

Exclus des allocations d'insertion : surtout des femmes wallonnes

Quel est le bilan des mesures prises depuis 2012 contre les allocataires d'insertion ? Sans surprise, malheureusement, des exclusions massives qui touchent principalement les femmes, surtout en Wallonie, et en particulier dans les communes qui étaient déjà les plus pauvres.

Yves Martens (CSCE)

En 2012, l'article 63 de l'A.R. du 25.11.1991 a été modifié par le gouvernement Di Rupo pour instaurer un nouveau système de fin de droit automatique. Les allocations d'insertion (nouveau nom des allocations d'attente, c'est-à-dire celles qui sont octroyées sur la base des études) ont été limitées à trois ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge, et à trois ans au-delà de trente ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1^{er} juillet 2012 à partir du 1^{er} janvier 2012. Il ne s'agit pas d'un nouveau type de sanction, mais d'un régime de fin de droit, applicable donc y compris à tous ceux qui par ailleurs satisfont aux différents contrôles de la disponibilité. Etant donné que le crédit de trente-six mois est calculé à partir du 1^{er} janvier 2012, trois ans plus tard, le 1^{er} janvier 2015, un nombre important de personnes arrivaient en fin de droit, suivies chaque mois, structurellement, par de nouveaux cas. (1)

Une fois le crédit épuisé, le droit est terminé sans qu'il n'y ait techniquement une décision de sanction. Ce qui pose des problèmes d'information des personnes concernées, mais aussi des difficultés pour attester de leur situation auprès des autres organismes de protection sociale (dont les CPAS). (2) En raison de la complexité du calcul des périodes permettant de prolonger le crédit (ou, plus exactement, de ne pas l'épuiser), il y a un décalage nécessaire pour

établir les chiffres exacts de ces fins de droit. Dans son Rapport annuel 2015, l'Onem fournit des chiffres consolidés pour toute l'année 2015, mais les données détaillées n'ont été communiquées que pour la période de janvier à fin août 2015, par le ministre de l'Emploi répondant à une question parlementaire. Néanmoins ces éléments sont suffisamment représentatifs, et les chiffres complets ne devraient pas significativement changer l'analyse.

Surtout des Wallon(ne)s

Pour la période de janvier à décembre 2015 inclus, on compte ainsi 29.155 personnes qui sont arrivées au bout de leurs trente-six mois de droit aux allocations d'insertion : 16.854 dès janvier, et 12.301 de février à décembre. Passé le mois de janvier donc et son gros contingent de sanctionnés, la mesure continue à frapper en moyenne un millier de personnes par mois.

Pour ce qui est du profil des exclus, 82,6 % vivent à Bruxelles ou en Wallonie. C'est la Wallonie qui totalise le plus grand nombre de personnes en fin de droit : 66,1 %. Bruxelles et la Flandre comptent pratiquement la même proportion d'exclus, soit respectivement 16,5 et 17,4 %. Le détail par arrondissements est connu pour les 25.040 personnes qui ont perdu leurs allocations d'insertion entre janvier et août 2015. En Wallonie, il apparaît que le Hainaut totalise à lui seul 7.740 exclusions. Cela repré-

sente près de la moitié des Wallons touchés (46,82 %), et près d'un tiers de tout le pays (31 %). Si l'on regarde la province à la loupe, on voit que les arrondissements de Charleroi et de Mons sont les plus touchés, avec respectivement 12 % et 8 % des personnes concernées. La situation est également grave en province de Liège, qui concentre 22 % des exclusions de tout le pays, les arrondissements de Liège et Verviers étant les plus affectés.

Surtout les communes pauvres

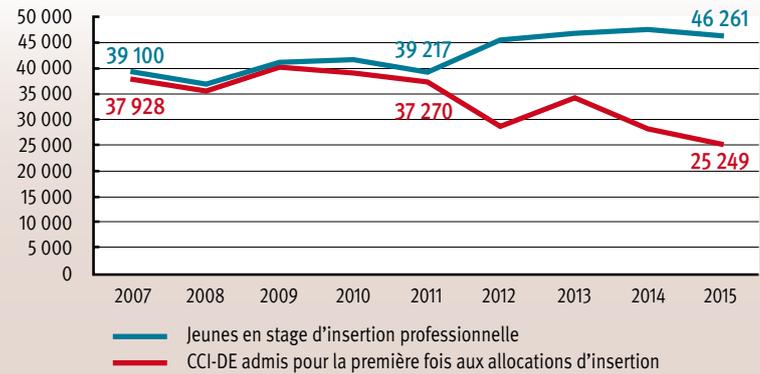
La FGTB wallonne a pu obtenir les chiffres par commune pour les dix premiers mois de 2015. Et elle a été plus loin dans l'analyse en liant ces

La moitié de la baisse du chômage est imputable à la seule mesure de fin de droit aux allocations d'insertion : l'Onem lui-même le reconnaît.

données au PIB, à la population et aux variations du nombre de Revenus d'intégration sociale (RIS, l'allocation octroyée par les CPAS). Les communes les plus pauvres de Wallonie, déterminées à partir du produit intérieur brut (PIB) par ha- ↗

⇒ bitant, sont aussi celles où le pourcentage d'exclus par rapport à la population totale est le plus élevé. Ainsi, à Boussu (21.962 euros de PIB/habitant), le taux est de 1,09 %. A Waterloo (36.948 euros de PIB/habitant), il n'est que de 0,10 %. « Dans les communes les plus pauvres, on a un exclu pour cent habitants (ce qui est quand même beaucoup). Dans les plus riches, on est autour de un pour mille, pointe Thierry Bodson, secrétaire général de la FGTB wallonne. Le sillon industriel est clairement touché » : les poches les plus concernées

ÉVOLUTION DES ENTRÉES



Il faut craindre une dualisation de plus en plus forte entre ceux qui s'en sortent et ceux qui trébuchent.

par les exclusions des allocations du chômage vont de Mons à Verviers, en passant par La Louvière, Charleroi et Liège. (3)

Ces exclusions ont un impact direct sur les finances des communes et des CPAS, d'autant plus grave que ce sont les communes les plus pauvres qui sont les plus mises à contribution. Et d'autant plus absurde qu'il faut rappeler que, pour un isolé, l'allocation d'insertion est pratiquement du même montant que le RIS (soixante centimes de différence !)

Surtout des femmes

Comme prévu, ce sont les femmes qui forment l'essentiel des exclus du bénéfice des allocations d'insertion : 60,4 %. Cette proportion est quasiment identique dans les trois Régions du pays (*lire le graphique ci-contre*).

Concernant l'âge des personnes exclues, 14,1 % ont moins de 25 ans, 23,9 % entre 25 et 29 ans, 39,1 % entre 30 et 40 ans, 19,1 % entre 40 et 50 ans, 3,8 % plus de 50. Autrement dit, 62 % ont plus de 30 ans, ce qui prouve une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas de « chômage de jeunes qui n'ont jamais travaillé ».

Enfin, examinons la répartition par catégories familiales. Il aurait été intéressant de connaître aussi le détail de cette répartition par genre et par âge. Ces données ne sont malheureusement pas encore disponibles.

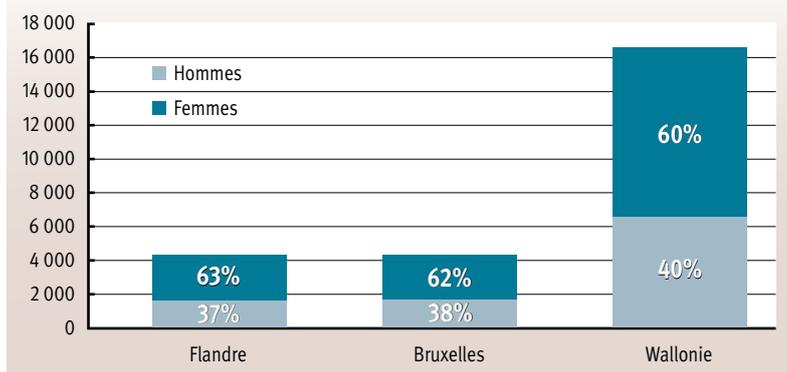
Néanmoins, on sait que la majorité (58,2%) des personnes concernées sont des femmes entre 30 et 50 ans. Au niveau national, il s'agit pour un quart (25,1%) de chefs de ménage. Mais la disparité régionale est énorme. En Flandre, la majorité écrasante sont des cohabitants (75%), pour seulement 15 % de chefs de ménage. Ce qui implique qu'il y a moins d'impact pour les CPAS, à double titre : un moins grand nombre de personnes, et parmi elles, peu qui entrent dans les conditions du Revenu d'intégration, du fait qu'elles cohabitent avec une personne disposant de revenus. En revanche, côté francophone, la situation est tout autre. On compte 29 % de chefs de ménage en Wallonie et 27 % à Bruxelles (sur la base des chiffres des huit premiers mois). La conclusion est claire : dans la majorité des cas, la personne

exclue est une femme, âgée de 33 à 50 ans, dont l'allocation est la seule ressource du ménage (hors allocations familiales). On peut sans risque affirmer que, dans la majorité des cas, il s'agit d'une femme seule avec un ou plusieurs enfant(s)...

Moins d'entrées

On l'a vu, les sorties des allocations sont massives. L'autre manière de diminuer le nombre de chômeurs, c'est d'empêcher ou retarder l'accès aux allocations, et donc de diminuer les entrées dans le système. Dans cette optique, le gouvernement Di Rupo avait pris deux mesures : la prolongation de la durée minimale du stage d'insertion (de neuf à douze mois), et l'évaluation des efforts de recherche d'emploi pendant le stage. Deux évaluations positives sont nécessaires pour que le stage soit considéré comme fructueux, et chaque évaluation négative prolonge le stage de six mois supplémentaires. Ces mesures ont évidemment mené à une augmentation du nombre de jeunes en stage d'insertion, et à une diminution du nombre d'entrants

FINIS DE DROITS AUX ALLOCATIONS D'INSERTION (1-8/2015) PAR GENRE ET PAR RÉGION



dans le régime des allocations d'insertion. Le nombre de jeunes qui bénéficient d'allocations d'insertion après le stage est donc moins important qu'auparavant. Il s'agit d'une conséquence directe de la prolongation du stage d'insertion, et non la cause d'évolutions conjoncturelles et encore moins démographiques. La preuve : on observe une hausse sensible du nombre de jeunes qui, après leurs études, entament un stage d'insertion professionnelle (en 2014, on comptait en moyenne mille jeunes de plus par mois par rapport à 2008). Autrement dit, pour des raisons démographiques, il y a plus de jeunes en stage d'insertion. Mais, à cause de la prolongation du stage et des contrôles de recherche d'emploi instaurés pendant le stage, il y a moins d'octrois ! L'augmentation du nombre de jeunes en stage d'insertion, entre 2011 (avant les mesures) et 2014, est ainsi de 21 % ! Le nombre de premières admissions au bénéfice des allocations d'insertion est passé de 37.270 en 2011 (avant les mesures) à 25.249 en 2015, soit 12.021 de moins (*lire le graphique en p. 20*) ! Une diminution d'un tiers, alors que le nombre de jeunes qui devraient en bénéficier augmente !!!

Un accès encore plus restreint

Quel est le rôle dans la baisse de nouveaux entrants des mesures du gouvernement Michel ? Les deux mesures en question sont l'abaissement de l'âge d'accès au régime et l'instauration de la condition de diplôme. Depuis le 1er janvier 2015, la limite d'âge pour demander les allocations d'insertion est passée de 30 à 25 ans. De ce fait, moins de jeunes entrent en ligne de compte pour introduire une demande d'allocations, ce qui a provoqué une baisse drastique des entrants de 25 ans ou plus. En outre, une condition de diplôme s'applique depuis le 1er septembre 2015, avec pour conséquence que les jeunes de moins de 21 ans qui quittent les bancs de l'école sans diplôme ou certificat ne rentrent plus en ligne de compte pour introduire une demande d'allocations. Cette mesure contribue à la baisse des entrées de jeunes en rupture de scolarité et renforce donc leur exclusion.

En 2015, le nombre, sur une base annuelle, des premières admissions au bénéfice des allocations d'insertion

est inférieur de 31,7% à celui enregistré en 2013, première année où on pouvait mesurer les effets des mesures Di Rupo. Les mesures Michel ont donc aggravé la situation. Voyons ce que ça donne entre 2014 et 2015 (cette dernière année étant celle de l'entrée en vigueur des mesures Michel).

En 2015, il y a eu 6.146 premières admissions de jeunes de moins de 21 ans, pour 8.020 en 2014. Même si les différentes mesures interviennent en même temps, l'importance de la

mesure de fin de droit aux allocations d'insertion. Nous rappelons qu'il faut y ajouter toute la panoplie des autres sanctions et des non-admissions. Les offices régionaux, comme Actiris et le Forem, se réjouissent particulièrement de la diminution du chômage des jeunes, objectif principal qui leur a été assigné par les gouvernements régionaux. Or, comme nous l'avons vu au point précédent, cette baisse s'explique principalement par le fait qu'on retarde ou qu'on empêche l'accès des jeunes aux allocations. Il faut reconnaître qu'Actiris joue le jeu de la

La mobilisation contre l'exclusion est plus que jamais une nécessité absolue.

diminution pour les moins de 21 ans est sans conteste due aux mesures Michel. Même s'il ne s'agit pas de la totalité de ces 1.874 bénéficiaires en moins, c'est certainement la toute grosse majorité de ce contingent.

Pour les 25 ans et plus, la baisse est encore plus spectaculaire : on est passé de 5.445 premières admissions en 2014 à 1.847 en 2015, soit 3.598 de moins ! Mais, surtout, en 2016, cette catégorie va presque totalement disparaître (il y a de rares exceptions comme par exemple le fait que la personne n'a pu entrer sa demande d'admission parce qu'elle travaillait au moment où le stage se terminait et a atteint l'âge de 25 ans ensuite).

A noter que l'âge moyen d'inscription des diplômés universitaires chez Actiris par exemple, est de 24,7 ans (trop tard, donc, selon le nouveau régime, pour bénéficier encore des allocations d'insertion). Il faut donc s'attendre, et c'est déjà le cas dans les premiers chiffres 2016 d'Actiris, à une baisse du nombre de jeunes en stage d'insertion, due au simple fait que le jeune sait qu'il aura dépassé l'âge limite en fin de stage.

Moins de chômeurs... comptés

Les bulletins de victoire clamant la baisse du chômage sont fréquents, tant de la part de l'Onem que des offices régionaux de l'emploi ou des gouvernements. L'Onem reconnaît lui-même dans son Rapport annuel 2015 que la moitié de la baisse du chômage est imputable à la seule

transparence en donnant les chiffres des personnes inscrites librement, c'est-à-dire sans être indemnisées, ainsi que de celles qui sont obligatoirement inscrites parce que bénéficiant du Revenu d'intégration au CPAS.

Il reste que l'impact exact de toutes ces mesures est extrêmement difficile à établir. Plus inquiétant encore, la disparition d'un nombre croissant de personnes des statistiques et des catégories d'ayants droit doit nous faire craindre une dualisation de plus en plus forte entre ceux qui s'en sortent et ceux qui trébuchent. La mobilisation contre l'exclusion est donc plus que jamais une nécessité absolue. Un maigre espoir pourrait venir de décisions judiciaires qui semblent prometteuses : nous y reviendrons prochainement. Malheureusement, vu le temps des procédures et sachant que l'Onem va systématiquement jusqu'en cassation, le jour où une décision définitive est prise, même si elle est positive, il est souvent trop tard pour s'en servir au profit des victimes précédentes... □

(1) Nous avons consacré en 2014 une étude détaillée aux évolutions de l'indemnisation du chômage sur la base des études. Elle est téléchargeable sur le site du CSCE.

(2) Le CPAS peut constater la fin de droit en consultant la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, mais la personne intéressée ne dispose pas de document clair de fin de droit.

(3) Lire le dossier sur le site de la FGTB wallonne et l'article de *La Libre* du 28 avril (carte interactive sur le site). On parle ici de chiffres par commune, alors qu'il est question plus haut d'arrondissements.