Allocations d'insertion…

en voie de disparition !

David LANNOY ▪ octobre 2019

Depuis 2012, les allocations d'insertion - un système d'allocations de chômage minimales octroyées sur base des études - ont subi de nombreuses modifications législatives. Au point qu'aujourd'hui, leur nombre a drastiquement chuté.

Bilan et perspectives.

CENTRE D'ÉDUCATION POPULAIRE
ANDRÉ GENOT
rue de Namur 47 • 5000 Beez
T. 081/26 51 52 • F. 081/26 51 51
cepag@cepag.be • www.cepag.be

Limitations dans le temps, restrictions d'accès, contrôles renforcés… Les résultats en termes de nombre de personnes couvertes est sans appel : elles étaient 105.000 en 2011, elles ne sont plus que… 32.560 aujourd'hui [1]!

Or, par-delà les annonces triomphantes de « baisse du chômage des jeunes », derrière les statistiques, les graphiques et les rapports annuels de l'ONEM, se cachent autant de drames personnels, familiaux et sociaux. Mais, plus largement, c'est l'ensemble de la société qui vit - et subit - les conséquences de telles politiques. Car l'aggravation de l'exclusion et de la pauvreté ne concerne pas que celles et ceux directement précarisés. Ces phénomènes ont des répercussions globales sur l'ensemble de la société.

C'est dans cette perspective, et en lien avec sa Commission de travailleuses et travailleurs sans emploi que le CEPAG s'est déjà penché, à plusieurs reprises, sur l'assurance chômage, son détricotage et les conséquences qui en découlent. En tant que mouvement d'éducation populaire, il nous apparaît essentiel de déconstruire les discours simplistes et amalgames qui conduisent à l'exclusion, mais aussi de mettre en lumière leurs conséquences sociales et sociétales.

Ce texte a pour objectif de tirer un bilan global de l'ensemble des mesures prises contre les allocations d'insertion. Nous reviendrons aussi sur l'origine de toutes ces mesures - un rapport de l'OCDE passé quasi inaperçu en 2007 – afin de mettre en perspective les processus de dérégulations du marché du travail et des protections sociales dans un contexte d'austérité et de mise en œuvre de politiques libérales.

Dans les mois qui viennent, nous approfondirons ce travail d'analyse en tentant de déterminer ce que sont devenus tous les exclues et exclus ainsi que celles et ceux qui n'ont plus accès à ce régime : ont-ils trouvé un emploi et si oui, quel type ? Se sont-ils tournés vers le CPAS ou la solidarité familiale ? Ont-ils disparu des statistiques et de tout lien avec les institutions… ?

[1] Moyennes annuelles 2011 et 2019 (basée sur les premiers mois), statistiques www.onem.be.

Les allocations d'insertion, de quoi parle-t-on ?

1. Historiquement, une réponse et une adaptation de la législation à la crise.

Les allocations d'insertion étaient, avant 2012, baptisées allocations d'attente. Elles ont été instaurées au début des années 70 dans le contexte de la crise pétrolière et de l'explosion du chômage. L'objectif était de garantir un minimum vital aux jeunes demandeurs d'emploi qui se retrouvaient confrontés à une pénurie d'emploi sans précédent. Au fil des ans, ce système a également permis de garantir une allocation de remplacement aux personnes confrontées à un marché de l'emploi de plus en plus précaire et à la multiplication des intérims, temps partiels, contrats temporaires, sous-statuts…

2. Pourquoi des allocations basées sur les études ?

En Belgique, les allocations de chômage basées sur un travail salarié sont particulièrement difficiles à obtenir. Il faut en effet avoir travaillé un an temps plein sur une période de référence de 21 mois (18 mois jusqu'il y a peu). Il s'agit de conditions particulièrement strictes en comparaison avec les systèmes des pays voisins et qui sont difficiles à remplir pour bon nombre de jeunes et moins jeunes.

Nombre de jours minimum de travail salarié et période de référence selon l'âge	
Moins de 36 ans	12 mois de travail sur les 21 derniers mois
De 36 à 49 ans	18 mois de travail sur les 33 derniers mois
A partir de 50 ans	24 mois de travail sur les 42 derniers mois

Remarques :

- Il s'agit ici d'une version résumée des conditions d'admissibilité.
- On peut toujours faire valoir les conditions d'admissibilité de la tranche d'âge supérieure.
- Il existe d'autres possibilités d'admissibilité, plus complexes et marginales (plus d'informations sur le site de l'ONEM[2]).

Ainsi, de nombreux – et surtout nombreuses – allocataires d'insertion ont travaillé durant des années à temps partiel ou de manière épisodique car ne trouvant pas de temps plein ou uniquement des intérims ou des contrats à durée déterminée. Ce sont même les organismes de payement (caisses des syndicats ou CAPAC) qui les incitaient à ouvrir leurs droits sur base de leurs études – et donc de demander des allocations d'attente - plutôt que sur base de prestations à temps partiel. L'assurance chômage basée sur un temps partiel était en effet, à plusieurs niveaux, particulièrement défavorable pour les personnes privées d'emploi.

[2] https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t31

3. Et qu'en est-il de l'indemnisation ?

Contrairement aux allocations de chômage[3], les allocations d'attente sont basées sur un forfait dépendant uniquement de l'âge et de la situation familiale du demandeur d'emploi (chef de ménage, isolé, cohabitant (privilégié[4] ou non)).

Quelle que soit leur situation, ce montant reste bien inférieur au seuil de pauvreté. Qui peut prétendre vivre décemment avec 1.543 € quand on élève seule deux enfants ? Qui s'imagine une personne seule vivant facilement avec 1.187 € ?

	Seuil de pauvreté	Allocations d'insertion
Chef de ménage	1.543 € [5]	1.281 €
Isolé	1.187 €	18 à 20 ans: 558 € 21 ans et plus : 932 €
Cohabitant	- [6]	474 € ou 525 €

4. Un « jackpot » facile à dégoter ?

Les conditions nécessaires pour percevoir des allocations d'insertion ont évolué au fil du temps et des changements de législation. Il y a toujours eu un stage d'attente (maintenant appelé d'insertion) : une période de recherche d'emploi, après la fin des études, durant laquelle le jeune n'a pas encore droit aux allocations d'insertion. De même, il a toujours existé des exigences en matière de type d'enseignement suivi, terminé ou réussi.

Ces dernières années, l'ensemble de ces conditions ont été particulièrement durcies :

– 2012 : allongement de la durée de stage d'insertion (ex-stage d'attente). De 6, 9 ou 12 mois selon l'âge, la durée est portée à un an pour toutes et tous en 2012.

– 2012 : limitation des allocations dans le temps. Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans sans condition d'âge pour les cohabitants dits « non-privilégiés » et à partir de 30 ans pour les sans emploi qui sont chefs de ménage, isolés ou cohabitants « privilégiés ». Le compte à rebours prend cours le 1er janvier de cette année et l'échéance est donc fixée au 1er janvier 2015.

– 2013 : systématisation et renforcement des contrôles après le stage d'insertion. Leur fréquence et la sévérité des sanctions sont renforcées par rapport aux bénéficiaires d'allocations de chômage (cet aspect des réformes a été gommée à l'occasion de la régionalisation effective des contrôles « de disponibilité des demandeurs d'emploi » en 2016-2017, les allocataires d'insertion sont, depuis cette étape, à nouveau soumis au même régime de contrôle que les autres bénéficiaires d'allocation de chômage).

[3] Le niveau de l'allocation de chômage basée sur le travail salarié est déterminé par l'(es) ancien(s) salaire(s), la situation de famille et la durée d'indemnisation.
[4] Chômeur cohabitant dont le conjoint perçoit uniquement des revenus de remplacement (chômage, allocation suite à une maladie…) d'un niveau très faible.
[5] Il s'agit ici du seuil de pauvreté « minimum », à savoir celui correspondant à un adulte et un enfant. Plus la taille du ménage est importante, plus ses besoins augmentent et plus le seuil est revu à la hausse. Ainsi, pour un ménage de 2 adultes et 2 enfants, le seuil de pauvreté est de 2.493 €.
[6] En l'absence de données sur les revenus du « conjoint », il est par définition difficile de déterminer un seuil de pauvreté pour un personne cohabitante.

– 2013 : conditionnement de l'obtention des allocations à la réussite de deux contrôles de recherche d'emploi durant le stage d'insertion.

– 2015 : renforcement des conditions d'accès liées à l'âge. L'âge limite pour introduire une première demande d'allocation d'insertion passe de 30 à 25 ans. Etant donné la durée du stage d'insertion (un an), il faut donc avoir terminé ses études avant l'âge de 24 ans pour pouvoir ouvrir ses droits.

– 2015 : restrictions d'accès liées aux études. Il ne faut plus avoir « terminé » certaines études mais les avoir réussies et donc être titulaire du diplôme requis. Ceci concerne les jeunes de moins de 21 ans. S'ils ne satisfont pas à cette condition, ils devront attendre leur 21ème anniversaire pour introduire une demande (s'ils répondent à l'ensemble des autres conditions).

5. En résumé…

La lecture des quelques lignes qui précèdent nous amènent à une conclusion sans appel : on est bien loin du système de Win for life décrié et dénoncé à grands cris par la droite et le patronat. Les conditions d'obtention des allocations d'insertion sont (de plus en plus) nombreuses et ce système ne s'adresse pas – et loin de là – qu'à des personnes n'ayant jamais travaillé.

Il ne s'agit donc nullement d'un incitant à l'inactivité des jeunes et, plus largement, des sans emploi. Ce sont, certes, des allocations assez uniques en Europe, mais qui répondent à une situation spécifique, caractérisée à la fois par des conditions d'admissibilité au chômage complet particulièrement strictes et un marché de l'emploi de plus en plus flexible et précaire. Malheureusement, les différentes mesures intervenues ces dernières années ont rendu l'obtention et la conservation des allocations d'insertion de plus en plus aléatoires, incertaines et précaires.

Exclusions, non-admissions : le bilan.

1. Les fins de droit

50.000 exclusions. Ce chiffre était avancé depuis 2012, principalement par la FGTB wallonne - notamment sur base d'analyses et de projections réalisées par le CEPAG - qui tentait d'alerter opinion publique, médias et politiques sur les conséquences dramatiques d'une décision prise à la va-vite, sur pression de la droite, qui se basait sur les amalgames et préjugés brièvement décrits ci-dessus.

Suite aux interpellations et mobilisations syndicales, quelques avancées avaient été obtenues en 2014 (des prolongations d'obtention des allocations sur base de travail (à temps plein ou partiel), de formation ou de problèmes personnels, de type psychologique, médical ou psychiatrique) et les prévisions avaient été revues à la baisse. Néanmoins, le CEPAG avait continué, aux côtés de la FGTB wallonne, d'insister : une catastrophe sociale se préparait, 30.000 exclusions étant toujours à prévoir en 2015. Les premières victimes ? Les femmes, qui constituaient deux tiers des personnes concernées et la Wallonie, qui comptait, à elle seule, plus de 65 % des exclusions à prévoir.

En face, du côté des responsables politiques de droite et patronat, les réactions étaient passées du déni au mépris en passant par les accusations de mensonges.

Pourtant, toutes ces prévisions se sont révélées… tout à fait exactes !

Certes, ce ne furent pas exactement 30.000 exclusions qui furent prononcées en 2015. Mais 29.021 !

Et, plus de quatre ans après l'instauration de la mesure, maintenant que la plupart des prolongations ont pris fin, on n'atteint pas le chiffre de 50.000 exclusions… mais bien celui de… 50.072 !

Fins de droits aux allocations d'insertion	
2015	29.021
2016	7.857
2017	6.404
2018	5.050
Mi-2019[7]	1.740
Total	50.072

Focus genre

Quant à la ventilation genrée, les projections étaient également tout à fait exactes : 6 exclus sur 10 sont des… excluEs ! Cette inégalité de genre était cependant plus fortement marquée durant les premières vagues d'exclusions massives et a tendance à légèrement diminuer avec le temps.

Fins de droit aux allocations d'insertion : ventilation genrée par année (Belgique)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Femmes	17.545	4.366	3.523	2.775	928	28.247
Hommes	11.476	3.491	2.881	2.275	812	20.158[8]

Pourcentage femmes / hommes exclus (Belgique)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Femmes	60,5 %	55,6 %	55 %	55 %	53,3 %	58,4 %
Hommes	39,5 %	44,4 %	45 %	45 %	46,7 %	41,6 %

Rem : Pour pouvoir dresser des comparaisons parlantes, il faut savoir que la répartition genrée de la population belge est de 50,8% de femmes pour 49,2 % d'hommes. Cependant, dans la population en âge de bénéficier d'allocations d'insertion (18 à 64 ans), cette ventilation est quasi égalitaire (légèrement majoritaire pour les hommes) : 49,8 % de femmes pour 50,2 % d'hommes.

[7] Deux premiers trimestres 2019.

[8] Il existe un différentiel entre le total des exclusions hommes/femmes (48.405) et le total général évoqué au-dessus (50.072). Il s'agit, très certainement, d'une différence due au fait que des personnes se voient exclues et sont donc comptabilisées comme telles mais que celles-ci introduisent, par la suite, une demande de prolongation d'obtention des allocations de 6 mois sur base de prestations de travail. Leur cas est alors retiré du total des exclusions, ce qui explique certaines légères différences entre certaines données statistiques de l'ONEM.

Focus régional

Ici aussi, les simulations du CEPAG étaient malheureusement correctes : les Régions qui souffraient déjà le plus du chômage structurel se retrouvent évidement les plus exposées sur le front des fins de droits.

La Wallonie, à elle seule, concentre deux tiers des personnes concernées et le pourcentage des exclues et exclus bruxellois dépasse la part bruxelloise dans la population belge (qui est de 10,7 %), principalement durant la première vague.

Et, comme nous l'avions déjà relevé dans différentes analyses[9], cette inégalité régionale se double d'inégalités en cascades au niveau sous-régional et local. Car ce sont en effet les communes connaissant un chômage important, et qui sont donc déjà les plus pauvres, qui ont dû subir principalement les conséquences des exclusions via l'augmentation de demandes d'aides et de revenus d'intégration sociale dans leurs CPAS.

Fins de droit aux allocations d'insertion : ventilation régionale par année

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Wallonie	19.195	5.286	4.288	3.520	1.232	33.521
Bruxelles	4.785	903	736	593	224	7.241
Flandre	5.041	1.668	1.380	937	284	9.310

Fins de droit aux allocations d'insertion : ventilation régionale par année en pourcentage

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Wallonie	66,1 %	67,3 %	67,0 %	69,7 %	70,8 %	66,9 %
Bruxelles	16,5 %	11,5 %	11,5 %	11,7 %	12,9 %	14,5 %
Flandre	17,4 %	21,2 %	21,5 %	18,6 %	16,3 %	18,6 %

Mais la chute vertigineuse du nombre d'allocataires d'insertion n'est pas seulement due aux exclusions (les « fins de droit »). Une autre origine est à chercher « à l'autre bout de la chaîne », soit au début du processus, lors de la demande d'admission.

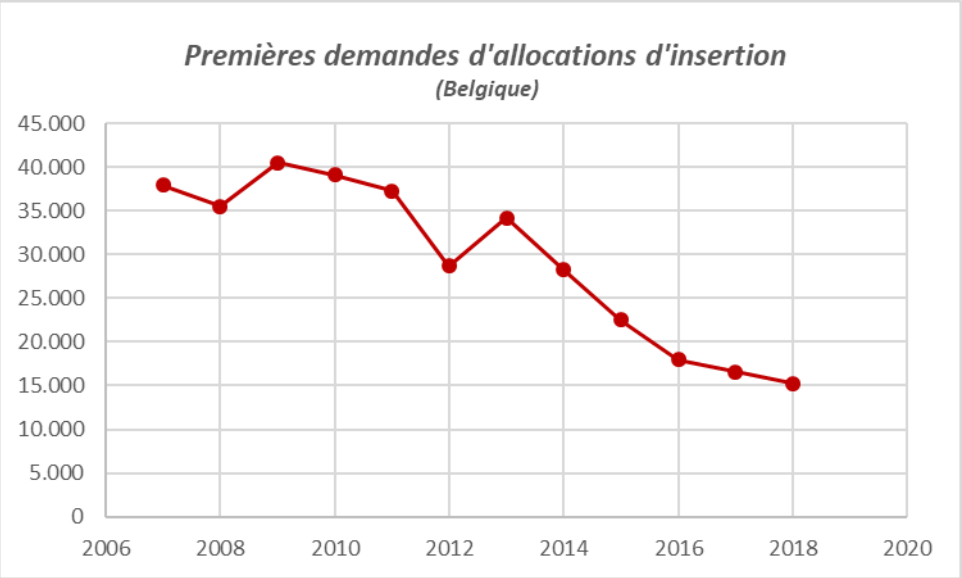
[9] *Limitation des allocations d'insertion... Le point sur les exclusions en 2015*, D.Lannoy, décembre 2014. https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/12-2014_-_exclusions_chomage_0.pdf
Impact de quelques mesures fédérales sur les Régions wallonne et bruxelloise, D. Brissa, O. Bonfond, D. Lannoy, G. Infanti, décembre 2015. https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/note_38_-_dec._2015_-_impact_mesures_federales.pdf.

2. Les non admis

On l'a vu plus haut, le bilan social désastreux des mesures du gouvernement Di Rupo (allongement du stage, renforcement des contrôles et limitation dans le temps) n'a pas suffi au gouvernement de Charles Michel. Celui-ci a en effet décidé d'introduire des restrictions d'accès (âge et diplôme) au système des allocations d'insertion.

La baisse du nombre de nouvelles demandes est elle aussi impressionnante : 50 % en moins ! En effet, avant 2015, les jeunes étaient en moyenne 30.000 à ouvrir leurs droits chaque année. En 2018, ils n'ont été qu'à peine plus de 15.000.

Premières demandes d'allocations d'insertion	
2007	37.928
2008	35.527
2009	40.462
2010	39.135
2011	37.270
2012	28.694
2013	34.175
2014	28.243
2015	22.513
2016	17.967
2017	16.541
2018	15.254



3. Chronique d'une disparition annoncée

En février 2007, l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe) publiait un Rapport sur l'emploi des jeunes en Belgique[10]. Après avoir consulté des représentants patronaux, des organisations de jeunesse – syndicales et autres – ainsi que des institutions et associations en lien avec l'emploi, les analystes de cet organisme avaient établi des « recommandations » qu'ils avaient adressées à la Belgique. Le rapport et les mesures préconisées avaient été rendus publics lors d'un colloque dans les locaux du Service public fédéral Emploi à Bruxelles.

Au terme des quatre heures du colloque, on ne pouvait que sourire lorsque les « experts » se félicitèrent de cette excellente « journée de travail » (sic !). Par contre, on n'avait pas échappé à quelques moments de grand malaise (et c'est un euphémisme…) comme lorsqu'une représentante patronale s'était désolée du fait que des « jeunes issus de l'immigration entreprennent des études supérieures clairement hors de portée pour eux » !

Mais ces anecdotes, si révélatrices soient-elles d'une « élite » totalement déconnectée des réalités vécues par la majorité des citoyennes et citoyens, ne doivent évidemment pas nous détourner de l'essentiel : les mesures préconisées par l'OCDE pour « améliorer » la situation de l'emploi des jeunes.

Parmi celles-ci, on notait, entre autres, le conditionnement de l'octroi des allocations d'attente à la recherche active d'emploi durant le stage, la limitation dans le temps des allocations d'insertion à quatre ans et, à terme, leur suppression ainsi que de nombreuses autres mesures de détricotage de l'assurance chômage qui ont été… mises en place depuis !

« *La Belgique devrait à terme supprimer l'allocation d'attente (…) L'octroi de l'allocation d'attente devrait être conditionnel à la recherche active d'un emploi ou à la participation à une mesure active pendant au moins trois mois. Sa durée devrait être limitée à quatre ans (…) L'allocation d'assurance-chômage ne devrait pas varier suivant la situation du ménage et devrait être limitée dans le temps, être conditionnelle à la recherche active d'un emploi et être fonction d'une période antérieure d'emploi. On pourrait également introduire une dégressivité de l'allocation (…)*»[11].

Toutes ces recommandations ont été suivies et appliquées, durant les douze années qui ont suivi, par des responsables politiques de différents bords !

C'est que cette institution, connue pour ses positions ultra-libérales, est coutumière de ce genre de « recommandations » aux Etats. Celles-ci consistent toujours en des mesures de dérégulation du marché du travail, de détricotage des protections sociales, de privatisations des services et biens publics… Ces mesures sont rarement appliquées telles quelles et dans la foulée de la publication des rapports. Mais ces annonces et recommandations, diffusées dans la presse, où elles bénéficient souvent d'une aura d'analyses académiques, « d'experts de haut niveau », et reprises en chœur par le monde patronal, servent de « ballons d'essai » destinés à préparer, progressivement, les esprits à l'application effective et concrète de ces mesures.

Certains avaient alerté l'opinion publique et le monde politique. Ainsi, les Jeunes FGTB avaient diffusé communiqué de presse, carte blanche et avaient alerté le Conseil de la Jeunesse

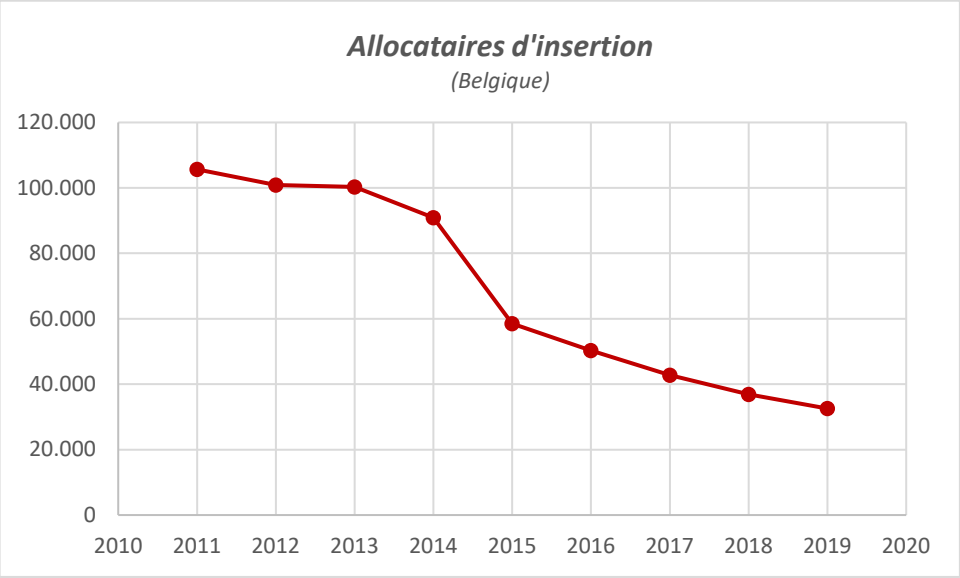
[10] Le rapport est consultable sur le site de l'OCDE : https://www.oecd.org/fr/els/emp/38090801.pdf
[11] *Rapport sur l'emploi des jeunes en Belgique*, OCDE, 2007, https://www.oecd.org/fr/els/emp/38090801.pdf.

francophone[12]. Mais on pouvait évidemment difficilement imaginer mobiliser les énergies autour de « simples » recommandations non encore suivies d'effets concrets.

Force est cependant de constater, que, 12 ans plus tard, la plupart des recommandations ont été appliquées dans la règlementation chômage. Et que les effets ont été désastreux !

La confrontation du rapport annuel 2018 et des statistiques de l'ONEM[13] est en effet sans appel : les allocataires d'insertion constituent bien une espèce en voie de disparition ! Depuis 2012, leur nombre a chuté drastiquement : - 69 % !

Allocataires d'insertion demandeurs d'emploi	
2011	105.663
2012	100.914
2013	100.308
2014	90.896
2015	58.489
2016	50.344
2017	42.803
2018	36.856
2019	32.560



[12] Le CJEF, rebaptisé depuis Conseil de la jeunesse, est l'organe représentatif et consultatif des jeunes en Belgique francophone.

[13] La version 2018 est consultable sur le site de l'ONEM :
https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2018/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf

4. En guise de conclusion… inachevée !

Depuis de nombreuses années, la Commission des Travailleurs et travailleuses sans emploi du CEPAG mène une lutte contre la stigmatisation des sans emploi et les mesures qui les précarisent.

On ne répétera jamais assez : la protection sociale des sans emploi est le meilleur rempart contre la spirale infernale de la dégradation et du nivellement par le bas des conditions de travail et de rémunération de tous les travailleurs et travailleuses. Plus globalement, c'est la question de la précarisation généralisée du marché du travail et de l'appauvrissement d'une frange croissante de la population qui est en jeu.

Dans une future analyse, nous tenterons de déterminer quels ont été – et sont encore à l'heure actuelle - les trajets des personnes exclues des allocations d'insertion : emploi durable ou précaire, CPAS, assurance maladie, solidarité familiale, délinquance...

Les réponses que nous espérons trouver seront confrontées aux promesses et déclarations d'intention politique qui avaient mené à la mise en place des mesures étudiées. Une autre manière de mettre ces dernières en perspective et de juger, ainsi, de l'adéquation entre promesses libérales et réalité de terrain.