

Chômage et CPAS: le risque d'une double exclusion

Le dernier Rapport annuel de l'ONEm lui-même le confirme sans équivoque: le plan de contrôle renforcé des chômeurs mis en place en 2004 est une gigantesque entreprise de sanctions et d'exclusions. En outre, la réglementation en matière d'allocations de chômage prévoit une kyrielle de motifs possibles de sanction et d'exclusion¹ autres que celles contenues dans le plan de contrôle². Et cette réglementation est appliquée avec zèle!

Que deviennent les chômeurs sanctionnés ou exclus par l'ONEm? La question s'était posée lors de la mise en place des nouvelles mesures de contrôle en 2004³. Quelle serait l'attitude des CPAS? Accorderaient-ils le RIS ou s'aligneraient-ils sur la position de l'ONEm pour considérer le chômeur exclu comme "non disposé au travail" et lui refuser le RIS sur cette base?

LES CPAS SONT OBLIGÉS D'EXAMINER LA DEMANDE DES CHÔMEURS SANCTIONNÉS.

Cette question est certes importante (et nous tenterons d'y répondre sur deux plans: la légalité d'une part, les pratiques concrètes des CPAS d'autre part). Mais elle est insuffisante et doit être complétée.

En effet, même lorsque les CPAS n'assimilent pas l'exclusion du chômeur pour "insuffisance de recherche d'emploi" à une "non-disposition à travailler", de très nombreux

UN CHÔMEUR SANCTIONNÉ OU EXCLU PAR L'ONEM A-T-IL DROIT AU R.I.S. OU À L'AIDE SOCIALE FINANCIÈRE ÉQUIVALENTE? EN PRINCIPE OUI, EN PRATIQUE PAS TOUJOURS. LES COHABITANTS SONT PARTICULIÈREMENT TOUCHÉS. PASSAGE EN REVUE DES ARGUMENTS.

Bernadette Schaeck
Défense des Allocataires Sociaux (DAS)

chômeurs sanctionnés ou exclus n'ont pas droit au RIS (ou n'ont droit qu'à un montant très bas) parce que les conditions d'octroi, les catégories de bénéficiaires et les modalités de calcul sont différentes de celles en vigueur en matière d'allocations de chômage. D'après une étude récente réalisée par la Fédération des CPAS wallons⁴, seulement 38 % des exclus (temporaires ou définitifs) étaient pris en charge par les CPAS en 2008 (ils étaient 46 % en 2007).

Cela n'a rien d'étonnant. Les 62 % restants recouvrent sans aucun doute des situations très différentes (parmi lesquelles les "exclus d'office" par les CPAS). Mais ils représentent en grande partie ceux qui n'ont tout simplement pas droit légalement au RIS.

CONTEXTE PLUS LARGE

La politique de l'ONEm aboutit donc à exclure de tout revenu une

frange grandissante de la population. Les cohabitants sont particulièrement touchés comme nous le verrons plus loin. Ils sont en effet très nombreux à n'avoir pas droit au RIS. C'est un peu comme si l'article 80 qu'on a fait sortir par la porte était rentré par la fenêtre. Cette mesure permettait de retirer les allocations de chômage aux cohabitants pour chômage "anormalement long". Elle a été suspendue, en contrepartie du plan de contrôle renforcé. Mais "on" retrouve les cohabitants au tournant! L'étude de la fédération des CPAS wallons constate que, parmi les exclus par l'ONEm, ce sont principalement des familles qui sont prises en charge par les CPAS. Très peu de cohabitants: cela s'explique.

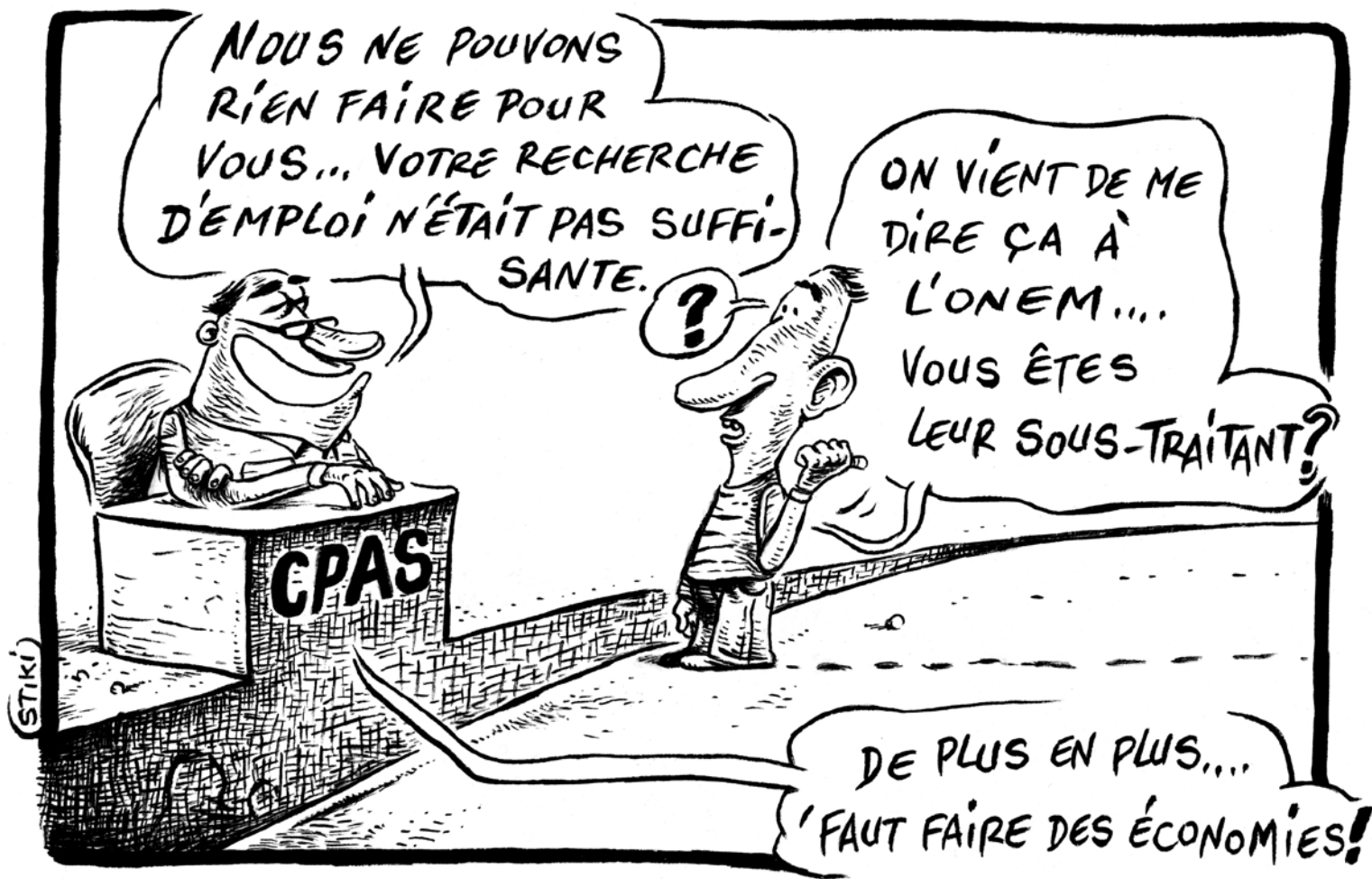
Cette réflexion s'inscrit dans un contexte plus large. Nous nous mobilisons pour que les CPAS accordent le RIS aux exclus de l'ONEm. Il s'agit d'une revendication immédiate élémentaire pour permettre aux personnes concernées de ne pas tomber dans l'extrême pauvreté. Mais nous restons surtout mobilisés pour la suppression pure et simple de plan de chasse aux chômeurs, et la fin de la politique

de sanctions multiples appliquées par l'ONEm. Nous combattons aussi une disposition essentielle de la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui entre dans la même logique que celle du plan de contrôle renforcé des chômeurs, à savoir la contractualisation du RIS et ce qui ressemble à l'"activation du comportement de recherche d'emploi" chère à l'ONEm.

En effet, le CPAS peut de manière arbitraire juger de la "disposition à travailler" du bénéficiaire, y compris en lui imposant la signature d'un contrat d'intégration reprenant une série non limitative d'obligations à remplir⁵. Démarche somme toute très comparable à celle de l'ONEm sur le fond, même si elle est généralement appliquée de manière moins brutale.

PAS LES MÊMES CRITÈRES QUE L'ONEM

La "disposition à travailler" est certes une des conditions d'octroi du RIS. Pour autant, les CPAS ne peuvent pas s'aligner "sans plus" sur la position de l'ONEm. En résumé, que dit la loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale? "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.)

Il ressort donc clairement des dispositions légales que les CPAS sont obligés d'examiner la demande des chômeurs sanctionnés ou exclus, et ne peuvent s'aligner sans plus sur la position de l'ONEM. Les CPAS qui refusent d'office d'accorder le RIS aux chômeurs sanctionnés ou exclus (il y en a!) sont donc tout simplement

dans l'illégalité. C'est important à savoir et à faire savoir.

ALLOCATIONS ET AIDE: 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. Ces grands principes de base ont certes subi de nombreuses modifications et restrictions successives depuis un quart de siècle: instauration du taux cohabitant, exclusion des cohabitants pour chômage anormalement long, augmentation de la durée de travail nécessaire pour ouvrir le droit aux allocations... Il n'en reste pas moins vrai qu'il s'agit d'un régime

totallement différent de celui du RIS et de l'aide sociale financière. Ces deux derniers relèvent en effet de la notion d'"état de besoin": ils sont accordés en fonction de la situation financière du demandeur et de sa famille. Les implications en sont nombreuses.

Nous examinerons ici l'incidence des catégories de bénéficiaires du RIS, de la prise en compte des revenus, du mode de calcul du RIS, principalement au travers d'exemples, tant il serait fastidieux, voire impossible, d'établir des comparaisons exhaustives. Parce que c'est un peu comme comparer des pommes et des poires. Entre les deux régimes, les catégories de bénéficiaires, les conditions d'octroi et les modes de calcul ne sont pas comparables.

LES CATÉGORIES

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 dans les deux régimes.

Pour le CPAS, une famille avec personne à charge, c'est un couple avec enfant(s) ou une famille monoparentale. En apparence comparable à la catégorie "chef de famille" du chômeur, la situation comporte toutefois des différences de taille. En voici trois exemples:

► Le bénéficiaire du RIS, au contraire du chômeur, n'a pas droit au taux chef de ménage (appelons-le ainsi par facilité) s'il paie une pension alimentaire pour un ou des enfants. Il n'a droit dans ce cas 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 €, quels que soient le nombre d'enfants et le montant des pensions alimentaires versées. →

► 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.

► Le bénéficiaire du RIS qui a des enfants à charge est considéré comme cohabitant et non chef de ménage si une personne autre qu'un enfant majeur habite avec lui (par exemple une nouvelle compagne ou un compagnon, mais aussi un neveu, nièce ou toute autre personne habitant le même logement). Il n'a donc droit à rien si la personne avec qui il cohabite a des ressources supérieures à 948,74 € par mois.

LE MODE DE CALCUL DES MONTANTS

Entre les deux régimes, le mode de calcul est radicalement différent. C'est principalement dû au fait que le droit au RIS tient compte de l'état de besoin du bénéficiaire ET de sa famille. Exemples.

► 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 (948,74 €) 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 948,74 € n'a pas droit au RIS cohabitant. Il ne perçoit rien.

► 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**. 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 948,74 € n'a pas droit au RIS cohabitant. Il ne perçoit rien.

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 dérisoire). Mais en tant que demandeur de RIS, ils n'ont souvent plus droit à rien du tout.

REVENUS DÉDUCTIBLES DU 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. Par exemple :

► Un logement gratuit, ou des avantages en nature sont considérés comme ressources et donc décomptés du montant du RIS.

► Un bénéficiaire du RIS qui travaille a droit à une immunisation partielle de ses revenus professionnels⁷. Cette immunisation (appelée "article 35") est limitée à 3 ans à dater de la première mise au travail. Une prime de formation est considérée comme revenu professionnel et peut être déduite du montant du RIS. Un chômeur qui bénéficiait de l'AGR (allocation de garantie de revenus, complètement d'allocations de chômage au revenu d'un travail à temps partiel) avant son exclusion par l'ONem percevra beaucoup moins en application de l'article 35⁸.

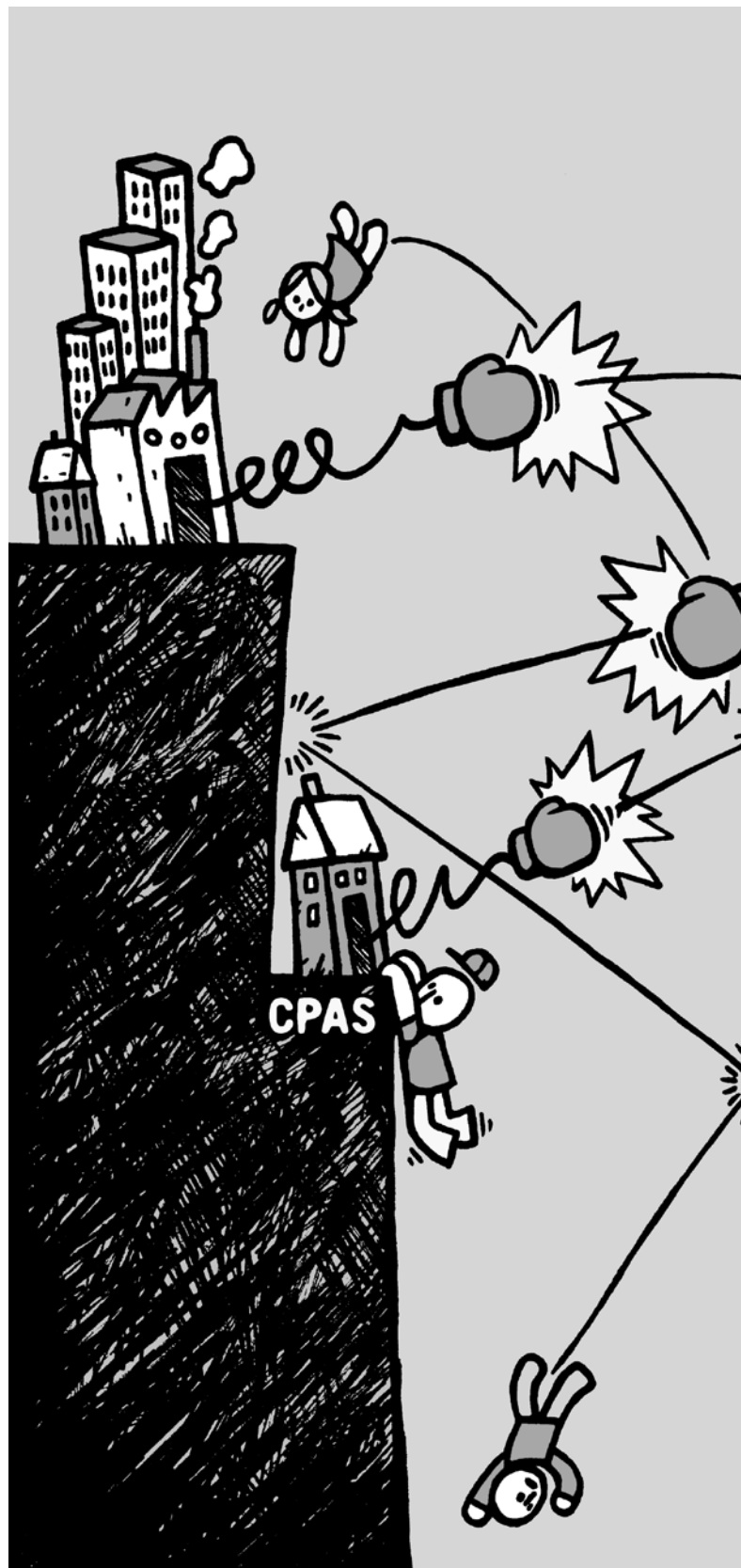
OBLIGATION ALIMENTAIRE

Nous terminerons cette partie sur les différences entre RIS et allocations de chômage par les conséquences de l'obligation alimentaire. Les parents, enfants, adoptants, adoptés, de bénéficiaires du RIS ou de l'aide sociale financière doivent intervenir financièrement en fonction de leurs ressources selon un barème établi par arrêté royal. Se soumettre à l'obligation d'enquête sur les revenus des parents et/ou des enfants est une condition d'octroi du RIS. Cela 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 les relations familiales. La simple évocation de l'obligation alimentaire entraîne souvent le retrait de la demande de RIS.

AIDE FINANCIÈRE ÉQUIVALENTE

Mais si le RIS leur est refusé, les chômeurs exclus ont-ils pour autant droit à l'aide sociale financière équivalente⁹? Pour avoir entendu à



plusieurs reprises cet "argument", principalement au cours de débats où des responsables politiques étaient interpellés sur les conséquences du plan de chasse aux chômeurs, il n'est pas inutile d'en toucher un mot.

Il faut tout d'abord savoir que les CPAS peuvent conditionner l'octroi de l'aide sociale financière, tout comme le RIS, à la preuve de "disposition au travail". La loi organique des CPAS de 1976 (dont relève l'aide sociale financière) stipule en effet que le CPAS "peut refuser ou suspendre l'aide sociale financière pour non-disposition au travail¹⁰".

Ensuite, nous estimons qu'il faut être d'assez mauvaise foi pour faire croire qu'un CPAS qui refuse le RIS (remboursé en grande partie par l'Etat fédéral) accorderait une aide sociale financière (totalement à charge du CPAS, payée sur fonds propre de la commune, sans intervention du fédéral).

PRATIQUES CONCRÈTES DES CPAS

Pour plusieurs raisons¹¹, il est très malaisé de rassembler des informations sur les pratiques des CPAS. Celles-ci se caractérisent par leur manque de transparence et leur grande disparité. Il est en conséquence difficile d'agir contre des décisions injustes. Nous avons malgré tout pu recueillir déjà un certain nombre de renseignements sur les pratiques de CPAS à l'égard des chômeurs sanctionnés ou exclus.

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 insuffi-

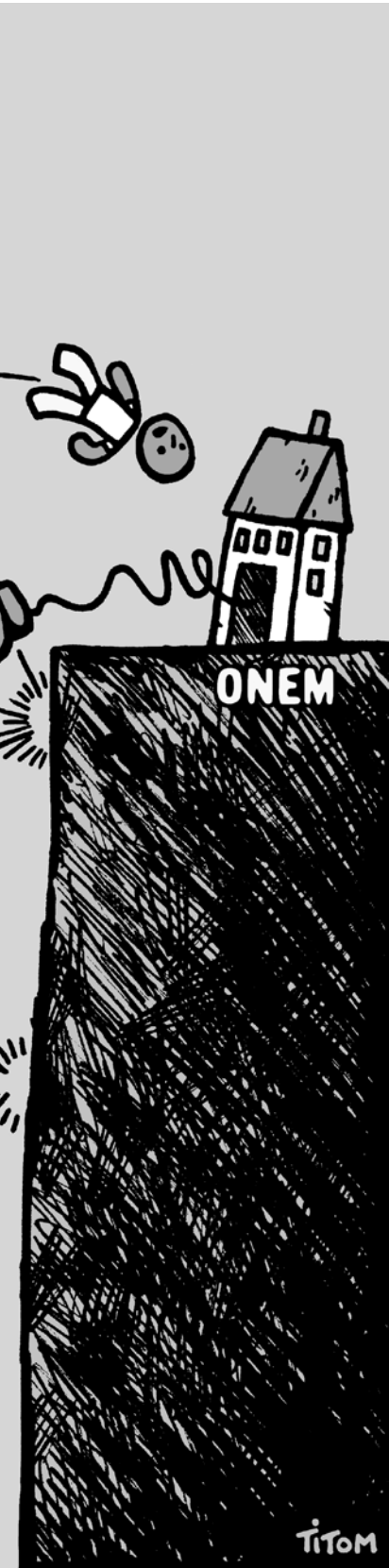
santes" (rappelons une fois encore que cette pratique est illégale). D'autres enfin, jugent au cas par cas. Ceux-là estiment que dans certains cas la décision de l'ONEm se justifie, et que dans d'autres cas non. Selon quels critères? Nul ne le sait. D'autres CPAS enfin, jugent aussi au cas par cas mais 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.

D'autres questions se posent encore: quels montants accordent les CPAS 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 €. D'autres 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 encore 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.

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. C'est inadmissible. ■

1. Voir rapport ONEm http://www.ONEm.be/D_stat/Jaarverslag/Jaarverslag_volleddig/2008/Part_4.6_FR.pdf. Pour une présentation critique de ces chiffres, cf. l'article "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104 %" in ENSEMBLE n°65, pp. 32-35.
2. Voir rapport ONEm http://www.ONEm.be/D_stat/Jaarverslag/Jaarverslag_volleddig/2008/Part_4.5_FR.pdf
3. Le CSCE avait déjà pointé cette problématique et publié un article sur cette question: "Exclus du droit au chômage... Et du droit à l'existence?", par Stephen Delalus, Journal du Collectif n°50, pp.9-11.
4. R. CHERENTI, Les exclusions ONEm. Implications pour les CPAS, Fédération des CPAS, UVCW, février 2009 http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-chomage-Etude-08.pdf. Cette étude a été présentée dans ENSEMBLE n°65, pp. 36-39.
5. La signature d'un contrat d'intégration est obligatoire pour tous les moins de 25 ans, sauf raisons de santé ou d'équité (voir plus loin dans ce texte). Le CPAS peut l'imposer aux plus de 25 ans.
6. Montant au 1.1.2005, non indexé.
7. Voir texte "Bénéficiaire du RIS et travailler pour rien ou pour si peu", sur le site du DAS <http://das-babelleir.be>
8. Voir dossier AGR sur le site du CSCE <http://www.asbl-csce.be>
9. Lorsqu'un bénéficiaire ne remplit pas les conditions d'âge et/ou de nationalité pour l'octroi du RIS, il peut obtenir une aide sociale financière (ASF). Celle-ci est la plupart du temps équivalente au RIS, bien que la loi n'en fixe pas les montants. L'ASF relève de la loi du 5 août 1976 dite loi organique des CPAS.
10. Voir annexes.
11. Nous y reviendrons en détail dans un autre texte.



La question du financement des CPAS

À de nombreuses reprises, les CPAS ont tiré la sonnette d'alarme sur les conséquences financières pour eux des mesures d'exclusion de l'ONEm. Ils dénoncent à juste titre un transfert de charges du fédéral vers le local sans que les moyens d'y faire face ne soient donnés aux entités locales.

Nous mettons en avant une revendication élémentaire: le remboursement par l'Etat de la totalité du RIS et de l'aide sociale financière accordée par les CPAS. C'est la condition nécessaire (mais pas suffisante) pour que les CPAS accordent le droit au RIS à toutes les personnes qui résident sur leur territoire et qui peuvent y

prétendre. Aucun CPAS ne pourrait plus alors considérer qu'il y a trop de chômeurs exclus, trop d'étudiants, trop de SDF, trop d'étrangers, trop de... pauvres sur son territoire, et justifier toutes sortes de restrictions en conséquence.

L'architecture du financement des CPAS est extrêmement complexe et mêle plusieurs niveaux de pouvoir. La question devrait être étudiée avec soin. En attendant, la prise en charge à 100 % du RIS et de l'aide sociale financière par le fédéral nous semble devoir être revendiquée par tous ceux qui ont le souci de défendre les droits élémentaires des plus pauvres.