

L'aDAS (L'Association de Défense des allocataires sociaux)
rue du progrès, 225/1, 1030 SCHAERBEEK

contact@ladas.be
www.ladas.be

**CHOMEUR SANCTIONNE OU EXCLU PAR L'ONEM
BENEFICIAIRE D'ALLOCATION D'INSERTION EN FIN DE DROIT**

**QUEL DROIT AU REVENU D'INTEGRATION OU A L'AIDE FINANCIERE
EQUIVALENTE¹**

**ENJEUX DU BASCULEMENT D'UNE FRANGE IMPORTANTE DE CHOMEURS
VERS LE REGIME DE L'AIDE SOCIALE**

Mise à jour 16 décembre 2014

Le « plan d'activation du comportement de recherche d'emploi » des chômeurs en vigueur depuis 2004, et les mesures de contrôle qui lui ont succédé², sont une gigantesque entreprise de sanctions et d'exclusions³. En outre, la réglementation en matière d'allocations de chômage prévoit une kyrielle de motifs possibles de sanctions et d'exclusions autres que celles contenues dans le plan de contrôle⁴. Et cette réglementation est appliquée avec zèle !

La limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion décidée par le gouvernement Di Rupo va considérablement grossir les rangs des chômeurs exclus à partir de janvier 2015. En outre, le contrôle de l'ONEM sur la recherche d'emploi pendant le stage d'insertion⁵ entraîne pour beaucoup de chômeurs l'allongement de la période pendant laquelle ils n'ont pas droit aux allocations d'insertion, voire pour un certain nombre, le non accès définitif à ce droit.

¹ Lorsqu'un bénéficiaire ne remplit pas les conditions d'âge et/ou de nationalité pour l'octroi du RIS, il peut obtenir une aide financière équivalente au RIS (parfois appelé ERIS). Celle-ci relève de la loi du 5 août 1976 dite loi organique des CPAS et non de la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

² Parmi lesquelles le contrôle renforcé pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion et des jeunes en stage d'insertion.

³ Voir entre autres par Yves Martens <http://www.asbl-csce.be/journal/Ensemble83.pdf> pages 38 à 41

⁴ Voir rapports annuels ONEM

⁵ A la fin des études, le jeune qui est inscrit comme demandeur d'emploi est sans droit aux allocations pendant un an. Il n'a droit aux allocations d'insertion que s'il réussit deux évaluations positives successives. Les évaluations ont lieu tous les six mois. Certains pourront ne percevoir aucune allocation d'insertion pendant des années.

Ces dizaines de milliers de chômeurs exclus et de bénéficiaires d'allocations d'insertion qui arrivent en fin de droit peuvent-ils bénéficier du revenu d'intégration ?

Lors de la mise en place du plan de contrôle en 2004, la crainte existait que les CPAS assimilent l' « *insuffisance de recherche d'emploi* » décrétée par l'ONEM à une « *non disposition au travail* » et que sur cette base ils refusent le RIS aux chômeurs concernés. La « *disposition au travail* » est en effet une des six conditions d'octroi du RIS⁶. Après que plusieurs CPAS aient effectivement adopté cette attitude, les Tribunaux du Travail ont régulièrement réformé leurs décisions, aux motifs que la disposition au travail doit s'évaluer à partir du moment où le RIS est accordé et non pas pour une période antérieure, et que la manière dont elle doit être évaluée n'est pas identique à celle de l'ONEM. Une jurisprudence constante des Tribunaux du Travail en ce sens a fait en sorte que, sauf exceptions⁷, les CPAS accordent désormais le RIS aux chômeurs sanctionnés ou exclus qui en remplissent les conditions légales d'octroi.

Mais cela n'a pas réglé tous les problèmes, loin de là. Pour deux types de raisons. D'une part, parce que les conditions légales d'octroi et de calcul du montant du RIS sont fondamentalement différentes de celles des allocations de chômage ou d'insertion. D'autre part, parce que certains CPAS ont des pratiques restrictives voire illégales, et que l'examen d'une demande s'apparente de plus en plus souvent à un véritable parcours du combattant. Ce qui entraîne le fait que de nombreux chômeurs exclus n'ont pas droit au RIS ou perçoivent un montant inférieur à l'allocation de chômage ou d'insertion. Explications.

Allocations de chômage et RIS ou aide financière équivalente : des régimes différents

Les allocations de chômage font partie du régime général de la sécurité sociale. Les chômeurs perçoivent des allocations parce qu'ils ont cotisé à la caisse de chômage pendant une durée minimale de travail déterminée par la législation. Il s'agit d'une assurance contre le risque de perdre leur emploi. Ils perçoivent les allocations de chômage quelle que soit leur situation financière (revenus ou patrimoine). Ce sont là les « grands principes ».

Ceux-ci ont certes subi de nombreuses modifications et restrictions successives depuis plus d'un quart de siècle : instauration du taux cohabitant, exclusion des cohabitants pour chômage anormalement long (article 80), augmentation de la durée de travail nécessaire pour ouvrir le droit aux allocations, instauration de montants forfaitaires et non plus proportionnels au salaire, augmentation de la durée du stage d'attente (rebaptisé stage d'insertion) pour ouvrir le droit aux allocations d'attente (rebaptisées allocations d'insertion), contractualisation des allocations de chômage par le contrôle de l'activation du comportement de recherche d'emploi et les nombreuses obligations imposées par le service régional pour l'emploi⁸, limitation dans le temps des allocations d'insertion.

⁶ Les autres conditions ont trait à la résidence, l'âge, la nationalité, l'obligation de faire valoir ses droits à des prestations de sécurité sociale, les ressources.

⁷ Ces derniers jours encore, une jeune mère de famille nous informe qu'un CPAS de la région bruxelloise lui a refusé le RIS pour cette raison...

⁸ SPRE = services publics régionaux pour l'emploi, Actris, Forem, ADG, VDAB.

Il n'empêche : l'assurance chômage reste un régime totalement différent de celui du RIS et de l'aide financière équivalente. Ces deux derniers ne sont en effet appelés à intervenir qu'en cas d'absence de « ressources suffisantes » dans le chef du demandeur. Il faut entendre par « ressources suffisantes » le montant du revenu d'intégration de la catégorie de bénéficiaire. Soit, depuis le premier septembre 2013⁹, 544,91 € pour la catégorie *cohabitant*, 817,36 € pour la catégorie *isolé*, et 1089,82 € pour la catégorie *famille avec enfant à charge*.

Le montant du RIS à percevoir est celui de la catégorie correspondante diminué des ressources du demandeur. Le calcul de ces ressources à déduire obéit à des règles strictes définies par la loi du 26 mai 2002 et l'arrêté royal d'exécution du 11 juillet 2002. Certaines sont totalement immunisées, d'autres le sont partiellement, d'autres enfin sont toujours déductibles du montant de la catégorie correspondant à la situation de la personne.

La notion de « ressources suffisantes » qui est à la base du régime de l'intégration sociale est fondamentalement différente de ce qui est à la base de la sécurité sociale, et donc des allocations de chômage. Les implications en sont nombreuses.

Il serait fastidieux, sinon impossible, d'établir des comparaisons exhaustives. Parce que c'est un peu comparer des pommes et des poires. Nous ferons les comparaisons au travers d'exemples concrets qui illustrent bien *de manière générale à quel point le régime de l'aide sociale est globalement défavorable par rapport à celui de la sécurité sociale. Même si, austérité et recul des droits sociaux oblige, il y a une méchante tendance à aligner les deux régimes vers le bas...*

Des catégories de bénéficiaires différentes. Des modes de calcul des montans différents.

Il existe trois *catégories* de bénéficiaires en RIS : isolé, famille avec personne à charge, cohabitant. A première vue, cela correspond grosso modo aux catégories de chômeurs. Mais ce n'est qu'une apparence, parce que ces catégories recouvrent des situations très différentes.

En RIS, une famille avec personne à charge, c'est un couple avec enfant(s) ou une famille monoparentale. En apparence comparable au taux chef de famille du chômeur, il comporte toutefois des différences de taille.

Exemple : le bénéficiaire du RIS, au contraire du chômeur, n'a pas droit au taux chef de ménage (appelons-le ainsi par facilité plutôt que famille avec personne à charge) s'il paie une pension alimentaire pour un ou des enfants. Il n'a droit qu'au taux isolé plus un complément en aide sociale équivalent à la moitié de la pension alimentaire versée avec un maximum de 91,67 €¹⁰, quels que soient le nombre d'enfants et le montant des pensions alimentaires versées. C'est-à-dire au maximum à 909,03 €. Le taux chef de ménage au chômage est de minimum 1134,90 € pour les allocations forfaitaires (donc les plus basses).

Exemple : le bénéficiaire du RIS, au contraire du chômeur, n'a pas droit au taux chef de ménage s'il paie une pension alimentaire à son ex-conjoint. Il ne bénéficie que du taux isolé (817,36 €).

⁹ Montants qui sont indexés et régulièrement revalorisés en fonction de la liaison au bien-être.

¹⁰ Montant depuis le 1.1.2005, non indexé et jamais revalorisé depuis lors.

Exemple : le bénéficiaire du RIS, au contraire du chômeur, n'a pas droit au taux chef de famille s'il vit avec un parent pensionné (dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond). Au contraire, il bénéficie, au mieux, d'un taux cohabitant à moins que le CPAS ne décide de tenir compte des ressources du parent cohabitant pensionné (prise en compte facultative, voir exemple ci-dessous). Dans ce cas, il n'aura droit à rien si les ressources du parent pensionné dépassent 1089,82 €. Il sera totalement à charge de son parent.

Le mode de calcul des montants dus aux différentes catégories est radicalement différent.

C'est principalement dû au fait que le montant accordé en RIS tient compte, ou peut tenir compte, des ressources du bénéficiaire ET du ménage.

Exemple : un bénéficiaire du RIS qui constitue un « ménage de fait » (couple ou mode de vie où il y a partage des frais ménagers) relève de la catégorie cohabitant. Il perçoit le taux cohabitant dont le montant est le taux chef de famille (1089,82 €) moins les ressources du ou des cohabitants. Ce qui veut dire qu'un chômeur exclu ou sanctionné qui constitue un ménage de fait avec une personne dont les revenus dépassent 1089,82 € n'a pas droit au RIS cohabitant. Il ne perçoit plus rien.

Exemple : un bénéficiaire du RIS qui cohabite soit avec un ou deux parents soit avec un ou plusieurs enfants peut se voir appliquer ce même calcul. La loi indique que le CPAS **peut** tenir compte des ressources des parents ou des enfants cohabitants, pas qu'il **doit**. La prise en compte est facultative. Mais beaucoup de CPAS en tiennent compte systématiquement. Dans ce cas, un chômeur exclu ou sanctionné qui vit avec un parent ou un enfant dont les ressources dépassent 1089,82 € n'a pas droit au RIS cohabitant. Il ne perçoit plus rien. S'il vit avec deux parents ou avec un ou plusieurs enfants, il ne percevra un certain montant en RIS que si l'ensemble des ressources des membres de la famille ne dépasse pas l'équivalent d'un taux cohabitant par membre. Exemple, s'il vit avec deux parents, il ne percevra un RIS que si les ressources des parents ne dépassent pas 1634,73 € (3 fois 544,91 €). Au-delà de 1634,73 €, il sera totalement à charge de ses parents.

Dans tous ces cas, ce sont les cohabitants qui subissent le plus durement les conséquences de la sanction ou de l'exclusion du chômage. En tant que chômeurs, ils avaient droit à une allocation d'un montant certes très bas, mais en tant que demandeur de RIS, ils n'ont souvent droit à rien.

Prise en compte des revenus en RIS

En plus de l'incidence des catégories différentes et des modes de calcul qui leur sont appliqués, le droit au RIS diverge fondamentalement du droit aux allocations de chômage du fait de la **prise en compte de certains revenus** qui sont déductibles du montant du RIS.

Exemple : un bénéficiaire du RIS qui travaille a droit à une immunisation partielle de ses **revenus professionnels**¹¹. Cette immunisation (appelée article 35) est limitée à 3 années de travail à dater de la première mise à l'emploi réparties sur six années. Une prime de formation est considérée comme revenu professionnel et peut être déduite du montant du RIS. L'immunisation n'est accordée qu'aux usagers qui commencent à travailler alors qu'ils bénéficient déjà du RIS. Les chômeurs exclus ou en fin de droit qui travaillent au moment où ils introduisent la demande de RIS ne peuvent donc bénéficier de l'article 35. La plupart du temps, l'immunisation socio-professionnelle en RIS est inférieure à l'AGR¹². L'accord de gouvernement 2014 prévoit une révision de l'article 35, sans autre précision à ce stade.

Exemple : lorsqu'un bénéficiaire possède une **maison**, le revenu cadastral est considéré comme une ressource et donc déduit du montant du RIS de la catégorie. Le revenu à prendre en considération annuellement correspond au revenu cadastral diminué de 750 €, avec un abattement supplémentaire de 125 € par enfant pour lequel le demandeur bénéficie d'allocations familiales. La croyance très répandue selon laquelle un demandeur n'a pas droit au RIS s'il possède une maison ne repose donc sur aucune base légale, mais est sans doute confortée par le refus effectif de certains CPAS d'accorder leurs droits à ceux qui possèdent une habitation. En résumé donc, la possession d'une maison ne fait pas obstacle à l'obtention du RIS mais a une influence sur le calcul du montant de celui-ci.

Exemple : les **capitaux mobiliers**, placés ou non, sont pris en compte comme ressources selon un calcul progressif par paliers successifs. Une première tranche est immunisée totalement, 6 % de la deuxième est considérée comme revenu à déduire, et 10 % de la troisième (au-delà de 12.500 €). Un demandeur peut donc avoir des économies et bénéficier du RIS. De nombreux CPAS exigent cependant que les demandeurs épuisent leurs capitaux avant de leur accorder le RIS. C'est illégal.

Exemple : lorsqu'un bénéficiaire dispose d'un **logement gratuit**, les « frais liés au logement » sont considérés comme des revenus et donc déduits du montant du RIS de la catégorie¹³.

Exemple : les **dons**, même irréguliers, effectués par un débiteur alimentaire (conjoint, ex conjoint, ascendant ou descendant du premier degré, adoptant, adopté) ou par une personne qui vit sous le même toit sont considérés comme un revenu, même si les débiteurs ne sont pas taxables en fonction du barème établi. Seuls les « dons non réguliers de quelque institution que ce soit ou des personnes qui ne vivent pas sous le même toit que l'intéressé et qui n'ont pas d'obligation alimentaire à leur égard » ne sont pas déduits du montant du RIS.

¹¹ Voir texte explicatif et nos revendications dans un texte séparé

¹² Voir dossier AGR sur le site du CSCE, en sachant que des modifications sont prévues par l'accord de gouvernement 2014 (<http://www.asbl-csce.be>)

¹³ Article 33 de l'AR du 11 juillet 2002

Toute une série de revenus sont totalement immunisés, dont la liste exhaustive est reprise à l'article 22 de l'AR d'exécution du 11 juillet 2002. Il s'agit entre autres des allocations familiales lorsqu'elles sont perçues par les personnes qui élèvent l'enfant, les primes et allocations de déménagement, les pensions alimentaires perçues pour un enfant, les prestations en ALE, les bourses d'étude...

Des conditions d'octroi différentes : en particulier la « disposition à travailler »

Une des six conditions d'octroi du RIS est d'être « disposé à travailler ». Nous avons repris en annexe tout ce que contiennent à ce sujet la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, l'arrêté royal d'exécution de cette loi, les arrêtés royaux et les circulaires.

En résumé, que contiennent les dispositions légales ?

La personne doit être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. Le CPAS examine la preuve de cette disposition au travail. La disposition au travail doit être évaluée selon les possibilités concrètes et les efforts personnels de l'intéressé. Il faut tenir compte de la situation spécifique du demandeur, de son âge, sa formation, sa santé, son éducation... **Cette disposition au travail n'est pas jugée de la même façon que pour la législation sur le chômage. Les critères en matière de chômage ne sont pas applicables** (circulaire du 6 septembre 2002, c'est nous qui soulignons).

Les raisons de santé qui peuvent dispenser de l'obligation de disposition à travailler doivent, depuis l'AR du 1^{er} décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale, être attestées par un certificat médical figurant dans le dossier social. Même si beaucoup de CPAS l'exigeaient déjà avant l'arrêté royal, ce n'est pas sans poser problème. En effet, pour les médecins, il est difficile d'évaluer ce que signifie un empêchement à la disposition à travailler. C'est beaucoup moins évident que d'estimer si un travailleur n'est pas capable d'exercer temporairement un travail donné. La disposition au travail est une notion très imprécise.

La principale « raison d'équité » consiste en la poursuite d'études. Les autres raisons d'équité sont déterminées au cas par cas et consistent essentiellement en des difficultés d'ordre social ou familial. La secrétaire d'Etat Maggy De Block avait annoncé début 2014 que des directives allaient être données aux CPAS à ce sujet. A ce jour, elles n'ont toujours pas été concrétisées.

Les dispositions légales sont donc vagues. Elles sont appliquées de manière très différente d'un CPAS à l'autre. Certains CPAS ont une politique semblable sinon pire que celle de l'ONEM dans le cadre du plan de contrôle, d'autres ont des exigences très faibles. Arbitraire et différence de traitement d'un CPAS à l'autre sont des caractéristiques bien connues, et c'est particulièrement vrai en matière de contrôle de la disposition au travail.

L'obligation alimentaire

La loi¹⁴ dispose que « *Il peut être imposé à l'intéressé de faire valoir ses droits à l'égard des personnes qui lui doivent des aliments, ces dernières étant limitées à son conjoint ou, le cas*

¹⁴ Article 4 de la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

échéant, son ex-conjoint, les ascendants ou les descendants du premier degré, l'adoptant et l'adopté ». Le CPAS peut contraindre le bénéficiaire à se retourner contre ses débiteurs, et même à agir en justice à leur égard.

L'obligation de faire valoir ses droits à une contribution alimentaire est facultative. Elle est laissée à l'appréciation du CPAS au cas par cas. Le CPAS doit toutefois en principe apprécier les conséquences éventuelles d'une telle démarche sur les liens familiaux. Les montants à réclamer aux débiteurs alimentaires sont établis selon un barème fixé dans un arrêté royal¹⁵.

L'obligation alimentaire constitue souvent un frein énorme à s'adresser aux CPAS. De nombreuses personnes préfèrent ne pas faire valoir leur droit afin d'éviter la dépendance vis-à-vis de leur famille, quelles que soient d'ailleurs la qualité des relations familiales. La simple évocation de l'obligation alimentaire entraîne souvent le retrait de la demande de RIS.

L'aide financière équivalente ou ERIS : plus aucun droit n'est assuré

Les demandeurs qui ne remplissent pas les conditions d'âge ou de nationalité pour l'octroi du RIS peuvent obtenir une aide financière équivalente, parfois aussi nommée ERIS (équivalent RIS). Ils relèvent de la loi de 1976 dite organique des CPAS et non de la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Bien qu'au fil du temps, de nombreuses dispositions applicables au RIS aient été étendues à l'aide équivalente, il subsiste des différences de taille (voir tableau en annexe).

Au niveau des montants de l'aide, sauf exceptions, les CPAS accordent généralement l'équivalent des trois catégories en RIS. Là où le principal problème se pose, c'est au niveau de la prise en compte des ressources. De plus en plus de CPAS n'appliquent pas les immunisations de revenus, qu'il s'agisse de revenus totalement exonérés (allocations familiales, prestations ALE, bourse d'études...), ou de revenus partiellement immunisés tels ceux d'une activité professionnelle (article 35). Pourtant, le SPP Intégration sociale rembourse aux CPAS la totalité de l'aide accordée à ces usagers (au contraire des bénéficiaires du RIS pour lesquels le SPP rembourse un pourcentage allant de 55% à 100 % selon plusieurs critères). Le fait de ne pas appliquer les immunisations ne relèvent donc pas de considérations d'ordre financiers.

Par contre, les CPAS étendent aux bénéficiaires de l'aide équivalente l'obligation de disponibilité au travail, ce qui est pourtant facultatif.

L'accord de gouvernement prévoit un alignement des deux régimes RIS et ERIS. Vu le contenu anti-social de l'ensemble des mesures gouvernementales, il est à craindre (il est évident ?) que l'alignement ne se fasse pas par le haut !

Les pratiques concrètes des CPAS : peu de transparence et grande disparité

¹⁵ Ces montants sont indexés et publiés par le SPP IS par circulaire

¹⁶ Voir entre autre l'article http://ladas.be/file/ensemble81_sortons_usagers_ssdefense_ombre_bern.pdf

Pour plusieurs raisons¹⁶, il est très malaisé de rassembler des informations sur les pratiques des CPAS. Nous avons malgré tout pu en recueillir un nombre significatif sur la manière dont les CPAS examinent les droits des chômeurs sanctionnés ou exclus¹⁷.

Certains CPAS accordent le RIS sans réserves. D'autres le refusent « d'office » au motif que le demandeur n'est pas « *disponible à travailler* » vu que l'ONEM estime ses « *recherches d'emploi insuffisantes* » (rappelons une fois encore que cette pratique est illégale). D'autres enfin, jugent au cas par cas. Ceux-là estiment que dans certains cas la décision de l'ONEM se justifie, et que dans d'autres cas non. Selon quels critères ? Nul ne le sait. Certains exigent des demandeurs qu'ils introduisent un recours au Tribunal du Travail contre la décision de l'ONEM, ceci étant une condition préalable à l'examen de la demande. D'autres n'accordent le RIS qu'à condition que le demandeur signe un contrat d'intégration reprenant exactement et intégralement le contrat établi par le contrôleur de l'ONEM (ceci concerne donc les chômeurs sanctionnés pour 4 mois et soumis à un contrat). Dans ce cas, ni le chômeur ni le travailleur social n'ont le choix : le contrat doit être signé par le demandeur, et son exécution doit être vérifiée par le travailleur social. *Il s'agit là d'une totale confusion des rôles, le CPAS devenant le suppôt de l'ONEM dans ses aspects les plus détestables.* D'autres encore refusent le RIS en cas de « *récidive* » (une deuxième sanction).

D'autres questions se posent : quels montants les CPAS accordent-ils et sous quelles conditions ? Certains CPAS accordent le taux complet du RIS, d'autres seulement l'équivalent du loyer plus une aide alimentaire dont le montant peut varier mais tourne autour de 150 €. Certains jugent au cas par cas sur base de la situation familiale : les demandeurs qui peuvent espérer une solidarité familiale ou dans leur environnement immédiat ne sont pas admis au RIS. Et c'est le CPAS qui en décide souverainement. Beaucoup de CPAS n'accordent le RIS qu'à la date de l'introduction de la demande, même si la sanction a commencé plus tôt.

Dans cette matière comme dans beaucoup d'autres, force est de constater *une grande disparité dans les pratiques des CPAS* quand bien même une loi fédérale est censée les harmoniser et assurer par là une égalité de traitement entre tous les demandeurs.

Les bénéficiaires d'allocation d'insertion arrivant en fin de droit devraient quant à eux être soumis aux mêmes conditions que tous les autres bénéficiaires, vu que les CPAS n'ont pas de raison de les juger responsables de la limitation dans le temps de leurs allocations ¹⁸...

Que deviennent les chômeurs exclus et que deviendront les bénéficiaires d'allocations d'insertion arrivés en fin de droit ?

En 2007, la Fédération des CPAS wallons estimait que 46 % des chômeurs exclus (temporaires ou définitifs) étaient pris en charge par les CPAS (contre 38 % en 2008). Ces chiffres se basaient sur des réponses fournies par un certain nombre de CPAS à un

¹⁷ A titre d'exemple voir en annexe 2 un extrait du Vade-Mecum du CPAS de Liège

¹⁸ Nous apprenons toutefois qu'un CPAS de la région bruxelloise qui obligent systématiquement les chômeurs exclus à introduire un recours contre l'ONEM auprès du Tribunal du Travail (même si le syndicat s'y refuse) a déclaré son intention d'avoir la même exigence envers les bénéficiaires d'allocation d'insertion qui arrivent en fin de droit !

questionnaire qui leur avait été adressé. La dernière étude de la Fédération¹⁹ ne fournit plus d'estimation de pourcentage. Elle indique par contre que 10,1 % des personnes aidées par les CPAS wallons seraient des chômeurs exclus.

Pour la même période, une étude sur les « *flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS* » réalisée par la KUL et l'ULB avait donné des chiffres beaucoup plus bas. D'après les chercheurs, 11 % des chômeurs sanctionnés étaient aidés par un CPAS en 2007, 23 % des sanctionnés et 50 % des exclus définitivement disparaissaient de toute statistique (SPP IS, ONSS, INASTI, ONEM). Cette étude est très intéressante à plus d'un titre, montrant à suffisance que les sanctions et exclusions sont une fabrique de précarisation et de pauvreté.

Une étude récente commanditée par le SPP Intégration sociale conclut quant à elle que un chômeur sanctionné ou exclu sur cinq est aidé par un CPAS²⁰.

A notre avis, il est très difficile de déterminer avec un tant soit peu de rigueur le pourcentage de chômeurs bénéficiant du RIS. Ne fut-ce que eu égard à l'absence de statistiques fiables au sein des CPAS.

Ce qui est certain en revanche, c'est qu'une part importante des chômeurs exclus n'a pas droit au RIS parce qu'ils ne remplissent pas les conditions légales d'octroi pour les raisons expliquées ci-dessus. A ceux-là, il faut ajouter tous ceux qui ne parviennent pas à faire valoir leurs droits vu les exigences diverses imposées par certains CPAS qui transforment l'examen d'une demande en véritable parcours du combattant. Mais ceci n'est pas l'objet de la présente contribution...

Que deviennent ceux qui n'ont pas droit au RIS ? L'analyse conjointe KUL-ULB indique que un chômeur sur deux avait exercé un emploi au cours des trimestres qui ont suivi l'exclusion. Mais toujours dans des emplois très précaires, et sachant que travailler un seul jour au cours d'un trimestre confère le statut de travailleur.

Que deviennent ceux qui « disparaissent de toute statistique » ? D'expérience on sait que les réponses sont multiples : dépendance de la famille ou de l'entourage, recours à la charité privée (voir l'explosion du nombre de colis alimentaires distribués de même que la fréquentation des restos du cœur ou abris de jour), travail au noir, petits jobs, débrouille, voire la rue... Pour une toute petite partie peut-être, la délinquance ? En tout cas pour l'écrasante majorité, la pauvreté accrue sinon la misère.

Les sanctions et exclusions ONEM, la limitation dans le temps des allocations d'insertion : une étape importante dans le démantèlement progressif de la sécurité sociale

A propos des sanctions et exclusions du chômage – et à présent de la limitation dans le temps des allocations d'insertion – l'on évoque souvent le problème de l'augmentation des charges financières pour les CPAS et les transferts de charges du fédéral vers le local.

¹⁹ « Les sanctions ONEM. Le coût pour les CPAS. Etude 2013, chiffres 2012 »
http://uvcw.be/no_index/cpas/actions/89-28243697684506272013035634450654840218.pdf

²⁰ http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/1._persbericht_werklozen_fr.pdf

L'augmentation des charges pour les CPAS et le flou laissé par le gouvernement à propos des compensations financières qui leur seront accordées est certes un réel problème.

Mais il ne faudrait pas perdre de vue que ceux qui font et feront les frais de la politique d'exclusions sont avant tout les chômeurs et pas les CPAS.

Le véritable enjeu n'est pas un transfert de charges du fédéral vers le local. Le véritable enjeu, c'est la poursuite du démantèlement de la sécurité sociale. La décision du gouvernement Di Rupo de limiter dans le temps les allocations d'insertion constitue une étape décisive dans ce processus, une des plus importantes sinon la plus importante depuis 1944...

Annexes 1 : dispositions légales en matière de disposition à travailler

La loi du 26 mai 2002 dit en son article 3. 5° que pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, une personne doit « être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ».

La circulaire du 6 septembre 2002, page 10, point 5, précise en ces termes, la manière dont la disposition au travail est examinée par le CPAS.

- la personne doit être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent.
- **cette disposition au travail n'est pas jugée de la même façon que pour la législation sur le chômage. Les critères en matière de chômage ne sont pas applicables.**
- la disposition au travail doit être évaluée selon les possibilités concrètes et les efforts personnels de l'intéressé. Il faut tenir compte de la situation spécifique du demandeur, de son âge, sa formation, sa santé, son éducation,...
- elle pourra être démontrée notamment par une inscription comme demandeur d'emploi, par des recherches personnelles de travail sur une base régulière, par une attitude positive par rapport aux offres d'emploi présentées par le C.P.A.S. ou un organisme de placement (VDAB, FOREM, ORBEM), la participation à des examens ou la poursuite d'une formation complémentaire, etc...

La même circulaire du 6 septembre 2002 p.11 évoque les raisons de santé et d'équité.

Les raisons de santé :

Le droit à l'intégration sociale peut être octroyé à une personne qui n'est pas disposée à être mise au travail lorsqu'elle peut invoquer des raisons de santé.

Exemple :

Un jeune qui pourrait travailler mais doit au préalable se faire soigner pour toxicomanie grave.

Exemple :

Un travail lourd ne peut être envisagé pour une femme enceinte de plusieurs mois ou ayant des problèmes de dos avérés médicalement.

Le CPAS peut soumettre le demandeur qui invoque des raisons de santé, étayées ou non par un certificat médical du médecin traitant, à un examen médical par un médecin mandaté et rémunéré par le centre.

Dans ce cas, la personne se présente sur demande auprès du médecin désigné par le centre, à moins que son état de santé ne le permette pas. Le médecin vérifie si des raisons de santé peuvent être invoquées par l'intéressé. Les frais de déplacement de la personne vers le médecin sont supportés par le centre selon les modalités déterminées par le centre.

Les raisons d'équité :

Les études peuvent être une exception à la disposition au travail fondée sur l'équité. Les étudiants doivent démontrer l'utilité des études pour leur avenir professionnel, une certaine aptitude aux études et une volonté d'améliorer leur condition de vie par l'exercice d'un travail à temps partiel compatible avec leurs études ou par un travail occasionnel.

Le CPAS apprécie les raisons d'équité suivant le cas d'espèce.

Exemple : Une mère isolée avec plusieurs enfants en bas âge ou handicapés et résidant en zone rurale éloignée des moyens de communication en vue de se rendre à un travail et à une crèche.

L'Arrêté royal, art. 6. § 4 stipule que « Si le centre le juge nécessaire, il peut soumettre le demandeur qui invoque des raisons de santé, étayées ou non par un certificat médical du médecin traitant, à un examen médical par un médecin mandaté et rémunéré par le centre. (...) Le médecin vérifie si des raisons de santé peuvent être invoquées par l'intéressé. Toute autre constatation relève du secret professionnel.»

La loi du 8 juillet 1976 dispose, en son article 60, § 3 que, s'agissant de l'aide sociale, "L'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées (aux articles 3, 5° [...] de la loi du 26 mai 2002 (NB. Il s'agit de la disposition à travailler comme condition d'octroi du RIS). En cas de non-respect de ces conditions, le droit à l'aide financière peut, sur proposition du travailleur social ayant en charge le dossier, être refusé ou suspendu partiellement ou totalement pour une période d'un mois au maximum".

La circulaire du 7 février 2014 concernant l'obligation pour les CPAS d'inscrire leurs bénéficiaires au service régional pour l'emploi dispose que chaque bénéficiaire doit être inscrit comme demandeur d'emploi. Elle dispose aussi que « L'inscription comme demandeur d'emploi génère des obligations chez le demandeur d'emploi telles que donner suite aux offres d'emploi qui lui seront envoyées par les services régionaux, d'apporter la preuve de mener des démarches actives pour trouver un emploi, de répondre aux convocations des services régionaux, ...

Il est donc vivement conseillé aux CPAS de recourir à un système permettant de démontrer au service régional de l'emploi qu'un suivi est effectué et qu'un accompagnement du

bénéficiaire dans sa recherche d'emploi est garanti. Ainsi, par exemple, les CPAS pourraient systématiser ce suivi dans un projet individualisé d'intégration sociale .»

L'AR du 1^{er} décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'art. 19, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et AR du 1^{er} décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'art. 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, tous deux publiés au Moniteur belge du 14 mars 2014 disposent que les raisons de santé qui dispensent de la disposition à travailler doivent se prouver par un certificat médical qui doit se trouver dans le rapport d'enquête sociale.

Annexe 2 : Vade-Mecum du CPAS de Liège Vade-Mecum du CPAS de Liège à propos des chômeurs exclus

Fiche 13.02

« La possibilité d'interjeter appel est examinée dans tous les cas ».

« Il y a lieu d'examiner préalablement, en détail, l'état de besoin du demandeur, sa capacité personnelle à assumer financièrement cette situation ainsi que la capacité d'aide de son entourage et de ses débiteurs alimentaires ».

En cas de sanctions limitées dans le temps :

« Un effet rétroactif peut être envisagé avec l'accord du chef d'antenne si il a été vérifié que l'intéressé n'aurait pas pu être en possession de sa notification plus tôt.

Le chômeur sanctionné doit continuer à respecter les termes de son contrat ONEM afin de pouvoir être réadmis à l'issue de la période de sanction. Un contrat d'intégration est signé en ce sens. Ce dernier se calque au minimum (c'est nous qui soulignons) sur les motifs de la sanction ONEM, et est évalué mensuellement par le travailleur social via un rapport contradictoire »

La notification reprend les termes du contrat, les dates de rendez-vous mensuels fixés par le travailleur social ainsi que les documents à produire.

Une mise en garde est effectuée via la notification afin d'éviter autant que faire se peut, les récidives. Le demandeur est informé, qu'en cas de récidive, le centre pourrait considérer qu'il s'est mis volontairement en situation d'indigence ».
