

Fédération
des CPAS



LES EXCLUSIONS ONEM
IMPLICATIONS POUR LES CPAS

Ricardo CHERENTI
Février 2009

Le Service Insertion professionnelle est soutenu par



RÉGION WALLONNE

REMERCIEMENTS

- Les CPAS ayant accepté de nous consacrer du temps en répondant dans un premier temps à notre questionnaire et dans un second temps en nous recevant chez eux
- Sandrine Xhaufaire et Philippe Cornet pour les entretiens dans les CPAS, à la FGTB et à la CSC
- Monsieur Freddy Boucher, Accompagnateur syndical à la FGTB
- Monsieur Daniel Cornesse, Permanent à la CSC
- Trang Phan pour le secrétariat et la collecte des données

Cette publication est disponible et téléchargeable sur notre site, à l'adresse www.uvcw.be/cpas.

Pour citer cette étude

R. Cherenti, *Les exclusions Onem. Implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS, UVCW, février 2009

Contacteur l'auteur: rch@uvcw.be

Contacts pour la presse

Claude Emonts, Président de la Fédération des CPAS: 04/220 58 04

Christophe Ernotte, Directeur général de la Fédération des CPAS: 081/240 650

1. INTRODUCTION

En décembre 2007, lors de l'Assemblée générale de la Fédération des CPAS, nous présentions la première étude sur "Les exclusions Onem. Implications pour les CPAS" afin d'objectiver le ressenti des CPAS, à savoir que le plan d'accompagnement des chômeurs occasionnait un nombre d'exclusions important et croissant et que bon nombre de ces personnes exclues demandaient à obtenir un revenu d'intégration.

Notre ambition était, à l'époque, de pouvoir montrer des chiffres fiables car autant le ministre fédéral, responsable de la politique menée, que l'Onem, qui ne se soucie pas des conséquences des exclusions, ne pouvaient donner des chiffres.

Au-delà, nous voulions montrer le coût humain de ces exclusions (car les exclusions pointent en premier les personnes les plus fragiles), la lourdeur administrative engendrée pour les CPAS et le coût important pour ces derniers de la politique d'exclusion de l'Onem.

Au terme de notre étude, nous montrions que 46 % des personnes exclues en Région wallonne aboutissaient dans les rangs du CPAS. Et que sur l'année, on engendrait ainsi un coût net à charge des CPAS de 13 millions d'euros.

Le pire étant que ce plan d'accompagnement des chômeurs, évalué à l'époque par le Forem, sanctionnait beaucoup mais n'avait quasi aucun effet en termes de réinsertion. 0,8 % d'effet sur l'emploi et 1,1 % sur la formation. C'était un constat d'échec flagrant pour la mesure, sauf à considérer que l'objectif était plutôt l'exclusion et, par là, la réduction du nombre des chômeurs.

L'étude à l'époque avait été fort commentée, tant par les ministres ou parlementaires que par les milieux sociaux et les défenseurs des chômeurs, mais sans aucun changement pour les chômeurs ni pour les CPAS. Nous le regrettons.

2. METHODOLOGIE

2.1. L'enquête quantitative

Notre étude se base sur une enquête par échantillon. 57 CPAS wallons ont été sollicités en fonction de différents critères qui sont:

- la taille de la commune (en nombre d'habitants),
- une représentation par province,
- une représentation par bureau régional Onem.

Nous avons reçu 54 réponses. Ces 54 CPAS représentent à eux seuls 67 % de l'ensemble du public des CPAS wallons et prennent en compte les réalités géographiques, la taille et le critère urbain - rural des centres. Mais chose assez remarquable, nous avons reçu également le formulaire de 7 CPAS qui n'avaient pas été sollicités, ce qui montre très clairement l'intérêt, et l'inquiétude, des CPAS dans cette matière. Nous les avons dès lors intégrés dans notre base de données.

Nous avons dès lors un échantillon représentatif sur base duquel nous pouvons faire des estimations très sérieuses.

Deux critères ont été retenus pour établir à partir de notre échantillon une projection sur l'ensemble des CPAS wallons: la taille du CPAS et le nombre de chômeurs par commune.

Les chiffres obtenus cette année, mis en parallèle avec les chiffres de notre précédente étude mettront en lumière la charge considérable que constitue la politique fédérale sur les pouvoirs locaux, ainsi que l'évolution de celle-ci.

2.2. L'enquête qualitative

Conjointement à l'enquête quantitative, il nous semblait nécessaire, comme en 2007, de faire également une enquête qualitative, afin d'une part de définir la façon dont est vécue par les chômeurs l'exclusion qu'ils subissent, et d'autre part, d'avoir l'avis des travailleurs sociaux sur le travail à fournir.

De même, nous avons considéré qu'il était intéressant d'avoir l'avis des syndicats et, particulièrement l'avis des représentants qui sont chargés d'accompagner les chômeurs dans le plan d'accompagnement des chômeurs (PAC).

Nous avons rencontré 10 CPAS différents (secrétaire, travailleur social ou les deux). Par ailleurs, la thématique a fait l'objet d'un échange de vue au sein de la Commission Insertion professionnelle de la Fédération des CPAS.

Enfin, nous avons rencontré:

- un accompagnateur de la FGTB,
- un permanent de la CSC.

Dans tous les cas, il s'agissait d'entretiens semi-directifs, c'est-à-dire une discussion libre sur le thème de l'exclusion des chômeurs mais sur base d'un guide d'entretien.

3. CONTEXTE

Les programmes d'accompagnement des chômeurs n'existent pas depuis peu. Ils sont nés en 1993. Mais, dans l'élan des débats sur l'Etat social actif en Europe, la Belgique, en juillet 2004, a souhaité mettre sur pied un "Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs" (PAC) qui comprend deux volets:

- un volet Onem qui consiste en un suivi des chômeurs¹,
- un volet Forem qui consiste en un accompagnement des chômeurs².

Cette date correspond à une forte intensification de la politique d'accompagnement. Ce fut le cas en Belgique comme partout ailleurs au sein de l'Union européenne. Cette intensification s'est accompagnée d'un contrôle des chômeurs beaucoup plus intensif et beaucoup plus sévère. Au point que certains auteurs ont analysé ce changement de contexte comme celui d'un passage d'une société où les chômeurs jusque dans les années 80 "subissaient" le contexte

¹ A.R. 4.7.2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi.

² Accord de coopération du 30.4.2004 entre l'Etat, les Régions et communautés, relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs.

socioéconomique à une société où le chômeur est devenu un "suspect a priori"³ de ne pas vouloir travailler.

C'est un changement fondamental de perception qui a des conséquences sociologiques et psychologiques considérables. En effet, nous sommes passés d'une société qui prenait en charge une responsabilité collective à une société qui individualise la responsabilité, ce qui ne peut qu'engendrer une culpabilisation des chômeurs, tenus responsables de leur "non emploi" ou, allant plus loin, les assimilant à des cas pathologiques relevant de la psychiatrie⁴. Dans tous les cas, la société se dédouane d'une responsabilité collective et cherche à faire barrage aux "mauvais chômeurs". Car nous en sommes bien là. Il y a d'un côté les "bons chômeurs", qui s'inscrivent dans le plan d'accompagnement, qui suivent toutes les recommandations à la lettre et qui pour finir trouvent une forme de réinsertion (une minorité, nous le verrons), et de l'autre côté les "mauvais chômeurs" qui, eux, n'ont pas l'occasion de suivre un parcours exemplaire et qui se retrouvent dans bien des cas dans les rangs du CPAS (c'est l'objet de la présente étude).

L'emploi reste un vecteur puissant d'insertion, cela ne fait aucun doute et il faut le privilégier lorsque cela est possible. Ce faisant, prenons garde de ne pas brader la qualité du travail dans le seul objectif d'offrir les apparences d'une société socialement "activante".

Le travail n'est plus un rempart contre la pauvreté, justement parce que la qualité du travail a été détricotée au cours du temps.

4,3 % des travailleurs belges sont des travailleurs pauvres⁵. Cela doit constituer une mise en garde sérieuse dans cette politique d'exclusion du chômage qui nous occupe et où nous voyons revenir en force l'idée que "pour mieux aider les pauvres, mieux vaut ne pas les aider"⁶. C'est là en effet l'idée très ancienne qu'octroyer une allocation sociale aux personnes tend à faire de ces personnes des fainéants. La sanction aurait dès lors une vertu "dynamisante" et bénéfique. Finalement, elle représenterait en soi une aide aux personnes par l'électrochoc et la remise en action et c'est cela qui est visé par la "traque aux chômeurs" et où certains n'hésitent pas à user de cynisme pour accentuer l'idée du "mauvais chômeur" à abattre⁷. Nous verrons l'étude très éclairante du Forem sur ce sujet, accréditant l'idée d'un plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) mal pensé⁸ et sans logique. Un accompagnement des chômeurs doit assurément s'orienter dans une autre direction que celle que nous connaissons aujourd'hui. C'est ce que nous voulons également démontrer dans cette étude.

³ C. Lévy, *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, La Dispute/SNEDIT, Paris, 2003, p. 72.

⁴ N. Burgi, *RMI, du droit acquis à l'aumône accordée*, Le Monde diplomatique, octobre 2006.

⁵ A.-C. Guio, *La pauvreté monétaire en Belgique, en Flandre et en Wallonie*, Discussion Papers n° 0401, février 2004, IWEPS

⁶ L. Cordonnier, *La guerre aux chômeurs*, Le Monde diplomatique, décembre 2006.

⁷ P. Timmermans, Directeur général de la FEB "Si l'on veut que la chasse soit bonne, mieux vaut ne pas battre le tambour".

⁸ Ou alors bien pensé à des fins cyniques.

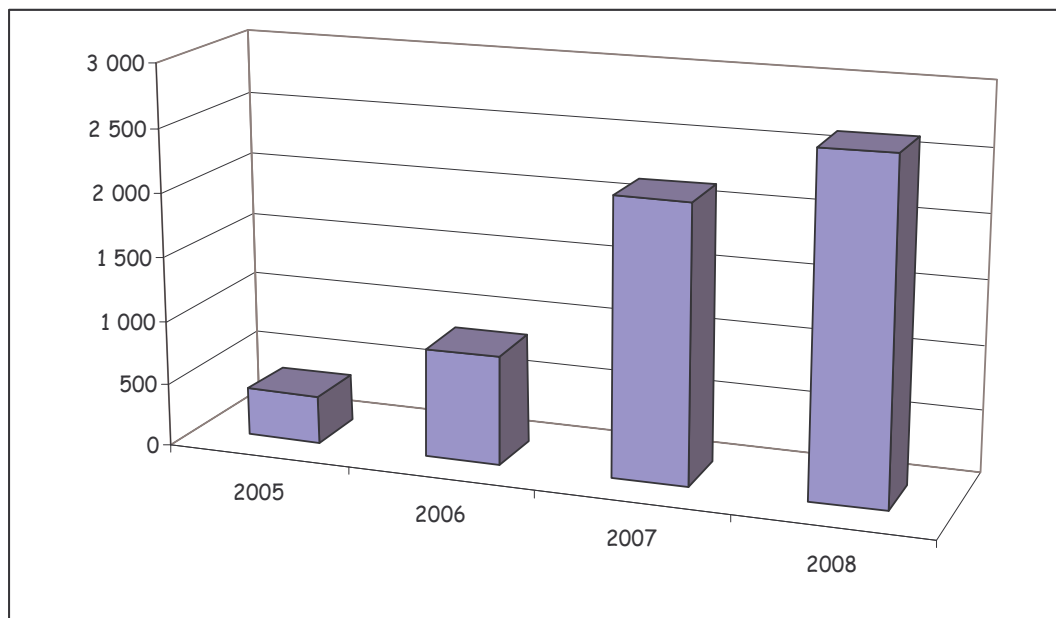
4. ANALYSE QUANTITATIVE

4.1. Chiffre général

Au 31 octobre, les CPAS prenaient en charge **2 637** bénéficiaires ayant subi une sanction Onem. Cela représente en un an une augmentation de 474 personnes, ou encore une hausse de 22 %. Ceci, c'est le nombre mais nous verrons plus loin que cela s'alourdit également du fait du temps de sanction qui s'aggrave. Les deux doivent être pris en considération.

Ces 2 637 personnes correspondent à **7,2 % du nombre total des bénéficiaires du revenu d'intégration en Wallonie⁹**, ce qui montre le poids considérable de la problématique des exclusions Onem pour les CPAS.

Voyons l'évolution depuis 2005.



C'est une croissance spectaculaire en trois ans puisque le chiffre est en hausse de 707 % et représente une nouvelle "logique" politique du Gouvernement fédéral:

- n'assumant pas la responsabilité de ses décisions politiques en faisant porter le poids financier des sanctions par les pouvoirs locaux;
- détricotant petit à petit notre système de sécurité sociale pour y substituer une logique d'aide sociale.

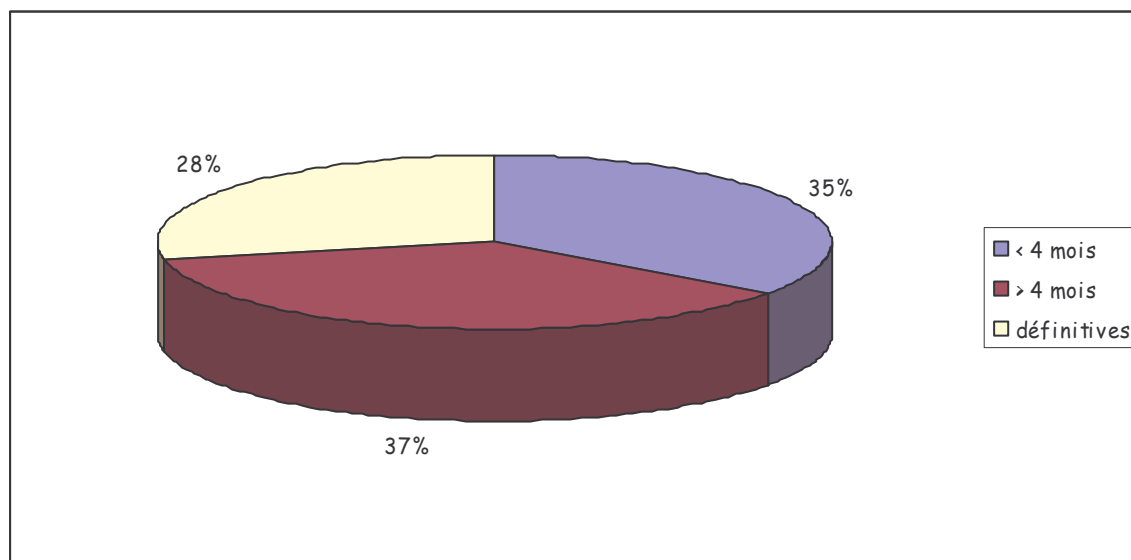
Précisons que le chiffre de 2 637 représente une photo à un moment précis (le 31 octobre). Mais sur une année, le nombre de personnes qui est pris en charge par les CPAS (c'est-à-dire le flux des personnes sur une année) suite à une sanction est de 6 547.

⁹ Les personnes exclues sont essentiellement des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration. Il y a très peu d'aide sociale équivalente parmi les personnes sanctionnées qui arrivent au CPAS.

4.2. Le type de sanction

Tout comme l'année dernière, nous reprenons la même typographie des sanctions, à savoir:

- les moins de 4 mois
- les 4 mois et plus
- les définitives



On peut remarquer que par rapport à l'année dernière, en fonction de la typologie, le pourcentage est relativement peu modifié. Cependant, alors que les "moins de 4 mois" étaient en majorité proches d'une sanction d'un mois ou deux, on se rapproche aujourd'hui réellement des quatre mois.

Pour les "4 mois et plus", on se situait auparavant près des quatre mois. Dorénavant c'est plutôt un an.

Les CPAS voient néanmoins un changement important dans le sens de sanctions Onem plus lourdes et plus souvent définitives.

4.3. Les directions régionales Onem

On le sait, les directions régionales Onem ne sanctionnent pas partout de la même manière. Nous l'avons montré en décembre 2007. Hélas, l'Onem a modifié considérablement ses présentations statistiques et les recoupements par rapport à notre précédente étude paraissent impossibles à reconduire.

4.4. Prise en charge par les CPAS

Notre précédente étude montrait une prise en charge par les CPAS des personnes sanctionnées de 46 %. Ce chiffre était fort inégalement réparti entre les bureaux Onem et les CPAS correspondants.

A nouveau, les présentations statistiques de l'Onem nous empêchent de faire une comparaison en fonction des bureaux Onem. Nous faisons dès lors une présentation en fonction des provinces.

Province	Prise en charge par les CPAS des personnes sanctionnées par l'Onem
Luxembourg	30,8 %
Brabant wallon	22,6 %
Hainaut	47,3 %
Liège	34,8 %
Namur	32,2 %
Moyenne	38 %

Alors que 46 % des personnes étaient prises en charge par les CPAS en 2007, elles ne sont plus que 38 %.

Ces chiffres méritent une attention particulière pour différentes raisons:

1. Il y a une diversité assez étonnante entre provinces. 47,3 % dans le Hainaut. 22,6 % dans le Brabant wallon. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette répartition: la sociologie familiale, les opportunités de travail, l'accueil des CPAS, la politique locale, etc.
Quoi qu'il en soit, on peut constater que ce sont les provinces les plus pauvres qui accueillent le plus d'exclus.
2. Alors que le chiffre absolu des prises en charge augmente considérablement (+ 22 %) en un an, on doit constater que le pourcentage par rapport au nombre d'exclus est nettement moindre (- 8 %). Cela veut dire qu'un nombre considérable de personnes se retrouve pris en charge par une solidarité familiale. Or, nous sommes dans une société qui a opté pour une assurance collective et non une solidarité familiale. Si cette assurance collective devait être remise en cause (et elle semble l'être) il nous semble que cela mériterait un débat public et clair.
Une partie de la population sanctionnée échappe aux structures "traditionnelles" de prise en charge (familiale ou collective), et pour ces personnes on peut estimer qu'un système de débrouillardise se met en place, favorisant par exemple le travail au noir, ce contre quoi veut absolument lutter le Gouvernement (et qu'il favorise paradoxalement par cette politique de sanction).
3. Le décollage annoncé au point 2 montre également que le nombre d'exclusions Onem total augmente proportionnellement beaucoup plus vite que le nombre d'exclus qui se retrouvent au CPAS.

5. ANALYSE QUALITATIVE

Les chiffres ici cités sont basés sur des "rencontres qualitatives", c'est-à-dire des entretiens semi-directifs visant, à partir de questions préétablies, à laisser une parole libre afin d'analyser dans le détail les situations d'exclusion.

5.1. La répartition par sexe

Alors que la répartition entre hommes et femmes était assez équilibrée (49 % d'hommes, 51 % de femmes), la différence commence à se marquer très légèrement mais de manière inversée. En effet, les sanctions touchent maintenant plus d'hommes que de femmes:

- 52 % d'hommes
- 48 % de femmes

Ajoutons encore que lorsqu'il s'agit de femmes sanctionnées, il s'agit assez souvent de femmes avec charge d'enfant(s). Dès lors, ce n'est pas une personne qui est sanctionnée mais une famille.

5.2. La répartition par âge

La répartition par âge est la suivante:

18 - 25 ans	31 %
26 - 35 ans	32 %
36 - 45 ans	28 %
46 ans et +	9 %

Avec, actuellement, encore de rares cas pour les plus de 50 ans. Néanmoins, là aussi les sanctions commencent à agir.

5.3. Le niveau scolaire

De 60 à 90 % (les chiffres varient fortement selon les CPAS) ont un niveau scolaire qui est au maximum du certificat de l'enseignement secondaire inférieur.

De l'avis des travailleurs sociaux, beaucoup parmi les personnes n'ont en tout cas pas un niveau intellectuel suffisant pour comprendre ce que l'Onem ou le Forem attend d'eux.

Nous avons dénoncé, lors de la précédente étude, le caractère automatique et souvent arbitraire des sanctions; les représentants syndicaux confirment et précisent que les entretiens sont très subjectifs et que les sanctions découlent de l'impression négative que peuvent provoquer les personnes les plus vulnérables (p.e. les difficultés d'expression, la façon de s'habiller, l'hygiène, etc.).

Le plus souvent, ce sont des personnes qui n'ont pas une bonne représentation du monde dans lequel elles vivent. Elles ne comprennent pas les objectifs du plan, elles ne comprennent pas les institutions et elles ne comprennent ni les enjeux ni les conséquences. Et il est régulier de voir arriver dans les CPAS des personnes en état de dépression.

Certaines ont des problèmes médicaux plus ou moins graves et temporaires ou non. D'autres des problèmes sociaux importants. D'autre encore des problèmes d'ordre familial (p.e. enfants en bas âge, etc.). Chez ces personnes, la sanction ne va qu'aggraver leur situation.

Il faut absolument ajouter à cela qu'à l'inverse de ce que nous venons de dire, les personnes qui ont un bon niveau scolaire et de bonnes capacités intellectuelles ont une bonne représentation du monde et des règles qui y sont appliquées. Ces personnes arrivent jusqu'à présent à éviter les sanctions.

Cela amplifie le côté subjectif et arbitraire des sanctions et cela donne au PAC un côté inégalitaire qui arrive à précariser davantage encore les personnes les plus précaires.

5.4. La situation familiale

Parmi les personnes qui arrivent au CPAS, une minorité est en couple (celles-là, le plus souvent, dépendent de la solidarité familiale quand le conjoint en a les moyens). La majorité est des personnes avec famille à charge.

Cohabitants	19 %
Isolés	30 %
Familles monoparentales	51 %

Ces chiffres confirment notre propos, à savoir que dans plus de 50 % des cas, lorsque l'Onem sanctionne une personne, c'est une famille qui se trouve en difficulté. Les conséquences en sont d'autant plus dramatiques.

5.5. Les motifs des sanctions

Lors de notre précédente étude, nous avons relevé trois catégories de sanction qui se présentaient à part égale:

- les problèmes administratifs au sens large,
- les cas "justifiés",
- les cas "surréalistes".

Bien sûr il reste des sanctions dans ces trois types de catégorie, mais d'autres apparaissent en 2008. Et la plus grande partie des sanctions semble être due aux informations que le Forem transmet à l'Onem par voie électronique (c'est-à-dire les renseignements sur une non réponse à une convocation du Forem, à une offre de formation ou d'emploi Forem, à une séance d'information du Forem, etc.).

Il nous faut ici ajouter un aspect vicieux qui peut nuire aux CPAS, ce sont les effets du Jobtonic pour les bénéficiaires du revenu d'intégration (donc des personnes qui ne sont pas au chômage et qui ne dépendent pas de l'Onem). Lorsque ces personnes sont convoquées par le Forem, comme elles ne dépendent financièrement et structurellement que des CPAS et que les CPAS font un travail effectif avec elles, elles ne se rendent pas à la convocation du Forem. L'Onem en est directement prévenu par le Forem. Lorsque plusieurs mois plus tard les personnes peuvent bénéficier d'allocations de chômage, elles débiteront leur parcours Onem par une sanction pour ne s'être pas présentées à la convocation du Forem lorsqu'elles ne dépendaient pas encore de l'Onem.

Les trois catégories restent toutefois valables et ce d'autant plus que les CPAS dénoncent des contrôles de plus en plus "tatillons". Les facilitateurs Onem sont soumis à la pression du chiffre. "*Ils doivent sanctionner*". Par ailleurs, on leur demande de voir de plus en plus de personnes par jour. Leur travail se résume donc à une vérification administrative plutôt qu'à un suivi des chômeurs.

Pour avoir une représentation indicative, on pourrait estimer les sanctions comme suit:

- ⇒ Le flux d'information du Forem vers l'Onem: 31 % des sanctions.
- ⇒ Les sanctions "justifiées": 23 %
Insistons encore sur ce terme "justifiée". Il s'agit des personnes qui ne répondent pas "à la lettre" aux obligations du plan d'activation. Ainsi, par exemple, le plan oblige à faire dix démarches par mois dans sa recherche d'emploi. Elle en fait quinze tous les mois sauf le dernier mois où elle en fait neuf car elle était malade. Il y a sanction.
Rappelons par ailleurs qu'il est courant que le plan d'activation ne corresponde pas aux motivations ou aux capacités des personnes.
- ⇒ Les problèmes administratifs au sens large: 23 %
Il s'agit le plus souvent d'un problème de courrier ou de convocation ou, mettons dans cette catégorie, les personnes qui ne savent pas lire ou pas bien lire.
- ⇒ Les cas "surréalistes": 23 %
On peut citer les mêmes exemples que l'an dernier car ces exemples se répètent:
 - sanction pour ne pas avoir postulé à une place vacante d'architecte (la personne n'est pas du tout architecte);
 - une personne sanctionnée à titre définitif pour non réponse à une convocation. La personne se justifie avec une attestation de la Poste. L'Onem reconnaît l'erreur et ramène la sanction à 4 mois!;
 - une femme enceinte (grossesse bien avancée) ne se déplace pas pour postuler;
 - une personne qui durant sa période de sanction de 4 mois travaille par le biais de l'art. 60 par. 7 = sanction définitive (devait chercher un travail stable);
 - etc.

Ce système est assez absurde et est décrit, tant par les CPAS que les syndicats comme arbitraire et subjectif, souvent "à la tête du client", en fonction de sa présentation.

Les CPAS ajoutent que les "facilitateurs" sont de moins en moins disponibles et qu'il est impossible d'avoir un dialogue avec eux.

On peut en déduire que le terme "facilitateur" est particulièrement mal adapté.

Ajoutons que les CPAS sont unanimes pour dire que les personnes qui sont sanctionnées pour fraude (p.e. pour un travail au noir) sont en réalité très rares.

5.6. Quelles sont les remarques des CPAS formulées à l'égard de l'Onem?

Les sanctions sont décrites comme systématiques, arbitraires et subjectives. En effet, comme nous le mentionnions déjà en 2008, pour une même faute deux personnes sont sanctionnées

différemment, en fonction du bureau régional, en fonction du facilitateur ... en fonction de la façon de parler du chômeur, de son habillement, de sa présentation, ... bref, nous sommes dans la subjectivité.

Par contre, par rapport à 2008, les "facilitateurs" sont de moins en moins disponibles.

Il y a également un automatisme par l'Onem pour envoyer les personnes au CPAS. Toutes les personnes. Et à nouveau, les CPAS n'ont jamais été avertis de cela.

L'Onem demande à la personne en sanction de signer un engagement dont les deux premiers points sont:

- a. prendre contact avec le Forem pour examiner son projet professionnel: il s'agit d'une démarche normale dès lors que l'Onem a passé un accord de coopération avec les régions et que par cet accord le Forem s'est engagé à faire un suivi des chômeurs;
- b. prendre rendez-vous avec un assistant social du CPAS: ici par contre on ne peut qu'être surpris. En effet, aucun accord de coopération n'a été passé entre l'Onem et les CPAS, pas même un partenariat. Et pas même une simple information. Les CPAS sont placés devant le fait accompli avec les difficultés pratiques que cela comporte.

5.7. Par rapport au Forem

En 2007, les CPAS estimaient que le Forem se contentait de faire le minimum mais qu'il conservait un désir de qualité. En 2008, et les CPAS et les syndicats dénoncent de nouveau le manque d'accompagnement du Forem.

L'accord de coopération entre l'Onem et le Forem (du 30 avril 2004) prévoit que le travail s'accomplira en deux points:

⇒ L'Onem avertit les personnes qu'elles sont dans le plan d'accompagnement des chômeurs et en informe le Forem (art. 8 de l'accord de coopération).

⇒ Le Forem convoque la personne dans les deux mois qui suivent la lettre d'avertissement de l'Onem (point 1, art. 12 de l'accord de coopération).

Normalement, le contrôle ne se fait pas avant quatre mois afin de laisser au Forem le temps d'un accompagnement. Remarquons ici que le texte des engagements du Forem est pour le moins interrogeant: "*Le Forem s'engage à s'efforcer au maximum d'offrir un accompagnement*". Pour cet "effort", le Forem reçoit plus de quarante millions d'euros par an¹⁰.

Dans la réalité, les personnes reçoivent leur contrat Onem¹¹ avant même d'avoir rencontré le Forem. Le Forem effectue un accompagnement individuel beaucoup trop sommaire, il se contente trop souvent d'entretiens collectifs, ce qui ne prépare pas du tout les personnes à un second entretien avec l'Onem. Son rôle dès lors se réduit à celui du contrôle et d'une information donnée à l'Onem, origine de la majorité des sanctions¹².

Les personnes ne comprennent plus le Forem et font de plus en plus la confusion Onem et Forem. Les deux sont perçus comme un même organe avec une même finalité: la sanction.

¹⁰ 14 958 000 € en 2004, 34 506 000 € en 2005 et 40 049 400 € en 2006. Chiffres cités dans "La contre partie dans l'assurance chômage: retranchement ou restructuration de la protection sociale", E. Dermine in *Annale de droit de Louvain*, août 2008.

¹¹ Ibid., p. 44. Ce contrat ne laisse aucune place à la négociation. Il est simplement imposé.

¹² Ceci est confirmé également par E. Dermine, p. 44.

5.8. L'accueil dans les CPAS

Dans la plupart des CPAS, les personnes sont assimilées aux autres bénéficiaires et traitées de la même manière.

Pour les sanctions courtes, certains CPAS voient les personnes en priorité afin de les suivre et veiller à ce qu'elles respectent leur contrat Onem.

Dans quelques rares cas, il y a un travail spécifique avec ce public.

Le Comité directeur de la Fédération a, sur ce point, tenu à ce qu'on ne traite pas avantagement le public sanctionné. En effet, pour le Comité directeur, il s'agit d'avoir une équité dans le public et de ne pas, sous prétexte d'une sanction Onem, en arriver à "privilégier" ces personnes en faisant pour elles des projets spécifiques ou en leur accordant une priorité sur les contrats "art. 60 par. 7".

Il ne faudrait pas que certains CPAS soient tentés d'avoir une politique plus dure pour enrayer l'afflux dont ils font l'objet.

Certains (rare) vont jusqu'à refuser d'octroyer un revenu d'intégration à quelqu'un qui a subi une sanction Onem sous le motif qu'elle n'est dès lors plus disposée à travailler. C'est un argument fort léger qui ne tient pas devant la loi, laquelle considèrera qu'on ne peut se voir refuser un revenu d'intégration en fonction d'une conduite antérieure à la demande du revenu d'intégration. Néanmoins, on peut comprendre les difficultés des conseils de l'action sociale qui devront prendre en charge, avec des budgets à enveloppes fermées, de plus en plus de personnes.

Au niveau du travail effectué avec ce public, les CPAS sont démunis. Difficile en effet de mener un travail avec un public qui sera présent pour une durée limitée à quelques mois. Rappelons en outre que les bénéficiaires exclus ont un niveau scolaire de base relativement faible et qu'ils arrivent au CPAS dans un état de déprime et il est de ce fait particulièrement difficile d'entamer un travail avec eux.

Notons encore que cette surcharge de travail pourrit la vie des CPAS et la vie dans les CPAS.

Outre la difficulté du public, celui-ci vient en nombre dans les CPAS et exige un travail administratif et social. Par ailleurs, les CPAS dénoncent un travail qu'ils se voient obligés de faire en fonction du contrat d'activation que l'Onem a passé avec le chômeur sanctionné. Et ce contrat reprend des éléments que doivent réaliser les CPAS. Notons que très souvent ce contrat n'est pas fait en adéquation avec les capacités de la personne ni même avec ses motivations. Il s'agit dès lors d'un travail peu motivant pour chacun des intervenants.

D'autre part, les CPAS se rendent compte qu'il y a des effets pervers qui s'installent dans la mesure où les chômeurs du PAC font les démarches officielles nécessaires pour ne pas être exclus mais ne sont pas vraiment motivés et "jouent le jeu" demandé. Ainsi, si les CPAS ont une EFT, un OISP ou des ateliers de formation, ceux-ci voient un afflux de candidats mais sans qu'il n'y ait de motivation spécifique chez ces derniers. Ils sont là pour éviter une sanction Onem. Et ils occupent la place de quelqu'un qui aurait, lui, une réelle motivation.

A ce "jeu", personne n'y gagne.

6. EVALUATION DU PAC

Lors de notre étude de décembre 2007, grâce à une étude détaillée du Forem de septembre 2006, nous montrions que le PAC était un élément de gesticulation mais sans résultat puisque les chômeurs étaient activés avec le PAC de 57 % par rapport à un échantillon sans PAC. Une réelle activation dès lors.

Par contre au niveau des résultats, sur l'emploi l'effet était positif pour 0,8 %. Sur la formation de 1,1 %. On pouvait donc conclure que le PAC n'avait aucun effet.

La dernière étude disponible du Forem est de novembre 2007¹³ et voyons ci-après les enseignements que l'on peut en retirer.

6.1. L'activation

Nous avions une activation de 57 % l'année dernière. Nous en sommes maintenant à 69,7 %.

On peut dire qu'il y a une progression notable. Les personnes sont amenées à s'activer. Mais encore faut-il voir pour quel résultat.

Voyons les deux points suivants.

6.2. La formation

Ici aussi une progression puisque nous avons un effet positif dans 1,1 % des cas. Nous en sommes aujourd'hui à un effet positif dans 3,3 % des cas.

6.3. L'emploi

La progression est réelle ici également puisque nous passons de 0,8 % à 8,2 %.

Pour les deux points, il y a eu en effet une progression en un an. Pour autant, peut-on dire que c'est une réussite? Loin s'en faut. Si en pourcentage la progression est relativement forte, en absolu cela ne représente pas grand-chose. Sur cent personnes qui passent par le PAC, seules huit personnes de plus sont mises à l'emploi par rapport à celles qui ne passeraient pas par le PAC.

Et encore une fois, cela laisse un goût amer aux CPAS: tout ça pour ça!

On peut estimer à nouveau qu'il y a un aveu d'échec. Et pour cause, toute la méthodologie du PAC repose sur une approche exclusivement quantitative, laissant de côté tout aspect qualitatif. Or, un accompagnement des chômeurs de type qualitatif aurait sa raison d'être et n'aboutirait probablement pas ainsi à un tel échec tout en laissant sur le côté des personnes (et souvent des familles) qui subissent un drame.

7. LE COÛT POUR LES CPAS

A partir du chiffre du nombre de sanctions que nous avons sur les dix premiers mois de l'année, nous avons fait une projection sur douze mois avec une simple règle de trois. Cela suppose une

¹³ Evaluation de la deuxième phase du PAC. Etude réalisée par le Forem avec la collaboration méthodologique de l'ULg, novembre 2007.

progression linéaire sur l'année, ce qui n'est jamais le cas puisque les CPAS dénoncent une progression sans cesse croissante.

Disons alors que nous présenterons **un chiffre minimal** mais que la réalité est très certainement plus importante.

Sur douze mois, nous avons 6 547 dossiers¹⁴ répartis comme suit:

Familles monoparentales	3 339 dossiers
Isolés	1 965 dossiers
Cohabitants	1 243 dossiers

Selon la taille des CPAS, ceux-ci sont remboursés à 50 %, 60 % ou 65 %.

Voyons ceci dans le détail.

- les CPAS de 1 000 RI et plus totalisent 46,2 % du total des bénéficiaires
- les CPAS de 500 à 1 000 RI totalisent 7,5 % du total des bénéficiaires
- les CPAS de moins de 500 RI totalisent 46,3 % du total des bénéficiaires.

Les remboursements à 50 %

- 1 547 familles monoparentales
- 909 isolés
- 576 cohabitants

Les remboursements à 60 %

- 251 familles monoparentales
- 147 isolés
- 93 cohabitants

Les remboursements à 65 %

- 1 543 familles monoparentales
- 907 isolés
- 574 cohabitants

Trois types de laps de temps sont pris en considération en fonction des sanctions:

1. Nous avons vu que les sanctions inférieures à quatre mois tendaient vers quatre mois. Nous considérerons ici trois mois.
2. Nous avons vu que les sanctions égales à quatre mois et plus tendaient vers douze mois. Nous considérerons ici neuf mois.
3. Nous considérerons les sanctions définitives à douze mois.

¹⁴ On voit qu'il y a dès lors une très légère baisse du flux par rapport à l'année dernière, mais les cas présentés sont différents, plus "lourds", nous l'avons montré.

7.1. Calcul

Remboursement à 50 %

1 547	433 * 12 mois * 948,7 € = 4 929 445 €	} 11 361 631 €
	541 * 3 mois * 948,7 € = 1 539 740 €	
	573 * 9 mois * 948,7 € = 4 892 446 €	
909	254 * 12 mois * 711,6 € = 2 168 957 €	} 5 006 106 €
	318 * 3 mois * 711,6 € = 678 866 €	
	337 * 9 mois * 711,6 € = 2 158 283 €	
576	161 * 12 mois * 474,4 € = 916 5417 €	} 2 116 303 €
	201 * 3 mois * 474,4 € = 286 063 €	
	214 * 9 mois * 474,4 € = 913 699 €	
Total		18 484 040 €

Coût réel RI pour le CPAS: $18\,484\,040 / 2 = 9\,242\,020$ €

Remboursement à 60 %

251	70 * 12 mois * 948,7 € = 796 908 €	} 1 841 427 €
	88 * 3 mois * 948,7 € = 250 457 €	
	93 * 9 mois * 948,7 € = 794 062 €	
147	41 * 12 mois * 711,6 € = 350 107 €	} 811 224 €
	51 * 3 mois * 711,6 € = 108 875 €	
	55 * 9 mois * 711,6 € = 352 242 €	
93	26 * 12 mois * 474,4 € = 148 013 €	} 342 991 €
	32 * 3 mois * 474,4 € = 45 542 €	
	35 * 9 mois * 474,4 € = 149 436 €	
Total		2 995 642 €

Coût réel RI pour le CPAS: $2\,995\,642 * 40\% = 1\,198\,257$ €

Remboursement à 65 %

1 543	$432 * 12 \text{ mois} * 948,7 \text{ €} = 4\,918\,060 \text{ €}$	}	11 330 323 €
	$540 * 3 \text{ mois} * 948,7 \text{ €} = 1\,536\,894 \text{ €}$		
	$571 * 9 \text{ mois} * 948,7 \text{ €} = 4\,875\,369 \text{ €}$		
907	$254 * 12 \text{ mois} * 711,6 \text{ €} = 2\,168\,957 \text{ €}$	}	4 997 566 €
	$317 * 3 \text{ mois} * 711,6 \text{ €} = 676\,731 \text{ €}$		
	$336 * 9 \text{ mois} * 711,6 \text{ €} = 2\,151\,878 \text{ €}$		
574	$160 * 12 \text{ mois} * 474,4 \text{ €} = 910\,848 \text{ €}$	}	2 106 336 €
	$201 * 3 \text{ mois} * 474,4 \text{ €} = 286\,063 \text{ €}$		
	$213 * 9 \text{ mois} * 474,4 \text{ €} = 909\,425 \text{ €}$		
	Total		18 434 225 €

Coût réel RI pour le CPAS: $18\,434\,225 * 35 \% = 6\,451\,979 \text{ €}$

Le coût total en revenu d'intégration à charge des CPAS (déduction faite des remboursements) = 16 892 256 €.

On peut en conclure que les CPAS (et les communes) prennent en charge, **sur fonds propre**, un montant annuel (sous-) estimé de 16 892 256 €.

La charge financière des CPAS ne peut se limiter à ce chiffre.

Il faut y ajouter le coût du personnel direct.

Si l'on considère qu'un assistant social d'expérience coûte au CPAS 40 500 € (toutes charges comprises) tandis qu'un agent d'insertion coûte 32 300 €.

Lorsqu'on regarde le nombre de dossier à un moment précis, soit le 31 octobre 2008, soit 2 637 personnes.

En considérant qu'un travailleur social prend en charge jusqu'à 75 dossiers, il faut 35 travailleurs sociaux et 12 agents administratifs¹⁵.

$$35 * 40\,500 \text{ €} = 1\,417\,500 \text{ €}$$

$$12 * 32\,300 \text{ €} = 387\,600 \text{ €}$$

1 805 100 € - le subside de personnel¹⁶ qui est de 538 384 €

Le total à charge des CPAS est dès lors:

$$\begin{array}{r} 16\,892\,256 \text{ €} \\ + 1\,266\,716 \text{ €} \\ \hline 18\,158\,972 \text{ €} \end{array}$$

¹⁵ Pour cela, nous nous référons au travail "Normes pour un travail social de qualité dans les CPAS" des universités de Liège et Anvers, novembre 2007.

¹⁶ Ce subside est octroyé au prorata du nombre de mois. Il est de 320 € par an par dossier (au prorata).

Soit, en un an une progression de **40 %**. Ce chiffre ne peut qu'inquiéter et alerter les CPAS et les pouvoirs communaux.

8. LES CPAS DEMANDENT ...

On ne peut qu'avoir les mêmes demandes que l'année dernière, à savoir:

- que l'on cesse la gesticulation et que l'on mette sur pied un véritable accompagnement de qualité dont l'objectif n'est pas la sanction mais l'aide. Il faut un plan d'accompagnement qui accompagne;
- que le Fédéral ait plus de respect envers les personnes et envers les institutions locales, c'est-à-dire qu'il renonce aux sanctions automatiques et aveugles et tienne compte de la situation des personnes. De même, il est inacceptable de faire peser la charge financière sur les épaules des CPAS. Le Gouvernement fédéral doit assumer la responsabilité de ses décisions;
- qu'il faut que cessent immédiatement les sanctions Onem qui ne sont en fait que des transferts de charge évidents vers les CPAS et pour lesquels, dans les cas où la sanction serait justifiée, on peut se demander quel peut être la valeur pédagogique de cette sanction;
- qu'une solution structurelle soit trouvée pour éviter les sanctions. Mais qu'en attendant cette solution structurelle on indemnise les CPAS et par le remboursement des allocations octroyées et par l'intervention dans les frais de personnel et de fonctionnement apportés par la surcharge;
- que les CPAS marquent leur forte inquiétude sur le "Jobtonic" du Forem, qui, on le voit déjà, est utilisé par l'Onem pour sanctionner davantage les personnes;
- qu'il faut revoir la répartition des tâches entre l'Onem et le Forem et penser dans le respect des personnes et des institutions, à un accompagnement de qualité. Celui-ci doit encore être défini.

9. CONCLUSION

Nous sommes dans une société qui a une conception dyade de plus en plus forte basée sur les droits d'un côté et les devoirs de l'autre. C'est ce que certains appellent la "logique de la réciprocité". La société est généreuse d'un côté mais demande un retour. Nous ne voulons pas nous opposer à cette conception si toutefois la société passe à une conception triade¹⁷ envisageant les droits et les obligations mais en intégrant dans cette logique un élément supplémentaire capital: la capacité des personnes. Et dès lors qu'une personne a toutes les capacités, si des emplois de qualité existent on peut attendre qu'une démarche soit faite pour rencontrer l'offre faite. Si par contre la personne n'a pas les capacités suffisantes, alors les droits doivent augmenter en même temps que les obligations diminuent. Et ici, un plan d'accompagnement aurait tout son sens pour permettre aux personnes de renforcer, quand cela est possible, leurs capacités. C'est ce que nous souhaiterions voir comme "accompagnement" qualitatif.

¹⁷ J. De Munck, *Blocages et recompositions de la société civile*, La Revue Nouvelle, 2000, 1.

Le débat que nous initions ici ne se limite pas aux exclusions. Il doit aller plus loin. Il pourrait prendre la forme de 3 questions.

- Ne doit-on pas sortir au plus vite de la logique de l'exclusion pour entrer dans une logique d'accompagnement réel et de qualité dans un objectif de mieux-être sociétal?
- Ne sommes-nous pas en train de vivre une transformation de la société qui passerait d'un régime de sécurité sociale à un régime d'aide sociale?
- Ne sommes-nous pas en train de vivre une régionalisation larvée de la sécurité sociale en même temps qu'une localisation des dépenses liées à celle-ci?

Quoi qu'il en soit, les CPAS avaient raison de dénoncer les transferts de charges et les drames humains qu'ils avaient très vite sentis. On aura pu vérifier encore une fois le peu de cas que l'on fait des pouvoirs locaux et, pour ce débat en particulier, des CPAS, garants de la dignité des personnes. Et le plus révoltant, finalement, n'est-ce pas le peu de cas que l'on fait dans notre société de la dignité humaine?

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
1. INTRODUCTION	4
2. METHODOLOGIE	4
2.1. L'enquête quantitative	4
2.2. L'enquête qualitative	5
3. CONTEXTE	5
4. ANALYSE QUANTITATIVE	7
4.1. Chiffre général	7
4.2. Le type de sanction	8
4.3. Les directions régionales Onem	8
4.4. Prise en charge par les CPAS	8
5. ANALYSE QUALITATIVE	10
5.1. La répartition par sexe	10
5.2. La répartition par âge	10
5.3. Le niveau scolaire	10
5.4. La situation familiale	11
5.5. Les motifs des sanctions	11
5.6. Quelles sont les remarques des CPAS formulées à l'égard de l'Onem?	12
5.7. Par rapport au Forem	13
5.8. L'accueil dans les CPAS	14
6. EVALUATION DU PAC	15
6.1. L'activation	15
6.2. La formation	15
6.3. L'emploi	15
7. LE COÛT POUR LES CPAS	15
7.1. Calcul	17
<i>Remboursement à 50 %</i>	<i>17</i>
<i>Remboursement à 60 %</i>	<i>17</i>
<i>Remboursement à 65 %</i>	<i>18</i>

8. LES CPAS DEMANDENT ... **19**

9. CONCLUSION **19**
