

Quel droit au CPAS pour les exclus du chômage ?

La limitation dans le temps des allocations d'insertion et le « plan d'activation du comportement de recherche d'emploi » des chômeurs sont une usine à exclusions. Dans le même temps, le droit au revenu d'intégration sociale (RIS) est hypothéqué.

Bernadette Schaeck (aDAS)

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. Par ailleurs, le contrôle de l'Onem sur la recherche d'emploi pendant le stage d'insertion (1) 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 nonaccès définitif à ce droit.

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 ? La jurisprudence des tribunaux du travail va en tout cas dans ce sens. Sauf exceptions, les CPAS accordent donc 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. 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. De l'autre, 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. Dans les faits, donc de nombreux chômeurs exclus n'ont pas droit au RIS ou perçoivent un montant inférieur à l'allocation de chômage ou d'insertion.

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. 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. Mais il n'en reste pas moins que 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 1^{er} septembre 2013, 544,91 euros pour la catégorie cohabitante, 817,36 € pour la catégorie isolée, et 1089,82 euros pour la catégorie famille avec enfant à charge. Le montant du RIS est celui de la catégorie correspondante, diminué des ressources du demandeur. Le calcul de ces ressources obéit à des règles strictes définies par la loi du 26 mai 2002 et l'arrêté royal d'exécution du 11 juillet 2002.

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. 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...

Catégories de bénéficiaires et modes de calcul 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. Un exemple ? Le bénéficiaire du RIS, au contraire du chômeur, n'a pas droit au taux chef de ménage s'il paie une pension alimentaire pour un ou des enfants. Il n'a droit qu'au taux isolé,



AIDE FINANCIÈRE ÉQUIVALENTE : 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.

Au niveau des montants de l'aide, sauf exceptions, les CPAS accordent généralement l'équivalent des trois catégories en RIS. Là où le bât blesse, c'est au niveau de la prise en compte des ressources. De plus en plus de CPAS n'appliquent pas aux bénéficiaires de l'aide équivalente les immunités 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). Les conséquences financières peuvent être très importantes, puisque l'ensemble de ces ressources peuvent être déduites du montant du RIS à percevoir.

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

augmenté d'un complément en aide sociale variable en fonction du montant de la pension alimentaire payée, mais plafonné à 91,67 euros (2), et ce quels que soient le nombre d'enfants et le montant des pensions alimentaires versées. C'est-à-dire au maximum à 909,03 euros. Au chômage, le taux chef de ménage est de minimum 1134,90 euros pour les allocations forfaitaires (donc les plus basses).

Le **mode de calcul** des montants dus aux différentes catégories est radicalement différent, du fait que le montant accordé en RIS tient compte des ressources du bénéficiaire et de sa famille.

Exemple : un bénéficiaire du RIS qui constitue un « ménage de fait » (couple ou mode de vie où il y a un partage des frais ménagers) relève de la

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* (et non pas *doit*) tenir compte des ressources des parents ou des enfants cohabitants. 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 euros n'a pas droit au RIS cohabitant. Il ne perçoit plus 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 (petite) allocation. En tant que demandeur de RIS, ils n'ont souvent droit à rien.

L'assurance chômage reste un régime totalement différent de celui du RIS et de l'aide financière équivalente.

Prise en compte des revenus

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.

Un bénéficiaire du RIS qui travaille a ↗

⇒ droit à une immunisation partielle de ses revenus professionnels (3). Cette immunisation (appelée article 35) est limitée à trois années de travail (réparties sur six) à dater de la première mise à l'emploi. 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. Lorsqu'un bénéficiaire possède une maison, le revenu cadastral est considéré comme une ressource et est donc partiellement déduit du montant du RIS, selon un mode de calcul précis. 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, ce qui n'empêche pas certains CPAS de refuser leurs droits à ceux qui possèdent une habitation. Notons que toute une série de revenus sont totalement immunisés. Il s'agit, entre autres, des allocations familiales lorsqu'elles sont perçues par les personnes qui élèvent l'enfant, des primes et allocations de déménagement, des pensions alimentaires perçues pour un enfant, des prestations en ALE, des bourses d'étude...



LES PRATIQUES PEU TRANSPARENTES DES CPAS

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. Certains CPAS accordent le RIS sans réserves. D'autres le refusent « d'office », au motif que le demandeur n'est pas « disposé à travailler » vu que l'Onem estime ses « recherches d'emploi insuffisantes » (cela est pourtant illégal puisque le CPAS ne peut examiner la disposition au travail qu'à partir de l'in-

troduction de la demande). D'autres enfin, jugent au cas par cas et suivent, ou non, la décision de l'Onem. Selon quels critères ? Nul ne le sait. Et c'est le CPAS qui en décide souverainement. Certains CPAS examinent le droit au RIS sur la base de la situation familiale : les demandeurs qui peuvent espérer une « solidarité » familiale ou de la part de leur environnement immédiat ne sont pas admis. D'autres exigent des demandeurs qu'ils introduisent un recours au Tribunal du Travail contre la décision de l'Onem, cela étant une condition préalable à l'examen de la demande (alors

que dans la plupart des cas, un tel recours ne se justifie absolument pas). D'autres encore n'accordent le RIS aux chômeurs sanctionnés qu'à la condition qu'ils signent un contrat d'intégration reprenant exactement et intégralement le contrat imposé par l'Onem, contrat dont le respect sera vérifié 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 questions se posent : quels montants les CPAS accordent-ils, et sous quelles conditions ? Cer-

tains CPAS accordent le taux complet du RIS, d'autres seulement l'équivalent du loyer, augmenté d'une aide alimentaire dont le montant tourne autour de 150 euros. Les bénéficiaires d'allocation d'insertion arrivant en fin de droit ne devraient pas, quant à eux, être soumis à toutes ces tracasseries : leur exclusion est, en effet, le résultat d'une procédure applicable à tous en fonction de critères objectifs. Il semblerait toutefois qu'un CPAS de la Région bruxelloise aurait décidé d'obliger tous les chômeurs en fin de droit d'introduire un recours au Tribunal du Travail...

La « disposition à travailler »

Une des six conditions d'octroi du RIS est d'être « disposé à travailler ». En résumé, que contiennent les dispositions légales en cette matière, et particulièrement la loi du 26 mai 2002 ? Que 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 dans le cadre de la législation sur le chômage. Les critères en matière de chômage ne sont pas applicables (circulaire du 6 septembre 2002).

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. Cela pose plusieurs problèmes. En effet, pour les médecins, il est difficile d'évaluer ce que signifie un empêchement à la disposition à travailler. La « disposition au travail » est une notion très imprécise.

Les cohabitants subissent le plus durement les conséquences de la sanction ou de l'exclusion du chômage.

La poursuite d'études constitue la principale « raison d'équité » susceptible de dispenser de la disposition à travailler. Les autres raisons d'équité sont déterminées au cas par cas, et consistent essentiellement en des difficultés d'ordre social ou familial.

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, à celle de l'Onem dans le cadre du plan de contrôle.

L'obligation alimentaire

La loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale dispose qu'« 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 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 royal.

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.

Démantèlement progressif de la Sécu

Lorsque l'on évoque les sanctions et exclusions du chômage – et à présent la limitation dans le temps des allocations d'insertion – c'est souvent pour évoquer la question de l'augmentation des charges financières pour les CPAS. Et pour dénoncer des transferts de charges du fédéral vers le local.

L'augmentation des charges financières 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 faut pas perdre de vue que ceux qui en font et en feront les frais, ce sont avant tout les chômeurs exclus, sanctionnés ou en fin de droit. 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



QUE DEVIENNENT LES EXCLUS DU CHÔMAGE ?

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).

Pour la même période, une étude sur les « flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS », réalisée par la KUL et l'ULB, donne 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 disparaissent de toute statistique. La dernière étude de la Fédération des CPAS wallons ne fournit plus d'estimations du pourcentage de chômeurs exclus bénéficiant du RIS, mais indique que 10 % des bénéficiaires sont des chômeurs exclus. Une étude récente commanditée par le SPP Intégration sociale conclut, quant à elle, qu'un chômeur sanctionné ou exclu sur cinq est aidé par un CPAS (1). Les chiffres divergent donc fortement d'une source à l'autre.

A notre avis, il est très difficile de déterminer avec un tant soit peu de rigueur le pourcentage de chômeurs bénéficiant du RIS. Ne fût-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.

Que deviennent ceux qui n'ont pas droit au RIS ? L'analyse conjointe KUL-ULB indique qu'un chômeur sur deux avait exercé un emploi (précaire) au cours des trimestres qui ont suivi l'exclusion. Notons que le fait de 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, surendettement, 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.

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

sociale. La décision du gouvernement Di Rupo de limiter dans le temps les allocations d'insertion constitue une étape importante dans ce processus. □

(1) 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.

(2) Montant depuis le 1.1.2005, non indexé et jamais revalorisé depuis lors.