



# Chômage : que sont les exclus devenus ?

---

David Lannoy ■ Décembre 2019

Le CEPAG a déjà consacré plusieurs analyses et événements autour de la question des exclusions du système d'assurance chômage. Il y était question de quantifier les exclusions, d'examiner leur répartition régionale, d'effectuer une analyse de genre, etc.

Ce document sera consacré à « l'après exclusion ». Qu'est-il advenu des personnes en « fin de droits » ? Ont-elles trouvé du travail ? Si oui, de quelle qualité ? Retrouve-t-on des « fins de droits » dans les CPAS ? D'autres se retrouvent-ils en maladie ? Qu'en est-il des absents des statistiques, celles et ceux qui n'apparaissent plus nulle part ?

A l'aide des statistiques et études de diverses institutions, nous tenterons d'amener un maximum de réponses à ces questions. Nous pourrons ainsi, vérifier, par les faits, si les objectifs affichés par les responsables politiques ayant mis en œuvre ces mesures (« remettre les chômeurs à l'emploi » ou encore « sortir 380.000 personnes de la pauvreté »...) ont été effectivement atteints.

## Les sources

Plusieurs institutions et organismes publics se sont déjà penchés sur la parcours des personnes ayant été exclues du bénéfice des allocataires d'insertion. On retrouve bien évidemment des études sur le sujet au niveau de l'ONEM mais aussi des services régionaux de l'emploi (FOREM et ACTIRIS pour ce qui nous préoccupe), de l'IWEPS (Institut wallon de l'étude et de la prospective) et de l'IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse) ou même certaines informations du côté de la Fédération des CPAS wallons et bruxellois.

Pour cette analyse, nous nous pencherons principalement sur l'étude de l'ONEM parue en juillet 2019<sup>1</sup>. Celle-ci présentait les statistiques concernant les itinéraires de différents groupes de sans emploi sortis du chômage à différentes dates, que l'étude comparait avec les données recueillies sur les personnes en fin de droits aux allocations d'insertion. Nous ne lancerons pas dans cet exercice de comparaison. L'objectif, ici, est d'effectuer une lecture citoyenne et critique des données concernant les fins de droits.

Les statistiques disponibles concernent les exclus et exclues des années 2015, 2016 et 2017. Les deux dernières années n'ont pas encore fait l'objet de publications de données à jour.

Nous commencerons donc par analyser les personnes qui se sont retrouvées aux portes du CPAS de leur commune avant d'aborder celles qui se sont retrouvées sous le régime de l'invalidité. Enfin, nous aborderons les « sorties vers l'emploi » et analyserons la manière dont celles-ci sont comptabilisées. L'objectif de cette analyse sera de vérifier le degré de *durabilité* de ces sorties vers l'emploi.

---

<sup>1</sup> *La limitation du droit aux allocations d'insertion : nature des sorties en 2017*, Office national de l'emploi, Juillet 2019, [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2019/2019-07-04\\_Limitation\\_droit\\_allocations\\_insertio\\_FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2019/2019-07-04_Limitation_droit_allocations_insertio_FR.pdf).

## Qui pousse les portes du CPAS

	2015	2016	2017	Total
<b>Exclusions</b>	28.756	7.748	6.307	<b>42.811</b>
<b>Exclus au CPAS</b>	6.304	1.044	818	<b>8.166</b>
<b>Pourcentage</b>	21,9 %	13,55 %	13 %	<b>19,07 %</b>

Les données reprises ci-dessus font apparaître que la proportion de personnes exclues identifiées officiellement comme bénéficiaires du Revenu d'Intégration sociale (RIS) est beaucoup plus importante dans la première « vague » de 2015. Les personnes exclues cette année-là étaient en effet, selon les données et la terminologie de l'ONEM, plus « éloignées de l'emploi » - car au chômage depuis une longue période – que celles exclues les années suivantes. Les mobilisations syndicales ont en effet permis à certains allocataires d'insertion de prolonger leurs droits sur base de périodes de travail. Ces aménagements ont donc comme conséquence indirecte le report de l'exclusion d'un certain nombre d'allocataires d'insertion. Les exclus « post-janvier 2015 » ont donc, statistiquement plus de probabilité d'avoir un CV plus rempli que ceux exclus dès janvier 2015. A l'inverse, une proportion plus importante de ceux exclus dès le début de l'année 2015 n'a souvent eu d'autre possibilité que de se tourner vers le CPAS. Les données de l'ONEM montrent d'ailleurs un lien directement proportionnel entre (longue) durée de chômage et recours au CPAS après l'exclusion.

Ces données, récoltées au niveau fédéral, ne disent cependant rien des disparités régionales et de genre observées dans la ventilation des exclusions<sup>2</sup>. A la fin de ce chapitre, nous nous pencherons sur les différences régionales et genrées observées.

La limitation dans le temps des allocations d'insertion n'est bien sûr par la seule mesure en cause dans l'augmentation spectaculaire des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale observée ces dernières années. De nombreux autres facteurs en sont également à l'origine.

Les études annuelles de Ricardo Cherenti<sup>3</sup> avaient par exemple montré les impacts importants des exclusions dues aux contrôles dits « de disponibilité » des demandeurs d'emploi. On pense aussi, plus largement, aux répercussions de la crise économique, aux très nombreuses mesures de détricotage de l'assurance chômage prises depuis 2012<sup>4</sup> ou, plus récemment, aux restrictions d'accès aux allocations d'insertion décidées par le gouvernement de Charles Michel.

Afin d'affiner ces données, nous nous pencherons donc plus particulièrement sur l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS en 2015.

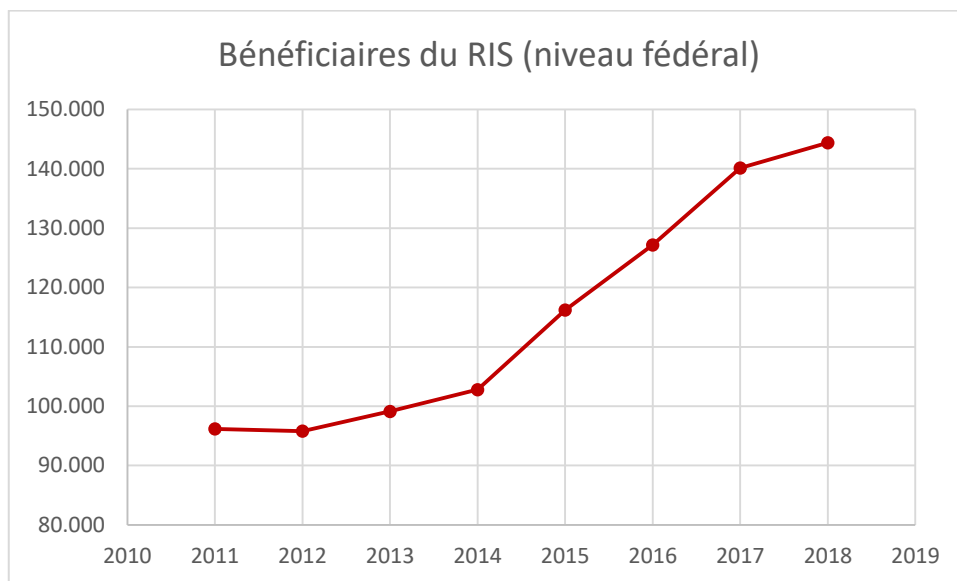
<sup>2</sup> Disparités que nous avons déjà étudiées dans différentes analyses CEPAG disponibles sur notre site [www.cepag.be](http://www.cepag.be).

<sup>3</sup> *Les sanctions ONEM : le coût pour les CPAS*, Ricardo Cherenti, Fédération des CPAS.

<sup>4</sup> Voir, à ce sujet, la liste des différentes mesures et leurs impacts chiffrés annexée à l'analyse 2012-2017, *un quinquennat sans pitié pour les sans emploi. Comment en est-on arrivé là ?*, Francis Leroy et David Lannoy, CEPAG, 2017, [https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse\\_cepag\\_-\\_oct.\\_2017\\_-\\_sans\\_emploi.pdf](https://www.cepag.be/sites/default/files/publications/analyse_cepag_-_oct._2017_-_sans_emploi.pdf).

**Bénéficiaires  
du RIS**

<b>2011</b>	96.176	
<b>2012</b>	95.799	-0,4%
<b>2013</b>	99.110	+ 3,5%
<b>2014</b>	102.776	+ 3,7%
<b>2015</b>	116.201	+ 13,1%
<b>2016</b>	127.165	+ 9,4%
<b>2017</b>	140.138	+ 10,2%
<b>2018</b>	144.389	+ 3,0%



Les années de la décennie 2010 sont marquées par une nette augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration. Et, durant celle-ci, l'année 2015 a été marquée par un « record » d'augmentation du nombre de bénéficiaires, à plus de 13% d'augmentation. Durant les deux années suivantes, la croissance du nombre de citoyennes et citoyens devant faire appel au CPAS pour survivre a également tourné autour des 10%. Si cette augmentation est sans aucun doute un indicateur de l'augmentation de la précarité globale dans notre société, elle est aussi sans conteste une conséquence de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, des restrictions d'accès décidées par le gouvernement de Charles Michel et de l'ensemble des mesures de détricotage de l'assurance chômage décidées depuis 2012.

**Focus genre**

Les données concernant le genre et la situation de famille laissent apparaître une surreprésentation des femmes seules avec enfants (la catégorie « cheffe de ménage »). Les isolés et isolées se tournent vers le CPAS dans des proportions quasi identiques, indépendamment de leur sexe. Enfin, on retrouve relativement peu de cohabitants et cohabitantes parmi les bénéficiaires du RIS. Ceci peut s'expliquer par le fait que les revenus de l'autre cohabitant ne donnent pas droit au RIS, que les exclus pensent qu'ils ne peuvent y prétendre alors que la situation de leur ménage le leur permettrait ou encore que les personnes concernées renoncent volontairement à entreprendre les démarches pour faire valoir leurs droits. Ce dernier cas de figure peut avoir différentes causes :

honte, ampleur des démarches démesurée par rapport au faible niveau du complément financier que pourrait apporter le CPAS, refus ou peur des contrôles intrusifs et des pratiques de certains CPAS... On est alors dans une situation de renoncement volontaire de droits, pas de méconnaissance de ceux-ci.

Exclus bénéficiaires du RIS (2015)	Hommes		Femmes		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Chef/cheffe de ménage	794	42,5 %	2.620	48,5 %	3.414	47 %
Isolé/Isolée	706	43,5 %	606	42,3 %	1.576	43 %
Cohabitante/Cohabitant	970	9,7 %	608	5,8 %	1.314	7,4 %
Total	2.470	21,7 %	3.834	22 %	6.304	21,9 %

Exclus bénéficiaires du RIS (2016-2017)	Hommes		Femmes		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Chef/cheffe de ménage	181	33,2 %	808	40,5 %	989	39,1 %
Isolé/Isolée	217	32,1 %	142	33 %	359	32,5 %
Cohabitante/Cohabitant	344	6,8 %	286	4,6 %	630	5,6 %
Total	742	11,8 %	1.236	14,3 %	1.978	13,3 %

### Focus régional

Dans ce cas-ci, aussi, les régions les moins favorisées au niveau économique et social se retrouvent en haut de la liste. En effet, si un exclu flamand sur 10 en 2015 et sur 20 les années suivantes se retrouve au CPAS, la proportion atteint 15 à 25 % en Wallonie et à Bruxelles !

	Exclus bénéficiaires du RIS (2015)	Pourcentage d'exclus qui se tournent vers le CPAS
Flandre	462	9,3 %
Wallonie	1.064	22,4 %
Bruxelles	4.778	25,1 %
Total	6.304	21,9 %

	Exclus bénéficiaires du RIS (2016-2017)	Pourcentage d'exclus qui se tournent vers le CPAS
Flandre	143	4,7 %
Wallonie	300	18,4 %
Bruxelles	1.419	15 %
Total	1.862	13,2 %

## Qui est en « maladie-invalidité » ?

On retrouve un certain nombre de personnes exclues dans les statistiques de l'INAMI. Cette proposition est cependant relativement peu importante. Les sans emploi concernés par la mesure comprenaient en effet minimum 36 mois de chômage et avaient donc été contrôlés à plusieurs reprises quant à leur disponibilité sur le marché de l'emploi et leur « recherche active d'emploi ». Ces contrôles avaient déjà orienté un certain nombre de personnes en incapacité vers l'assurance maladie. En moyenne, le pourcentage d'exclus indemnisés par l'assurance maladie tourne autour des 5 ou 6 %. Il y a peu de différences régionales ou chronologiques dans ce cadre. Ici aussi, les données genrées font par contre apparaître une plus importante proportion de femmes, en particulier des « cheffes de ménage », c'est-à-dire des familles monoparentales.

On remarque enfin une corrélation entre l'âge et la sortie vers l'assurance maladie : la proportion d'exclus concernés croît avec l'âge, les pourcentages les plus élevés (de 9% à 13% environ) se retrouvant chez les quaranténaires et encore plus chez les quinquagénaires.

Sorties vers la maladie (2015)	Hommes		Femmes		Total	
Chef/cheffe de ménage	145	7,8 %	547	10,1 %	692	9,5 %
Isolé/Isolée	108	4,8 %	123	8,6 %	231	6,3 %
Cohabitante/Cohabitant	193	2,7 %	808	7,6 %	1.001	5,6 %
Total	446	3,9 %	1.478	8,5 %	1.924	6,7 %

Sorties vers la maladie (2016-2017)	Hommes		Femmes		Total	
Chef/cheffe de ménage	32	6,1 %	206	11,7 %	238	10,5 %
Isolé/Isolée	28	4,2 %	37	7 %	65	6 %
Cohabitante/Cohabitant	99	1,9 %	391	9 %	490	4,5 %
Total	159	2,5 %	634	8,2 %	793	5,6 %

## Les disparus

Une proportion non négligeable des exclus et exclus ne se retrouve dans aucune statistique : ils ont tout simplement disparu des radars institutionnels et de la sécurité sociale ! Selon les méthodologies utilisées, ces disparus des statistiques seraient entre 13.000 et 16.000 !

Marginalisation, solidarité (ou dépendance) familiale, délinquance, économies parallèles, dérives psychiatriques... nul ne connaît exactement le chemin qu'ils ont emprunté. Des inconnues particulièrement inquiétantes en termes de cohésion sociale et de fonctionnement même de notre société démocratique.

Des milliers de personnes entièrement livrées à elles-mêmes ou rendues totalement dépendantes d'autres, telle est un des plus sombres conséquences de la limitation dans le temps des allocations d'insertion.

## Qui retrouve un emploi... et lequel ?

A première vue, les statistiques laissent supposer que la limitation dans le temps des allocations d'insertion donnerait de « bons résultats » en ce qui concerne la « sortie vers l'emploi ». En effet, la proportion de personnes exclues « dans l'emploi » avoisine les 50 %. On remarque que cette proportion n'est atteinte que pour les années suivant 2015.

Comme expliqué plus haut, les aménagements obtenus par les actions et interpellations de la FGTB wallonne ont permis à certaines personnes de prolonger leurs droits aux allocations d'insertion sur base de prestations de travail antérieures. Une partie des personnes exclues en 2016 et 2017 a donc un passé professionnel à faire valoir sur le marché de l'emploi. Il est par contre beaucoup plus difficile de trouver un emploi avec un parcours professionnel lacunaire.

Nous ne rentrerons pas ici dans tous les détails techniques et méthodologiques de ces sorties vers l'emploi. On ne peut néanmoins relever que :

- Les femmes, particulièrement celles seules avec enfants, sont moins bien représentées dans cette catégorie.
- On retrouve plus facilement un emploi après une exclusion en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie.
- Les plus âgés peinent à retrouver un emploi.
- Avoir de l'expérience professionnelle et un niveau de diplôme élevé influencent positivement la recherche d'emploi.
- A l'inverse, de longues périodes de chômage et une incapacité de travail de 33 % ou plus défavorisent lourdement les personnes exclues dans leur recherche d'emploi.

On le voit encore, ce sont les plus fragiles qui se retrouvent le moins dans la « sortie vers l'emploi » et sont donc victimes d'une double peine.

Sorties vers l'emploi (2015)	Hommes		Femmes		Total	
Chef/cheffe de ménage	442	23,7 %	1.227	22,7 %	1669	23 %
Isolé/Isolée	484	41,8 %	330	23 %	814	35,5 %
Cohabitante/Cohabitant	3.032	21,7 %	3.300	31,2 %	6.332	22,2 %
Total	3.958	34,9 %	4.857	27,9 %	8.815	30,7 %

Sorties vers l'emploi (2016-2017)	Hommes		Femmes		Total	
Chef/cheffe de ménage	218	40,8 %	598	33,3 %	816	35,1 %
Isolé/Isolée	298	44,1 %	173	42 %	471	43,4 %
Cohabitante/Cohabitant	3.008	59,6 %	3.097	55,3 %	6.105	57,3 %
Total	3.524	56,3 %	3.868	49,6 %	7.392	52,5 %

Les chiffres ci-dessous pourraient laisser à penser que, malgré ses conséquences sociales désastreuses, la mesure a néanmoins donné de bons résultats en termes de remises à l'emploi puisque, une fois passé la « première vague » de 2015, plus de la moitié des exclus de 2016 et 2017 retrouvent un emploi.

Mais... ce n'est pas si simple !

## Une question de méthodologie

En effet, pour réaliser ces estimations, l'ONEM se base sur la « première position socio-économique » connue, mais en se limitant à la date de début de celle-ci, sans se préoccuper de sa durée ou de sa fin.

Un exclu est considéré comme « dans l'emploi » dès qu'on comptabilise un jour de travail dans les 6 mois suivant son exclusion. Peu importe qu'il s'agisse d'une mission d'intérim d'un jour ou deux, d'un contrat de remplacement ou à durée déterminée, à temps partiel...

A la fin de son analyse, l'ONEM se penche d'ailleurs sur une méthode alternative : se baser sur la dernière position socio-économique connue au terme de la période de suivi de 6 mois. On ne se base donc plus sur la première activité enregistrée mais bien sur la situation des personnes au terme de la période de 6 mois suivant leur exclusion.

Et, là, les résultats en termes de retour à l'emploi sont nettement plus mitigés ! De même, les chiffres concernant les sorties vers l'INAMI ou le CPAS sont plus bas : faut-il y déceler des exclusions ou des refus par ces institutions ?



Les seuls groupes qui sont plus importants avec cette méthodologie qu'avec l'autre sont les demandeurs d'emploi non indemnisés et les non demandeurs d'emploi non indemnisés, autrement dit... les disparus !

### Aperçu de la dernière position socio-économique connue dans la période de suivi par population

	Emploi	Revenu d'intégration	Maintien des allocations ONEM	Maladie	Autre statut ONEM	Pension/Décès	Demandeurs d'emploi sans allocation	Non-demandeurs d'emploi sans allocations	Total
2015	3.999	5.949	-	0	834	33	11.787	12.103	34.705
2016	3.070	625	-	222	54	3	1.600	2.174	7.748
2017	2.553	543	-	168	32	9	1.301	1.701	6.307
2015	11,5%	17,1%	-	0,0%	2,4%	0,1%	34,0%	34,9%	100%
2016	39,6%	8,1%	-	2,9%	0,7%	0,0%	20,7%	28,1%	100%
2017	40,5%	8,6%	-	2,7%	0,5%	0,1%	20,6%	27,0%	100%

## En guise de conclusions

Si les mesures ont toutes été présentées comme censées favoriser le retour à l'emploi, il apparaît en fait que cet effet est relativement restreint : il concerne principalement les personnes les plus qualifiées, qui ont des expériences professionnelles à faire valoir. Il apparaît par contre clairement que les parcours de vie des personnes les moins favorisées sont beaucoup moins « enthousiasmants ». Les femmes, et plus particulièrement celles vivant seules avec enfants, sont en effet sur-représentées dans les statistiques de bénéficiaires du RIS après une fin de droits. On les retrouve aussi en majorité dans les personnes dépendant de l'assurance maladie. De même, on note également que ce sont les régions les plus défavorisées économiquement et socialement parlant (la Wallonie et Bruxelles) qui comptent le plus d'exclus se tournant vers les CPAS. Un phénomène qui n'est évidemment pas sans conséquences pour les finances des CPAS, a fortiori de ceux des communes déjà les plus pauvres et statistiquement plus touchées par le chômage et les exclusions.

On voit donc que les parcours de vie les plus précaires touchent davantage les « groupes » déjà les plus touchés par l'exclusion elle-même. Aux premières inégalités de la mesure elle-même (qui touchait, rappelons-le, davantage les femmes ainsi que la Wallonie et Bruxelles et, dans ces régions, les communes les plus pauvres) viennent se greffer des doubles ou de nouvelles inégalités : les femmes, les plus âgés, les moins diplômés... sont ceux qui retrouvent le plus difficilement un emploi.

Enfin, même pour celles et ceux qui sont catalogués comme « ayant repris le chemin de l'emploi », dans l'esprit affiché de la mesure, on s'aperçoit qu'on ne sait pas grand-chose de la durabilité ou de la qualité de l'emploi. Et on rejoint là de nombreuses analyses mettant en évidence le lien positif entre bon niveau de protection sociale et emploi de qualité. En effet, privé de tout revenu, sans autre choix, on est en position de faiblesse, prêt à accepter le premier emploi venu, quelles qu'en soient les conditions de travail et de rémunération !

On est donc loin des objectifs initialement affichés lors de la décision de cette mesure. Les conséquences concrètes auront plutôt été un renforcement global des inégalités, un accroissement de la pauvreté et une précarisation accrue du marché de l'emploi.