

## **Chômage sur base des études : plus de trois ans de casse**

**Les allocations d’insertion (chômage sur base des études) ont été démantelées par le gouvernement actuel et plus encore par son prédécesseur. Le point sur la situation à la charnière de 2017 et 2018.**

**Yves Martens (CSCE)**

2012 : le gouvernement Di Rupo limite drastiquement le droit aux allocations de chômage obtenues sur base des études, appelées précédemment allocations d’attente et rebaptisé allocations d’insertion. Le changement de nom est révélateur de la connotation négative qu’avait prise le mot « attente », quand bien même il s’agissait de montrer à l’origine qu’il s’agissait d’une étape avant de décrocher des droits sur la base d’un travail. Toutes ces mesures, et leur mise en perspective dans un système d’accès de plus en plus difficile au chômage sur la base du travail, ont été détaillées dans notre [\*Etude des modifications du régime d’allocations de chômage sur base des études \(2012 - 2014\)\*](#) publiée en décembre 2014. On connaît aujourd’hui le résultat de leur application jusqu’en septembre 2017 (date des derniers chiffres disponibles).

### **Une triple attaque**

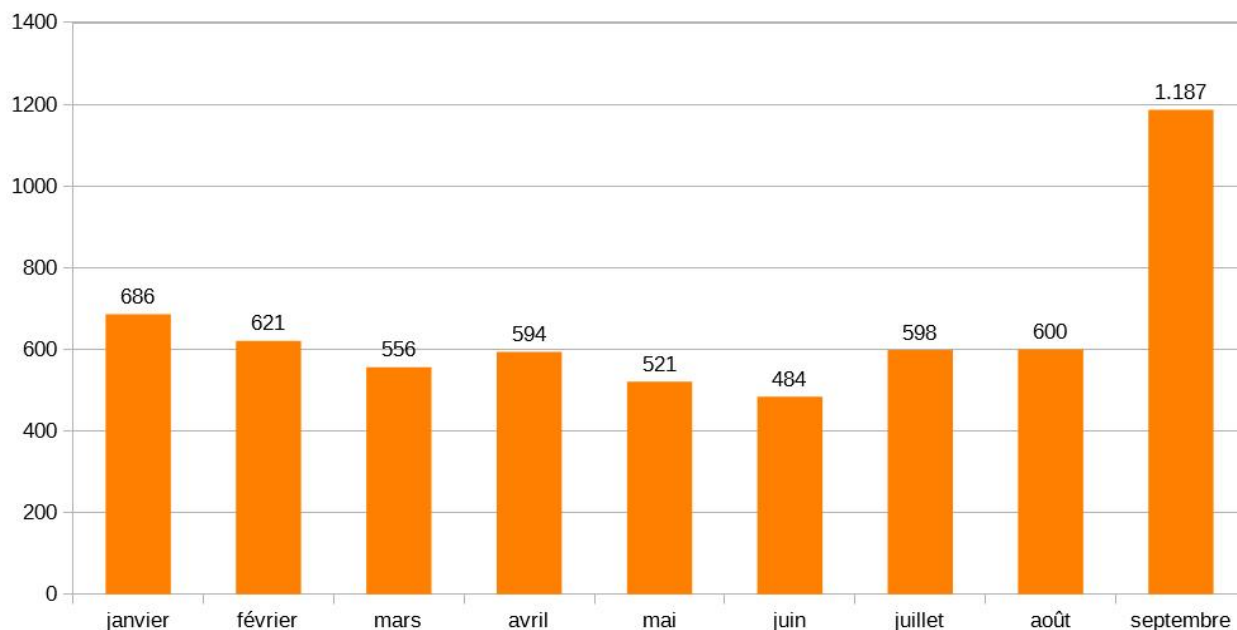
En résumé, les restrictions du droit ont pris trois formes. Primo, le stage d’attente (devenu d’insertion) nécessaire, pour le jeune au sortir de ses études, avant de bénéficier des indemnités a été rallongé de trois mois, passant à douze mois au lieu de neuf. Pendant cette période, le jeune doit faire la preuve d’une recherche active d’emploi (sur un modèle similaire à celui en place depuis 2004 pour les chômeurs indemnisés). Il-elle n’aura droit aux allocations d’insertion que s’il-elle obtient deux évaluations positives de ses efforts. Chaque évaluation négative reporte de six mois le droit à l’indemnisation. Il y a donc moins de jeunes qui accèdent à l’indemnisation et toutes celles et ceux qui y parviennent l’obtiennent avec un retard de minimum trois mois, souvent de neuf et parfois beaucoup plus. Secundo, pour les personnes qui accèdent à l’indemnisation, la procédure de contrôle des efforts de recherche d’emploi a été mise en place plus tôt, à une cadence plus intensive et avec des sanctions plus dures. (1) Tertio, et ce fut la mesure la plus spectaculaire et la plus dévastatrice, ces allocations ont été limitées à trois ans pour les cohabitants non privilégiés, quel que soit leur âge et à trois ans au-delà de 30 ans pour les chefs de ménage, les isolés et les cohabitants privilégiés (2). Cette durée a été calculée pour les personnes au chômage avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il ne s’agit donc pas d’un nouveau type de sanction mais d’un régime de fin de droit, applicable donc y compris à toutes celles et tous ceux qui par ailleurs satisfont aux différents contrôles de la disponibilité.

### **Des exclus par milliers**

La fin de droit a donc été programmée en 2012 au 31 décembre 2014 pour des milliers de personnes, dont 60 % étaient des femmes. La FGTB wallonne a dès 2012 estimé le nombre de personnes concernées à cinquante mille. Cependant, des prolongations ont été prévues, certaines dès 2012, d’autres en 2014 en réaction aux nombreuses protestations syndicales et associatives. Les unes tiennent compte des périodes de travail, y compris à temps partiel. Ce dernier concerne un grand nombre de ces allocataires (en grande majorité des femmes) qui n’ont jamais obtenu suffisamment de jours de travail dans une période limitée pour ouvrir leur droit au chômage sur base du travail mais ont pourtant travaillé longtemps voire durant toute la période dite de chômage, pendant laquelle elles-ils ne percevaient de l’ONEm qu’un complément. Les autres concernent surtout les personnes dont c’est l’état de santé qui ne leur avait pas permis d’obtenir ces périodes de travail suffisantes. (Lire ci-dessous MMPP et 33 %) Si donc le nombre de cinquante mille n’a pas été -immédiatement- atteint, la plupart des prolongations n’ont été que des sursis provisoires. Au 1<sup>er</sup>

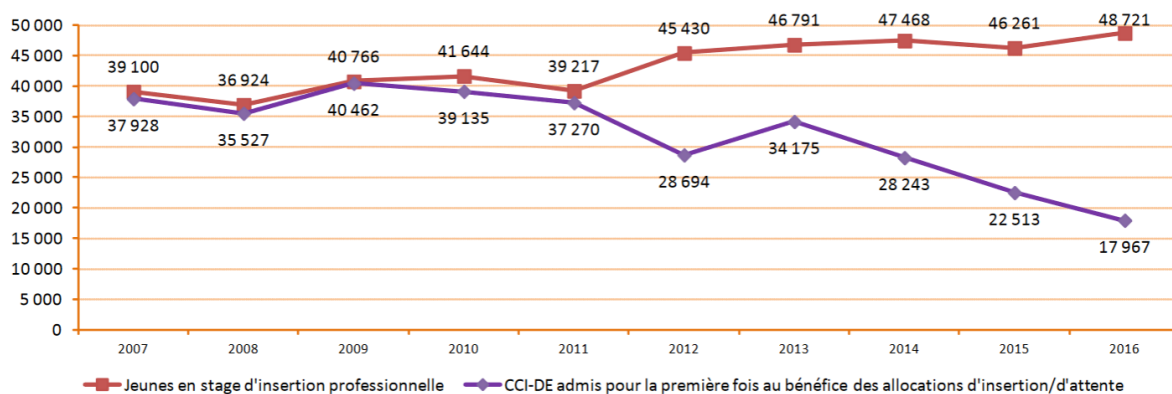
janvier 2015, ce sont finalement 16.854 personnes (dont deux tiers de femmes) qui ont perdu leur droit au chômage. Sur l'ensemble de l'année 2015, le bilan s'élève à 29.021 exclu-e-s (59 % de femmes). S'y ajoutent 7.857 en 2016 (55 % de femmes) et déjà plus de 5.000 à la fin septembre 2017. (Voir le graphique.) Le pic de septembre s'explique par le fait que le droit étant ouvert après les études, la première admission a lieu après les sessions de juin et d'août/septembre. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et septembre 2017, c'est donc un total de plus de 42.000 chômeurs qui ont perdu leur droit aux allocations en application de cette seule mesure de limitation à trois ans du droit.

### Fin de droit aux allocations d'insertion en 2017



### Un accès encore plus restreint

Le gouvernement Michel a conservé ces mesures et en a rajouté deux : l'abaissement de l'âge d'accès et l'instauration d'une condition de diplôme pour les moins de 21 ans. (3) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la limite d'âge pour demander les allocations d'insertion est ainsi passée de moins de 30 à moins de 25 ans. Autrement dit, il faut avoir maximum 25 ans moins un jour au moment de demander les allocations. Et, pour pouvoir les demander, il faut donc avoir terminé son stage d'insertion de douze mois minimum (si on a obtenu deux évaluations positives sans évaluation négative). Pas question donc de doubler une ou a fortiori plusieurs années, en secondaires ou en supérieur, de refaire sa rhéto à l'étranger, de se tromper de filière ni d'avoir une ou plusieurs évaluations négatives. Un droit à l'erreur quasi nul donc. Accéder au chômage sur base des études est pourtant souvent une nécessité ou au moins un coup de pouce important pour décrocher un emploi, étant donné les aides à l'embauche auxquelles le chômage donne droit. C'est aussi la possibilité d'une certaine autonomie, financière, mais aussi par la constitution de droits propres en Sécurité sociale. La combinaison des mesures du gouvernement actuel et de son prédécesseur a fait chuter drastiquement le nombre de premières admissions au bénéfice des allocations d'insertion. Ils étaient ainsi 37.270 jeunes à accéder aux allocations en 2013, pour seulement 17.967 en 2016. Moins de la moitié ! (Voir le graphique) Les chiffres 2017 ne sont pas encore connus mais ils seront certainement encore plus faibles. L'ensemble de ces mesures explique qu'alors que ce régime d'allocations sur base des études représentait en 2004 près de 30 % des chômeurs indemnisés à temps plein, il ne concerne plus aujourd'hui que 12,5 % d'entre eux.



|                   | CCI-DE admis pour la première fois au bénéfice des allocations d'insertion |           |                | Total  |
|-------------------|--|-----------|----------------|--------|
|                   | < 21 ans   | 21-24 ans | 25 ans et plus |        |
| 2014              | 8 020  | 14 778    | 5 445          | 28 243 |
| 2015              | 6 146  | 14 520    | 1 847          | 22 513 |
| 2016              | 4 038  | 13 056    | 873            | 17 967 |
| Evol. 2014 - 2016 | -49,7%   | -11,7%    | -84,0%         | -36,4% |

## Jobs, jobs, jobs ?

Avant même que Charles Michel n'en fasse son slogan, ces attaques contre les allocations sur base des études étaient présentées comme devant pousser vers l'emploi les personnes visées. Or, au contraire, la perte du droit fragilise particulièrement les travailleurs à temps partiel (en grande majorité des travailleuses), déjà sous pression avec l'explosion du travail étudiant. Certains estimaient que les exclus seraient « avantagement » récupérés par les CPAS, plus à même de mettre à l'emploi un public qui en est éloigné. Mais, étant donné les conditions d'octroi différentes en aide sociale et en chômage et surtout vu l'interprétation très restrictive qu'en font beaucoup de CPAS, à peine un tiers des exclus sont ensuite aidés par le dernier filet de protection sociale. Signalons aussi qu'il était prévu de mieux prendre en compte les périodes de travail, non seulement pour prolonger le droit mais également pour obtenir un « droit additionnel ». Les personnes ayant travaillé 156 jours (l'équivalent de six mois à temps plein) au cours des deux années ayant précédé la fin de droit ouvrent un droit à une nouvelle période de six mois d'indemnisation. Malheureusement, alors que les données sont connues de l'ONEm, ce droit n'est pas octroyé automatiquement, la personne doit introduire la demande elle-même. Il faut donc qu'elle en soit informée, ce qui est loin d'être toujours le cas. Le calcul des périodes et du nombre de jours est en outre parfois assez complexe, ce qui rend encore moins facile l'activation de ce droit. Que l'on ne s'étonne pas ensuite qu'il y ait des problèmes de non-recours aux droits...

## MMPP et 33 %

Dans les mesures prises par le gouvernement Di Rupo pour quelque peu adoucir son système d'exclusion massive, il y a eu en mars 2014 une prolongation de deux ans du droit pour les personnes reconnues soit en incapacité de travail de plus de 33% soit comme étant touchées par un problème Médical, Mental, Psychique ou Psychiatrique (MMPP). (4) Dans les deux cas, outre cette reconnaissance, il fallait avoir conclu un trajet spécifique avec l'organisme régional de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB). Alors que le problème était connu depuis 2012 et que syndicats et associations avaient alerté le gouvernement dès ce moment, cette décision de prolongation quelques mois avant l'échéance avait mis les organismes régionaux en difficulté. Les régions avaient donc obtenu un délai jusque fin février 2015 pour appliquer cette nouvelle procédure. Dès lors, les intéressé-e-s sont resté-e-s dans l'expectative pendant deux mois : ils et elles avaient été dûment averti-e-s de leur fin de droit au 31/12/2014 tout en recevant la promesse d'une prolongation de deux ans si la double condition était remplie. Des personnes en grande fragilité ont donc dû passer

ces deux étapes dans l'angoisse, tout en devant s'adresser au CPAS en attendant que la situation soit ou non rétablie de façon rétroactive. Beaucoup en sont resté-e-s au premier courrier et n'ont pas, par ignorance ou manque de ressources, effectué les démarches de prolongation. Un vrai chaos !

Ce sursis avait donc finalement reporté l'extinction du droit de ces bénéficiaires au 31 décembre 2016, tout en devant donner le temps aux différents acteurs concernés de trouver une solution durable. En novembre 2016, un mois avant la nouvelle échéance, un peu plus de trois mille chômeurs étaient dans ce statut précaire, majoritairement des femmes et des plus de quarante ans, sans que la situation ait vraiment évolué, malgré certaines mesures d'accompagnement (à l'intensité très variable selon les cas). Le ministre fédéral de l'Emploi, Kris Peeters, interpellé par les syndicats, promet alors de trouver une solution « *temporaire, dans l'attente d'envisager avec les régions une solution définitive* ». L'action provisoire s'est résumée à prolonger le sursis d'un an supplémentaire, 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 mot « trois ». Tout simple apparemment. Et pourtant, ce fut un nouveau chaos. Les intéressé-e-s ont à nouveau reçu une lettre annonçant leur fin de droit au 31 décembre 2016. Ces lettres sont en fait générées automatiquement tant que le droit n'est pas prolongé officiellement. Or, la publication d'un arrêté royal, ça prend du temps. Kris Peeters avait beau avoir 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* », les courriers de fin de droit sont partis ! Rappelons qu'il s'agit de personnes fragilisées par des problèmes médicaux et/ou psychologiques, pour qui on imagine les dégâts que ce type de communication chaotique entraîne ! (5)

Automne 2017. Aucune solution n'a -évidemment- magiquement été trouvée durant le nouveau délai. Conscient que cela ne se réglerait pas rapidement, Kris Peeters décide une nouvelle prolongation, de deux ans cette fois. Mais les leçons de l'an dernier n'ont pas été tirées et le cycle infernal s'est donc répété : les lettres annonçant la fin de droit ont été derechef générées automatiquement. L'arrêté royal ne sera à nouveau pas modifié à temps (on parle de mi-janvier, au mieux) et un courrier rectificatif va devoir être une fois de plus envoyé. Sauf que cette missive-là n'est pas générée automatiquement et que, fin décembre, elle n'était toujours pas parvenue à leurs destinataires. (6) Qui ont donc à nouveau vécu les « fêtes » dans l'angoisse, comme chaque année depuis 2012. Une vraie maltraitance d'Etat, systématique et répétée, contre les plus faibles...

### **Le droit à un statut solide**

Dans une société qui prétend ne vouloir laisser personne sur le bord du chemin, s'en prendre ainsi à l'un des statuts existants en Sécurité sociale est contradictoire et ne pouvait que générer de gros dégâts. L'on pouvait à la rigueur accepter qu'on réserve le droit au chômage aux personnes ayant travaillé mais à deux conditions au moins. D'abord, il aurait fallu réduire significativement le nombre de jours nécessaire pour obtenir ce droit. Or le seul assouplissement introduit par le gouvernement Di Rupo a été d'allonger la « période de référence » de trois mois. Autrement dit, pour accéder au chômage, un jeune de moins de 36 ans qui devait auparavant réunir 312 jours de travail à temps plein en dix-huit mois pour décrocher le précieux sésame dispose à présent de vingt-et-un mois pour parvenir au même total. Une décision purement cosmétique, un alibi visant à montrer qu'un changement favorable accompagnait la modification pénalisante, bref une pure hypocrisie. Deuxièmement, et Elio Di Rupo s'était largement défendu avec cet argument, le Revenu d'intégration sociale (RIS) octroyé par le CPAS est quasi identique à l'allocation d'insertion (qui est un montant forfaitaire). Mais, et le Premier de l'époque avait fait semblant de l'ignorer, non seulement les conditions pour en bénéficier ne sont pas les mêmes mais, en outre, sa ministre de l'Intégration sociale de l'époque, Maggie De Block, avait durci les critères, notamment concernant la prise en compte des ressources des ascendants/descendants 1<sup>er</sup> degré (parents/enfants). Son

successeur du gouvernement Michel, Willy Borsus, a surenchéri dans le même sens, en conditionnalisant davantage encore le droit, notamment en renforçant la contractualisation. Sans compter évidemment que même le « simple » changement de caisse a de vrais impacts locaux, les communes supportant une part du RIS là où la solidarité est fédérale pour le chômage.

Dès lors, il nous semble nécessaire de rétablir un véritable droit initial aux allocations de chômage pour les jeunes au sortir de leur scolarité obligatoire, au minimum dans les conditions d'avant 2012, à moins de modifier en profondeur (dans le sens de l'assouplissement) les conditions d'accès au chômage sur base du travail et au RIS. Agir autrement c'est précariser toujours davantage d'une part, donner des arguments aux partisans du projet ultralibéral de revenu de base d'autre part. A la réflexion, c'est peut-être bien le véritable (double) objectif...

(1) Cette activation plus dure a été supprimée avec la régionalisation du contrôle des efforts de recherche d'emploi, une même procédure étant à nouveau appliquée tant aux chômeurs ayant ouvert leur droit par le travail qu'à ceux qui l'ont obtenu suite à leurs études.

(2) C'est-à-dire cohabitant avec quelqu'un disposant uniquement de revenus de remplacement.

(3) Auparavant il fallait avoir terminé le niveau d'études (6ème année de l'enseignement secondaire général ou au moins la 3e année de l'enseignement secondaire professionnel, artistique ou technique) mais pas nécessairement avoir décroché le diplôme. Désormais, les moins de 21 ans doivent disposer du diplôme.

(4) La reconnaissance est effectuée par un médecin agréé par l'ONEm pour les 33 %, par le service social de l'organisme régional de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB) pour les MMPP.

(5) Explications détaillées dans notre analyse *Allocations d'insertion : deux ans après, un nouveau chaos!*, décembre 2016, disponible sur <http://www.asbl-csce.be/documents/MMPP2016.pdf>

(6) Au moment de boucler, nous apprenons que la lettre est finalement arrivée le 27 décembre en Wallonie mais toujours pas à Bruxelles...

*Janvier 2018*

*Analyse réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente.*

*Libre diffusion et reproduction moyennant la mention de la source, selon la licence creative common by-nc-nd 2.0be*