



Avances sur allocations de chômage par les CPAS

Juin 2021



Une publication du:

SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie sociale et Politique des Grandes Villes

Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 165
B-1000 Bruxelles
+32 2 508 85 86
question@mi-is.be
www.mi-is.be

Suivez-nous sur



Colophon

Rédaction

Jeroen Barrez, Service d'études

Editeur responsable

Alexandre Lesiw, Président du SPP Intégration Sociale

Droit d'auteur

Aucune information de cette publication ne peut être reproduite et/ou publiée au moyen d'impression, photocopie, microfilm, ou autre moyen quelconque, sans autorisation écrite préalable du SPP Intégration sociale.

Exclusion de la responsabilité

Le SPP Intégration Sociale décline toute responsabilité pour les fautes d'impression, éventuelles, les erreurs qui pourraient se produire dans la traduction et autres.



Introduction

Cette note fournit un aperçu des informations disponibles sur les avances sur allocations de chômage accordées par les CPAS. Dans la première partie, le contexte afférent à l'impact de la crise du Coronavirus et au paiement des allocations de chômage est esquissé. Dans la deuxième partie, les chiffres relatifs aux avances sur allocations de chômage payées par les CPAS sont présentés et analysés. Il s'agit des chiffres concernant : 1) le revenu d'intégration sous la forme d'une avance ; 2) les avances qui ne sont pas payées sous la forme d'un revenu d'intégration par les cinq grands CPAS, selon le type d'allocation ; et 3) la situation socio-économique avant une nouvelle demande au CPAS. Enfin, la procédure UNIPROC est également traitée dans une troisième partie. Elle a pour objectif d'éviter le paiement d'avances sur allocations de chômage grâce à un échange d'informations entre l'ONEM, les organismes de paiement et les CPAS. Quelques chiffres sont également donnés ici.

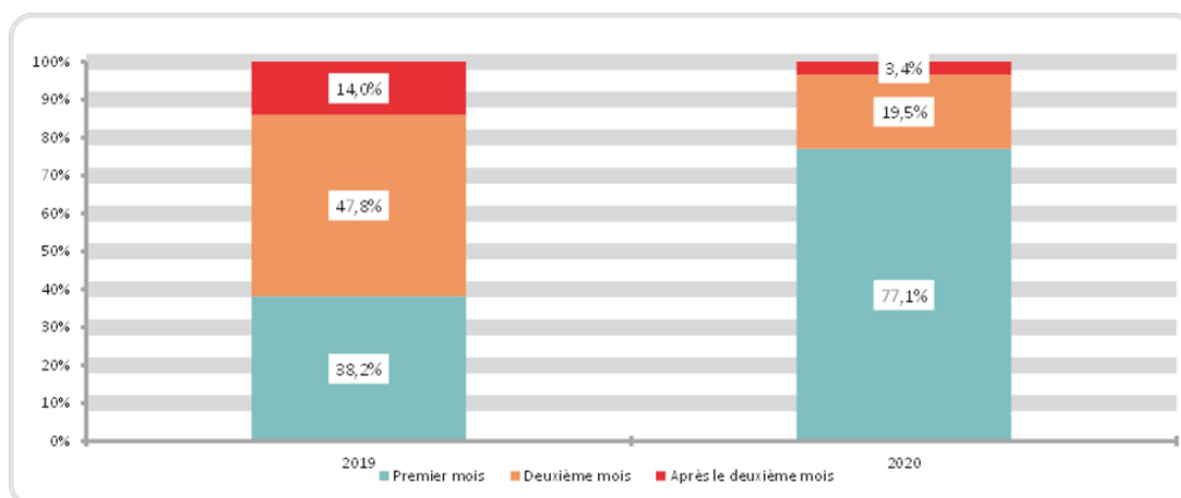
Impact de la crise du Coronavirus sur le chômage

La crise du Coronavirus a un impact sans précédent sur le marché du travail. Toutefois, la sécurité sociale joue un rôle crucial « d'amortisseur des chocs ». Le chômage temporaire pour les travailleurs et le droit passerelle de crise pour les indépendants absorbent une grande partie de l'impact sur les travailleurs. Sur l'ensemble de l'année 2020, près de 1,4 million de travailleurs au total ont au moins perçu une allocation de chômage temporaire. Cela équivaut à un peu moins de 200 000 équivalents temps plein sur une base mensuelle, soit 10 fois plus qu'en 2019.¹

En dépit de l'augmentation considérable des demandes de chômage temporaire, les délais de paiement sont demeurés relativement stables. Pour le chômage temporaire, le délai de paiement était durant la crise du coronavirus même nettement plus court pour la majorité des dossiers que lors de circonstances normales. L'ONEM indique que ce paiement plus rapide a été possible grâce, notamment, à une interprétation plus large de la notion de force majeure, à des conditions d'octroi plus souples, et à des procédures simplifiées, tant pour la déclaration de chômage temporaire par l'employeur que pour la demande de prestations par le travailleur et pour le versement des prestations par les organismes de paiement.

¹Pour plus d'informations, voir le rapport annuel ONEM 2020 : <https://www.onem.be/fr/rapport-annuel-onem-2020>

Délais de paiement du chômage temporaire

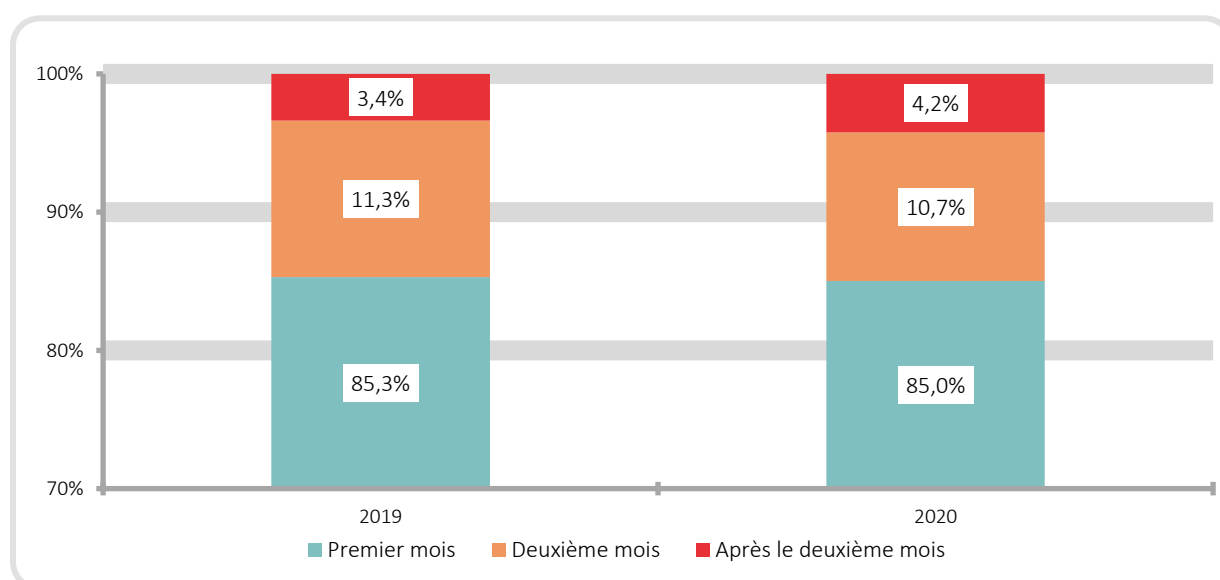


Source : ONEM (rapport annuel 2020)

Toutefois, une augmentation des dossiers payés après le deuxième mois a été constatée en chiffres absolus : 3,4% de 504 657 est supérieur à 14,0% de 98 089.

En 2019, il y avait une moyenne de 98 089 paiements par mois pour le chômage temporaire, en 2020, ce chiffre avait plus que quintuplé pour atteindre 504 657 paiements. Bien qu'en termes relatifs, on observe une diminution de la part des dossiers payés après le deuxième mois, passant de 14,0 % en 2019 à 3,4 % en 2020, en termes absolus, il s'agit bien d'une augmentation. Dans ce cadre, il convient toutefois de souligner que la plupart des travailleurs percevaient des allocations pour la première fois et qu'un nouveau dossier a donc dû être créé, ce qui prend plus de temps.

Délais de paiement pour le chômage complet (CCI DE)



Source : ONEM

Le délai de paiement pour les chômeurs complets a été affecté dans une mesure limitée par la forte augmentation des demandes de chômage temporaire. Ainsi, la part des paiements après le deuxième

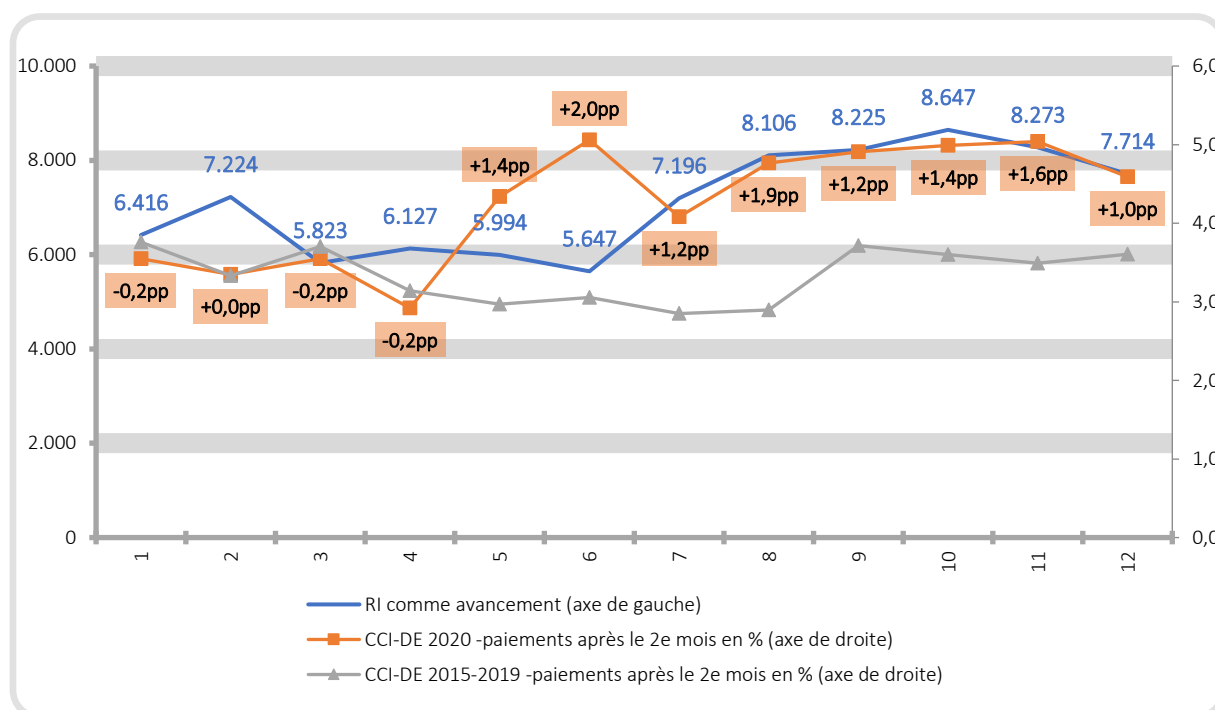
mois est passée de 3,4 % en 2019 à 4,2 % en 2020. Toutefois, la proportion de paiements au cours du premier mois est restée stable, à quelque 85%. De plus, l'ONEM indique que le délai moyen des demandes d'allocations de chômage traitées par l'ONEM a effectivement diminué, passant de 5,2 jours en 2019 à 4,4 jours en 2020.²

Bien que, en termes relatifs, l'impact est certainement resté limité, on constate, en chiffres absolus, une augmentation du nombre de demandes avec un délai de paiement plus long. Ainsi, le nombre de paiements après le deuxième mois a augmenté tant pour le chômage temporaire que pour le chômage complet. Il s'agit d'une explication possible de l'augmentation du nombre de demandes d'avances sur allocations sociales adressées aux CPAS.

Vous trouverez ci-après une comparaison de l'évolution :

- d'une part, des paiements, après le deuxième mois, chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI DE) pour (2015-2019) et l'année durant laquelle la crise du Coronavirus a éclaté (2020) sur la base des données de l'ONEM ;
- et, d'autre part, des avances sur allocations sociales payées par les CPAS sous la forme d'un revenu d'intégration sur la base des données du SPP IS.

Délais de paiement pour le chômage complet et les avances sous la forme d'un revenu d'intégration



Source : ONEM, données de l'ONEM et du SPP IS (enquête auprès des CPAS)

Nous constatons que la part des paiements après le deuxième mois de chômage complet est demeurée stable jusqu'au mois d'avril 2020 et est presque similaire à l'évolution au cours de la période 2015-2019. En revanche, cette part augmente à partir du mois de mai. Ainsi, entre les mois de mai et de décembre 2020, quelque 4,7 % des paiements, en moyenne, ont été exécutés après le deuxième mois, contre 3,4 % des paiements, en moyens, au cours de la période 2015-2019. Étant donné qu'il s'agit de

² ONEM, Rapport Annuel (Volume 1), p.4.

paiements exécutés après le deuxième mois, l'impact du début de la crise du Coronavirus (en mars) n'est visible qu'à partir du mois de mai. L'impact sur le nombre total d'avances payées par les CPAS sous la forme d'un revenu d'intégration n'est visible qu'à partir de l'été, bien qu'un pic ait déjà été constaté au cours des mois de mars et avril dans le nombre de nouvelles demandes d'avance aux CPAS sous la forme de revenu d'intégration (voir ci-dessous).

Avances sur allocations de chômage par les CPAS

Le SPP Intégration sociale ne dispose pas de chiffres précis sur le nombre d'avances sur allocations de chômage payées par les CPAS. Toutefois, des indications peuvent être données sur la base de l'enquête menée auprès des CPAS dans le cadre de la crise du Coronavirus et d'une enquête limitée aux 5 grands CPAS. Les chiffres ci-dessous doivent être interprétés avec la prudence nécessaire, car il s'agit de données d'enquête.

Plus spécifiquement, le SPP IS dispose de données sur :

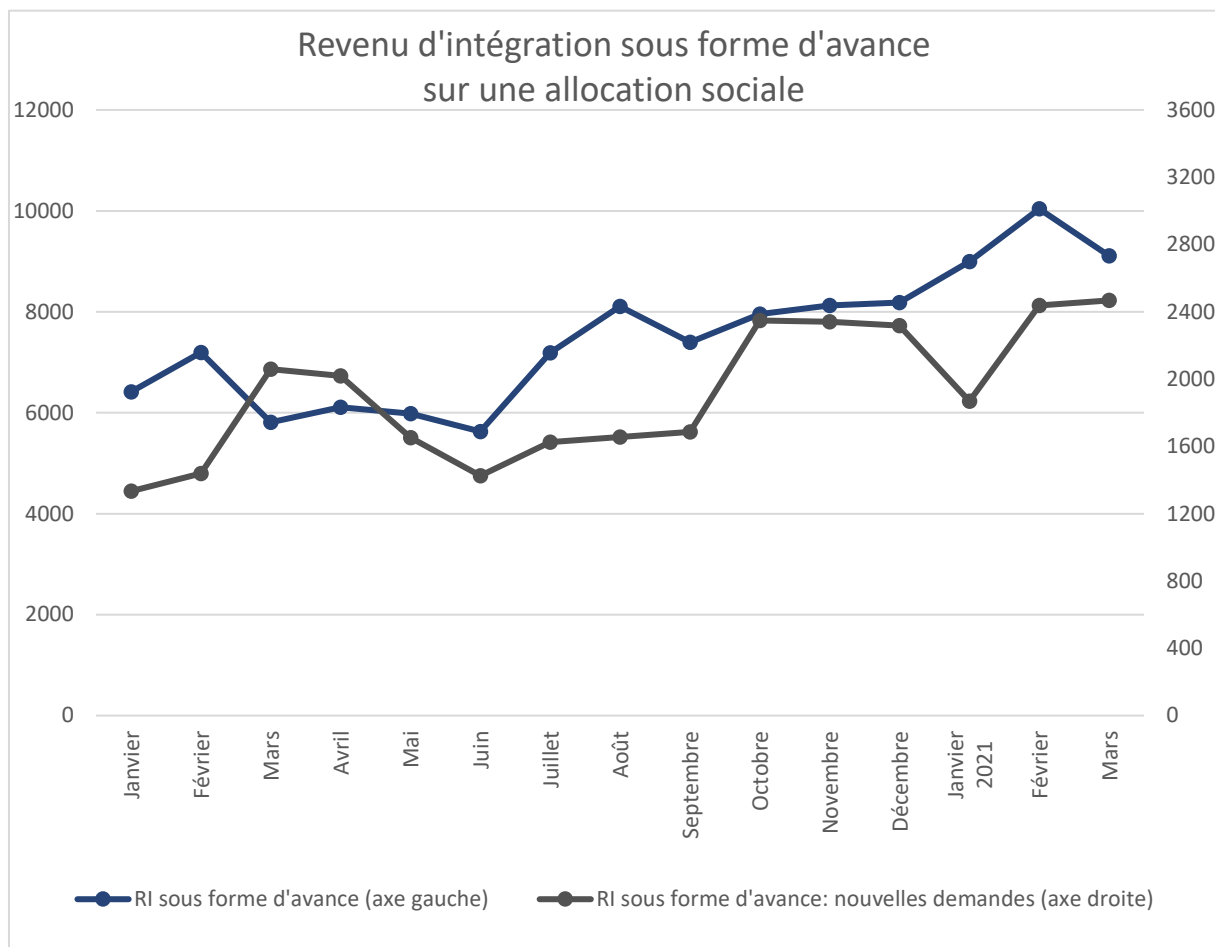
- 1) Le revenu d'intégration sous la forme d'une avance
- 2) Les avances consenties par les grands CPAS, selon le type d'allocation (sur la base d'une enquête limitée)
- 3) La situation socio-économique avant une nouvelle demande au CPAS

Le revenu d'intégration sous la forme d'une avance

Tout d'abord, le SPP IS dispose de chiffres sur le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, dont le revenu d'intégration est payé sous la forme d'une avance (dans l'attente d'une autre allocation sociale ou d'un autre revenu). Une partie des avances payées par les CPAS concernera les avances sur les allocations de chômage.³ Sur l'augmentation des avances (c'est-à-dire les avances supplémentaires résultant de la crise du Coronavirus) observée à partir du mois de juillet 2020, la plus grande partie se composera très probablement d'allocations de chômage.⁴

³ Nous entendons les allocations de chômage au sens large : le chômage complet (après une période de travail ou les études) et le chômage temporaire.

⁴ Sur la base des données des CPAS des 5 grandes villes, on constate que l'augmentation des avances sur les allocations sociales concerne presque exclusivement les allocations de chômage. Il s'agit en l'occurrence d'avances qui n'ont pas été payées sous la forme d'un revenu d'intégration.



Source : SPP IS, enquête auprès des CPAS

Alors que le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration sous la forme d'une avance sur une allocation sociale a oscillé autour de 6 000 au cours des premiers mois de la crise corona, une augmentation a été observée en juillet et août. Pendant la période d'août à décembre, le nombre de bénéficiaires est d'environ 8 000. Nous constatons ensuite une nouvelle augmentation en janvier et février, suivie d'une baisse limitée en mars.

Le fait que l'augmentation des avances payées par les CPAS n'est observée qu'à partir du mois de juillet résulte éventuellement de la capacité des personnes à puiser d'abord dans leurs réserves financières. Toutefois, nous obtenons une image plus complète lorsque nous examinons également les nouvelles demandes de paiement d'une avance sous la forme d'un revenu d'intégration. Tout d'abord, nous constatons déjà une augmentation des nouvelles demandes au cours des mois de mars et d'avril 2020, ce qui correspond à la première période de confinement.⁵ À partir du mois d'octobre, nous constatons à nouveau une augmentation du nombre de nouvelles demandes, qui dépasse largement les 2 000 par mois, et cette tendance s'est poursuivie jusqu'à la fin de l'année 2020. Cette augmentation coïncide avec le renforcement des mesures au mois d'octobre et le deuxième confinement à partir du 2

⁵ Le groupe de recherche COVIVAT souligne également que les CPAS ont reçu davantage de demandes d'avance sur les allocations sociales (pendant la première vague du Coronavirus). Voir : COVIVAT (2020), Plus de demandes d'aide auprès des CPAS et des banques alimentaires : premiers résultats d'une enquête à grande échelle.

novembre. Après une baisse en janvier, nous constatons qu'en février et mars 2021, il y a à nouveau plus de 2 400 nouvelles demandes sur une base mensuelle.

Estimation de l'augmentation des avances des CPAS (2020)

Cumulativement pour la période d'août à décembre, cela concerne près de 10.000 paiements supplémentaires d'une avance au titre du revenu d'intégration par le CPAS.⁶ Toutefois, nous ne pouvons identifier le nombre d'individus concernés étant donné que ces mêmes personnes peuvent percevoir des avances pendant plusieurs mois.⁷ Comme indiqué plus haut, il s'agit dans la plupart des cas d'avances sur allocations de chômage.

Toutefois, il ne s'agit que d'une estimation minimale, car toutes les avances ne sont pas payées sous la forme d'un revenu d'intégration. Ainsi, d'autres aides et services sociaux fournis par le CPAS peuvent également inclure un soutien financier dans l'attente d'une allocation de chômage. Les avances qui ne sont pas versées sous la forme d'un revenu d'intégration ne sont donc pas incluses dans ces chiffres.

Avances (non versées sous la forme d'un revenu d'intégration) par les grands CPAS

Afin de combler la lacune susmentionnée, nous examinons ici les avances sur une allocation sociale qui ne sont pas versées sous la forme d'un revenu d'intégration, sur la base des chiffres fournis par les CPAS de quatre des cinq grandes villes.⁸ Bien que la situation soit très différente d'un CPAS à l'autre, nous pouvons tout de même faire quelques constatations générales.

Tout d'abord, nous constatons que le nombre d'avances sur une allocation de chômage a fortement augmenté au début de la crise du Coronavirus. Au mois de janvier 2020, et donc avant la crise du Coronavirus, le nombre de personnes ayant perçu une avance s'élevait encore à 113. Au début de la crise, en avril 2020, ce chiffre est passé à 222 personnes. Nous constatons que ce niveau élevé se maintient jusqu'au mois de juillet 2020. En octobre 2020, nous constatons une nouvelle légère augmentation du nombre d'avances pour le chômage, qui passe à 235. En janvier 2021, ce nombre se stabilise à 230 avances.

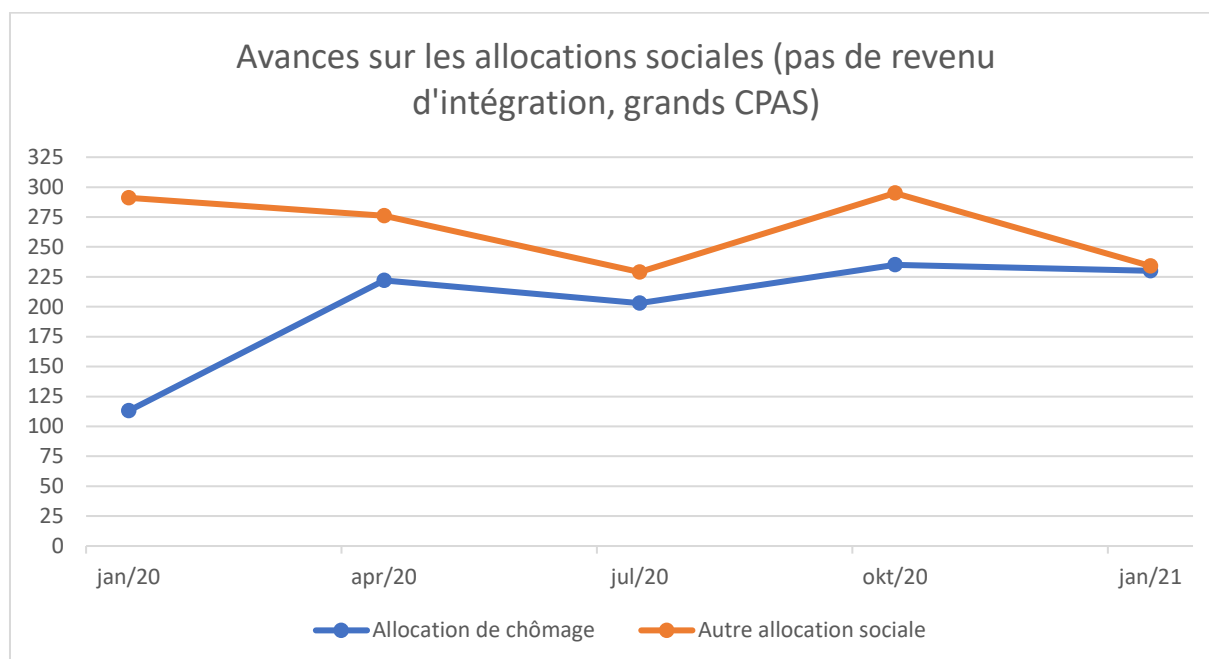
Nous constatons également l'absence d'augmentation des avances pour les autres allocations sociales. Le nombre d'avances pour une autre allocation sociale est, pendant la crise du Coronavirus, inférieur à celui qui prévalait avant cette crise. Bien qu'il s'agisse d'avances qui n'ont pas été payées sous la forme d'un revenu d'intégration, cette constatation confirme le soupçon que l'augmentation des

⁶ Nous calculons l'excédent mensuel en calculant la différence entre la moyenne afférente à la période entre les mois d'août et de décembre et celle afférente à la période entre les mois de janvier et juillet. Il en résulte un excédent de 1984 paiements sur une base mensuelle pour les 5 derniers mois de 2020. En d'autres termes, nous supposons qu'un excédent est constaté à partir du mois d'août. Si nous multiplions l'excédent mensuel par les 5 mois (période d'août à décembre), nous obtenons un excédent annuel cumulé de 9 922 paiements.

⁷ En comparant le nombre de nouvelles demandes (flux entrant) et le nombre total d'avances (stock), on constate quelque 75% de « restants », à savoir des personnes qui en sont au moins à leur deuxième mois de paiement. Si nous prenons ces deux mois comme point de départ, nous constatons alors que 75% du stock représentent deux fois plus de paiements qu'il n'y a de personnes. Il en résulte un nombre maximal de personnes uniques inférieur d'environ 37,5 % (la moitié de 75 %), soit un maximum de 6 250 personnes uniques. Si des individus perçoivent un paiement pendant plus de deux mois, ce nombre unique d'individus est encore plus faible.

⁸ À ce jour, nous disposons de chiffres pour 4 des 5 grands CPAS : Anvers, Bruxelles, Charleroi et Gand.

avances sur les prestations sociales (sous la forme d'un revenu d'intégration) est également due en grande partie aux avances sur allocations de chômage.



Source : SPP IS (enquête restreinte aux 5 grands CPAS)

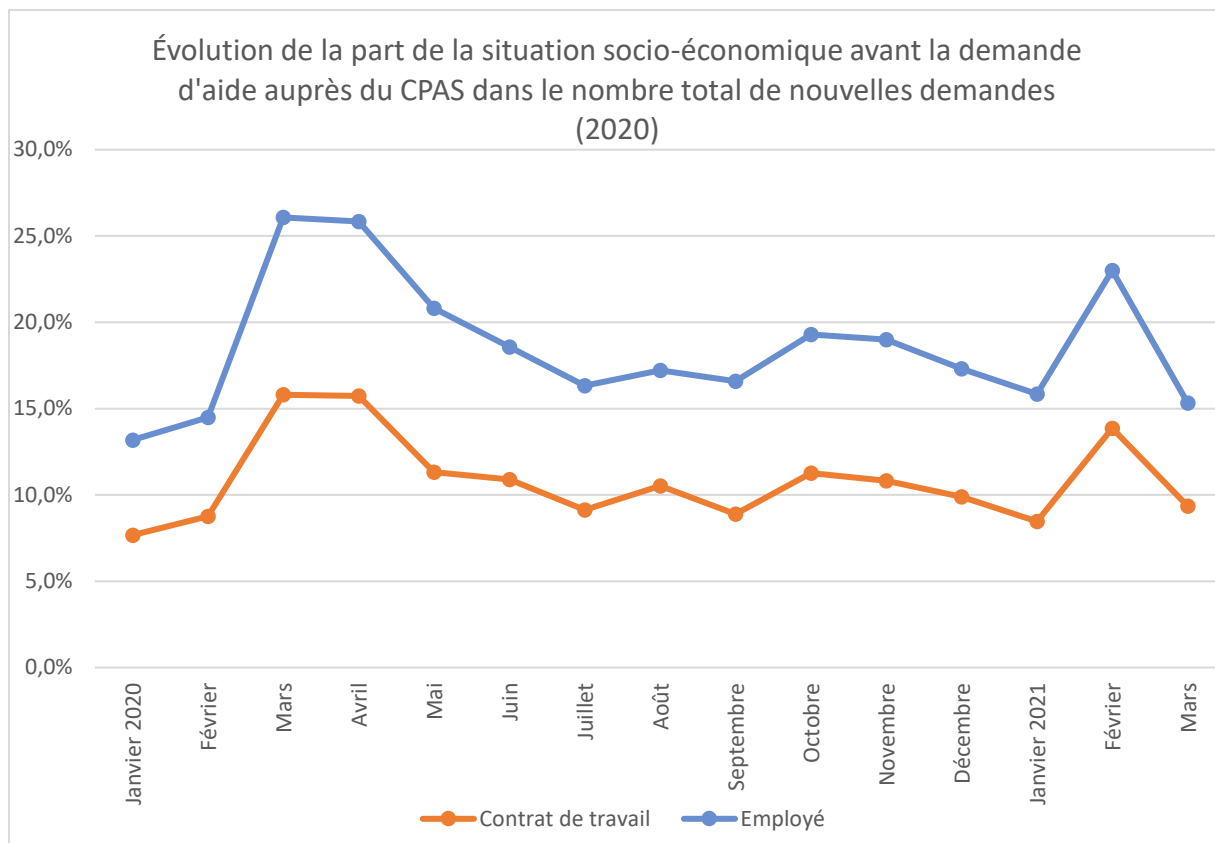
Situation socio-économique avant une nouvelle demande au CPAS

Un dernier indicateur soulignant une augmentation des avances que les CPAS versent pour une allocation de chômage réside dans la situation socio-économique des personnes qui introduisent une nouvelle demande auprès du CPAS.

La situation socio-économique, avant la demande, des personnes qui perçoivent du CPAS une avance sur leurs allocations de chômage sera, dans la majorité des cas, celle d'un travailleur.⁹ Dans le graphique ci-dessous, nous examinons l'évolution mensuelle de la proportion de personnes qui possédaient un contrat de travail avant l'introduction de la demande auprès du CPAS et celle de l'ensemble des travailleurs (y compris les travailleurs indépendants, les travailleurs intérimaires, les étudiants jobistes, les artistes et les flexi-jobs) par rapport au nombre total de nouvelles demandes. Alors que les personnes qui travaillaient avant la crise du Coronavirus représentaient 13% des nouvelles demandes, nous constatons que cette part a fortement augmenté au cours des mois de mars (26,3%) et d'avril (25,0%) et qu'elle est demeurée ensuite plus élevée (en moyenne 18,2% entre les mois de mai et de décembre). Nous observons la même tendance pour les personnes sous contrat de travail, qui constituent la majorité des personnes actives.¹⁰

⁹ C'est certainement le cas en ce qui concerne les allocations de chômage temporaire, puisque la personne est toujours, par définition, liée par un contrat de travail.

¹⁰ Nous n'avons pas d'explication sur l'augmentation temporaire en février 2021.



Source : SPP IS, enquête auprès des CPAS

Contrairement à l'augmentation des avances, nous constatons l'augmentation de la part des personnes actives dans les nouvelles demandes d'aide sociale depuis le début de la crise du Coronavirus au mois de mars. Cela peut s'expliquer par le fait qu'une partie des personnes qui possédaient un emploi avant la demande, ont, au cours des premiers mois de la crise, eu essentiellement recours à d'autres aides et services sociaux fournis par le CPAS. Elles ne demandent pas (encore) d'avance sur une allocation de chômage.

UNIPROC

Les chômeurs confrontés à des difficultés financières en raison d'un retard dans le traitement de leur demande d'allocations peuvent demander au CPAS une avance sur leurs allocations de chômage. La procédure UNIPROC a été mise en place afin d'éviter et de minimiser le paiement des avances sur allocations de chômage par les CPAS. Il s'agit d'un partenariat entre l'ONEM, les CPAS et les organismes de paiement.

Dans la pratique, la procédure UNIPROC fonctionne comme suit :

Si une personne demande au CPAS une avance sur ses allocations de chômage, le CPAS demande par fax ou mail des informations sur le statut du dossier de chômage à l'organisme de paiement compétent ou à l'ONEM si l'organisme de paiement compétent n'est pas connu. Pour collecter et communiquer ces informations, les CPAS, les organismes de paiement et l'ONEM utilisent toujours le formulaire C-UNIPROC.

L'ONEM et l'organisme de paiement s'engagent à tout mettre en œuvre pour traiter le dossier ou décider du droit aux allocations dans les meilleurs délais. Si une demande complète est soumise avant 15 heures, l'ONEM communiquera une réponse au CPAS le jour même.

Deux possibilités sont offertes pour éviter le paiement d'une avance :

- 1) S'il existe un droit aux allocations de chômage, le paiement sera exécuté le plus rapidement possible afin d'éviter une avance. L'ONEM informe le CPAS sur le montant de l'allocation et de la date à laquelle l'institution de paiement a été autorisée à procéder au paiement.
- 2) Si aucune décision ne peut encore être prise sur le droit aux allocations, l'organisme de paiement ou l'ONEM informe le CPAS sur les démarches que le chômeur doit encore entreprendre :
 - inscription comme demandeur d'emploi auprès du FOREM, du VDAB ou d'ACTIRIS ;
 - présentation à l'ONEM ;
 - communiquer les documents manquants à l'organisme de paiement

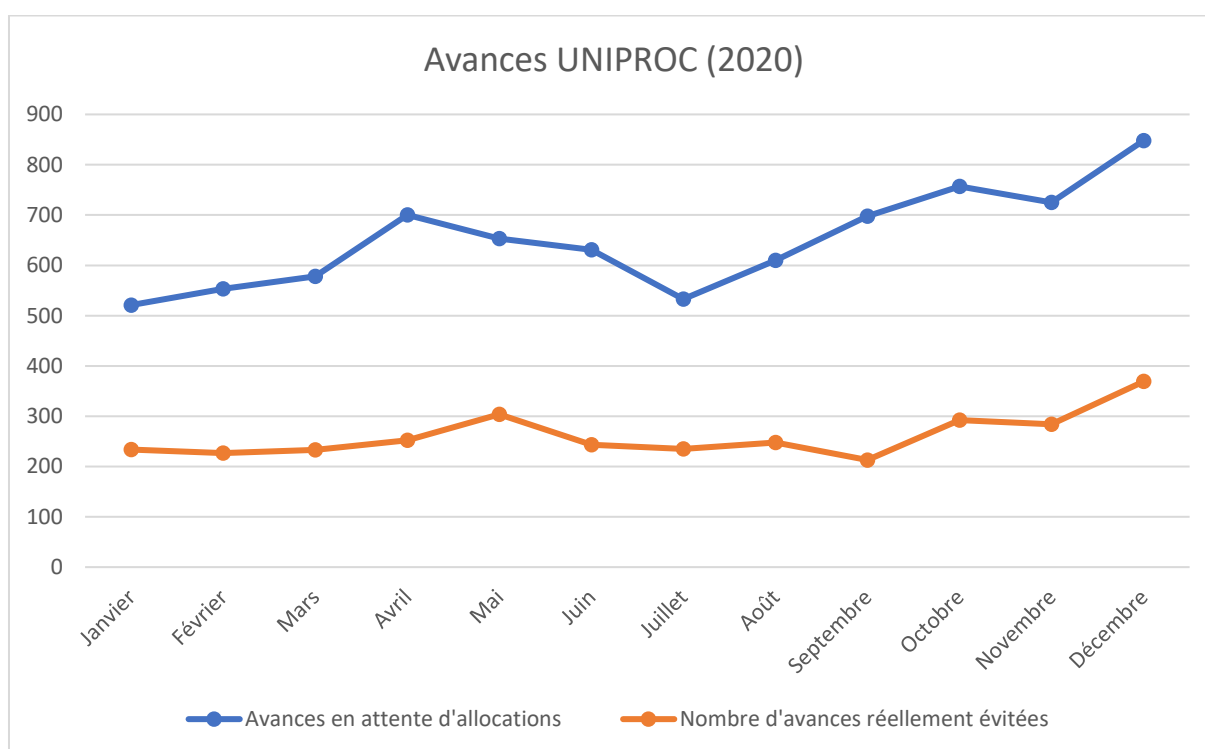


UNIPROC en chiffres

En 2020, 8 039 demandes ont été introduites via la procédure UNIPROC afin d'éviter une avance, dont 7 804 pour des avances dans l'attente d'une allocation. Cela représente une augmentation de 18,6 % des demandes par rapport à 2019. Le nombre d'avances qui ont pu être évitées grâce à la procédure UNIPROC a augmenté dans une mesure légèrement inférieure (15,8%). Cela peut s'expliquer par l'augmentation de la charge de travail des administrations pendant la crise du Coronavirus.

Parmi les avances traitées via la procédure UNIPROC, une avance a pu être évitée dans environ 40% des cas en 2020.

Le graphique ci-dessous illustre d'abord que les avances pour lesquelles la procédure UNIPROC a été initiée suivent, en 2020, une évolution similaire à celle du nombre de nouvelles demandes d'avance sous la forme d'un revenu d'intégration (cf. supra). Ainsi, nous observons une première augmentation au début de la crise du Coronavirus (surtout au cours des mois d'avril et de mai) et une seconde augmentation à partir du mois de septembre, avec un niveau élevé jusqu'à la fin de l'année 2020. Nous pouvons également constater que le nombre d'avances effectivement évitées (avec un léger retard) affiche une tendance similaire.



Source : ONEM, traitement par le service d'études du SPP IS

