aidée par les CPAS. Les personnes doivent de plus en plus avoir des formations complémentaires au cours de leur vie parfois avec l'âge pour se remettre à niveau pour le marché de l'emploi.

Inconvénients

L'article 22, § 1^{er} est une règle d'exception pour définir les ressources dont on ne tient pas compte en totalité pour le calcul des ressources. Il faut donc définir spécifiquement et énumérer les exceptions que l'on souhaite introduire afin d'éviter des interprétations juridiques divergentes. On ne peut pas donner de souplesse d'interprétation puisque les exceptions de l'art. 22§ 1^{er} sont énumérées et de stricte interprétation. Or dans le cas des pré-trajets de formation il faudrait une définition vague pour être large.

Les conséquences d'une éventuelle exonération sont que l'on va immuniser beaucoup plus et que les subventions seront dès lors accrues à raison de montants parfois supérieurs à 216,69 EUR par mois (par exemple comme pour les actuelles formations individuelles en entreprise pour 6 mois : art. 22 § 1^{er} e).

Si, on mentionne une exonération totale dans l'art. 22 § 1^{er}, on ne peut pas donner de souplesse d'interprétation puisque les exceptions de l'art. 22§ 1^{er} sont énumérées et de stricte interprétation.

Le bénéfice de l'article 35 et les indépendants

En 1990

Lors de l'introduction de la mesure en 1990, il n'était envisagé que la réintégration dans le circuit du marché du travail régulier, c'est-à-dire le marché du travail salarié que l'on réintègre petit à petit. On n'a pas pensé aux indépendants. Ils ont même été spécifiquement exclus dans une circulaire en 1998.

A l'occasion de la loi du 26.5.2002, la problématique a été réexaminée et il a été confirmé dans la circulaire générale du 6.9.2002 que l'application de la mesure de l'article 35 ne valait pas pour les indépendants.

C'est une position qui a été revue depuis lors. L'art. 35 est admis pour les indépendants, même s'ils travaillent dans un autre régime que le travail salarié. C'est aussi du travail régulier. Cette possibilité devrait être réaffirmée de façon générale aux CPAS (FAQ,circulaire)

8.conclusion

1. projet de suspension du délai de 3 ans : avis favorable
2. projet d'exonération du montant de l'article 35 en mensuel
avis favorable

3. projet d'exonérer de sortir de l'article toutes les formations professionnelles et de les exonérer totalement dans l'article 22, §1^{er} : avis favorable