

Allocs d'insertion : la vérité si je mens ?

Les allocations d'insertion ont beaucoup fait parler d'elles, ces derniers mois. Beaucoup de choses imprécises, erronées, voire mensongères, ont été dites. Nous avons donc jugé utile d'y consacrer une étude détaillée.

Yves Martens (CSCE)

Le régime d'allocations de chômage sur la base des études, particularité belge, est inscrit dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 créateur de la Sécurité sociale. Depuis lors, il représente un élément constitutif de l'assurance. L'assurance-chômage concerne « d'une part les travailleurs cotisant à la sécurité sociale, d'autre part les travailleurs qui ne remplissent pas cette condition, mais qui sont reconnus comme appartenant, en raison de leur activité ou de leurs études professionnelles, à une catégorie de travailleurs assurables contre le chômage ». Les études en question étaient, à l'origine, très spécifiques. Elles devaient mener « directement » à une profession. Au sortir de la guerre, il n'y a pas de condition de stage préalable, ni pour les étudiants, ni pour les travailleurs. Cette situation va évoluer progressivement. Un stage d'attente est très vite imposé aux personnes accédant à l'indemnisation sur la base des études. Ce stage est, en fait, une période de « carence », c'est-à-dire une période, prenant cours à la date d'inscription, durant laquelle il n'y a

pas de paiement d'allocations. A la fin des années 1940, cette période était de trois mois.

Deux régimes en « miroir »

Au fur et à mesure que les conditions d'accès sur la base du travail deviennent plus contraignantes, l'accès sur la base des études s'universalise, intégrant un nombre de plus en plus important de filières de formation. La durée du stage, elle, restera de

flexible (temps partiels, contrats à durée déterminée, intérim) : de plus en plus de personnes (et majoritairement des femmes) n'accèdent jamais au chômage sur la base du travail, alors qu'elles travaillent et cotisent régulièrement. Les organisations patronales et certains politiques répètent à l'envi que ce système est une anomalie, une incongruité. Il est pourtant intrinsèquement lié aux autres conditions d'accès à l'assurance chômage.

Comme l'ensemble des allocations, celles sur la base des études ont aussi été critiquées pour leur dimension soi-disant « passive » : le nom même « allocations d'attente » ajoute une connotation négative supplémentaire.

**Dès le début de l'activation,
les restrictions et les sanctions
ont touché davantage les
allocations sur la base des études.**

trois mois jusque 1981 ! Le plus gros changement intervient en 1982. C'en est fini de l'assimilation aux travailleurs cotisants des jeunes qui ont terminé leurs études. On crée des « allocations d'attente », dont le taux et les conditions d'octroi s'écartent progressivement des allocations de chômage acquises sur la base d'une occupation.

Dans le même temps, le marché de l'emploi devient de plus en plus

Sanctions plus lourdes

Cette manière de présenter les choses a facilité l'entreprise de destruction de ce régime, entamée sous le gouvernement Di Rupo, et parachevée par le gouvernement Michel. Mais, dès le début de l'activation, en 2004, les restrictions et les sanctions ont touché davantage ce type d'allocations.

Rappelons en effet que, lors du contrôle du comportement de recherche

CAROLINE PUNIE D'AVOIR TRAVAILLÉ !

Caroline (prénom d'emprunt) aurait dû terminer son stage d'insertion peu avant la Noël 2014, trois semaines avant son vingt-sixième anniversaire. Après une première évaluation positive, il ne lui restait qu'à engranger la seconde pour finaliser son stage et « mériter » le chômage sur la base de ses études. Mais juste avant son dernier entretien à l'Onem, on lui a proposé un contrat de remplacement, qu'elle a accepté avec enthousiasme. Son entretien de contrôle a

donc été reporté. Comme elle comptabilisera au moins 104 jours de travail, cette activité lui vaudra une deuxième évaluation positive d'office. Tout va donc bien. En principe. Sauf que... Le gouvernement Michel a abaissé l'âge maximal que l'on peut atteindre à la fin du stage pour bénéficier des allocations d'insertion à 25 ans ! Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} janvier, ce que Caroline ne pouvait évidemment prévoir. Dès lors, pour avoir droit au chômage, Caroline aurait dû repousser l'offre de contrat de remplacement ou le commencer plus tard. Elle aurait alors pu bénéficier du droit au chômage. Dont elle est aujourd'hui privée... pour avoir travaillé.

d'emploi par l'Onem, une évaluation négative au deuxième entretien avait des conséquences différentes selon la catégorie de chômeurs à laquelle on appartenait. Les allocataires sur la base des études se voyaient suspendus totalement pendant quatre mois, et ce quel que soit leur statut. Le sort des bénéficiaires d'une allocation de chômage sur la base du travail, quant à lui, différerait en fonction de leur statut : suspension totale pour les cohabitants, diminution du revenu d'intégration pour les isolés et les chefs de ménage.

Limitations multiples

Sous prétexte qu'il ne s'agissait pas de « véritables allocations de chômage », le gouvernement Di Rupo, a largement atomisé ce régime particulier, sans assouplir nettement l'accès sur la base du travail (1). Modification cosmétique, mais révélatrice de la moralisation typique de l'Etat Social Actif : leur nom est modifié en 2012, « attente » devenant « insertion ». Le stage d'attente, lui aussi rebaptisé « d'insertion », passe de neuf à douze mois. Et, surtout, un contrôle du comportement de recherche d'emploi est introduit pendant le stage. Il faut à présent obtenir deux évaluations positives des recherches de job, chaque évaluation négative prolongeant de six mois la durée du stage. Une procédure plus dure est mise en place pour l'activation de ceux qui bénéficient de l'allocation après le stage : contrôles plus rapides, plus fréquents et sanctions plus lourdes. La suspension intervient dès la première évaluation négative « définitive » (réponse écrite puis entretien ou deux entretiens rapprochés). Elle passe de quatre à six mois et, surtout, elle continue à courir tant qu'il n'y a pas d'évaluation positive ! Comble du comble, le droit est limité dans le temps pour ceux qui ont échappé à ces différents pièges. Il est limité à trois ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge, et à trois ans au-delà de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette fin de droit



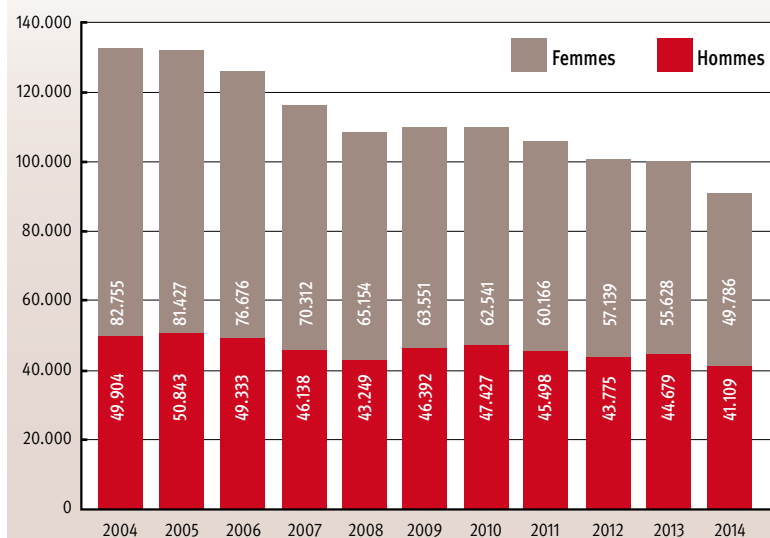
SORTIS DES STATISTIQUES

Frappés par des mesures de suspension, beaucoup d'allocataires sur la base des études ont été sortis, non pas du chômage, mais des statistiques d'indemnisation. Ce graphique, qui reprend le nombre moyen d'allocataires payés par an entre 2004 et 2014, le montre : entre 2004 et 2008, leur nombre est en diminution

constante. Après une brève hausse due à la crise de 2008, la baisse a repris ensuite : les suspensions et les exclusions ont plus que compensé l'afflux de nouveaux bénéficiaires. Explication : une personne qui a subi une suspension de quatre mois n'apparaît plus pleinement dans la moyenne annuelle. Elle ne représente plus

que 2/3 d'unité, correspondant aux huit mois d'indemnités perçues. Autrement dit, trois personnes suspendues durant quatre mois représentent, dans le graphique, une personne en moins au chômage. Et cela même si chacune des trois est toujours sans emploi ! Lorsque, en 2012, la suspension passe à six mois, deux suspendus suffisent à faire croire que le nombre de chômeurs a diminué d'une unité ! A quoi s'ajoutent évidemment les exclusions prolongées et définitives. Donc, en termes de semaines payées (et non en termes de nombre réel de chômeurs), les allocations sur la base des études ont diminué de 31,5 % entre 2004 et 2014, et de 14 % entre 2011 et 2014. La majorité de cette diminution a concerné les femmes. Le nombre d'hommes est, quant à lui, resté presque stable.

ALLOCATAIRES SUR BASE DES ÉTUDES (PAR GENRE) : ÉVOLUTION DE 2004 À 2014



s'est donc traduite en milliers d'exclusions au 1^{er} janvier 2015. Combien de milliers ? On ne le sait toujours pas avec exactitude.

Guerre des chiffres et regrets sélectifs

La FGTB wallonne a, très rapidement, et sans discontinuer, alerté l'opinion et les médias sur l'ampleur du phénomène (plus de 50.000 exclusions). Cette pression, relayée par d'autres syndicats et par des associations et partis, a conduit le gouvernement à introduire une série de mesures partiellement correctrices. Cela a permis de prolonger le droit de certaines personnes, parfois pour un court laps de temps, mais en tout cas suffisant pour diminuer le nombre d'exclus à la date fatidique et permettre à certains de minimiser les chiffres.

Il est aussi intéressant de noter que les nombreuses suspensions frappant ces chômeurs depuis 2004 en

ont fait sortir beaucoup, non du chômage, mais des chiffres d'indemnisation (*lire le graphique*). Elio Di Rupo a dit, avec emphase, regretter ces exclusions. Pourtant, en juin 2014, son gouvernement en affaires courantes a encore pris des mesures renforçant l'activation dans le cadre de la régionalisation de l'emploi, ainsi que des dispositions plus dures contre les allocataires d'insertion (2). Le gouvernement Michel a repris toutes ces mesures à son compte et a encore restreint l'accès au statut pour les nouveaux demandeurs : l'âge maximal de la demande est passé de 30 à 25 ans. □

(1) Le nombre de jours nécessaire pour bénéficier du chômage sur la base du travail est resté le même, seule la période de référence pour obtenir ce nombre de jours a été légèrement allongée de trois petits mois.

(2) Ces mesures, comme les autres, sont détaillées dans l'étude téléchargeable sur le site du CSCS.