

SERVICE I N S E R T I O N P R O F E S S I O N N E L L E

Fédération
des CPAS



LES SANCTIONS ONEM

D'UNE SECURITE SOCIALE A
UNE INSECURITE SOCIALE

LES IMPLICATIONS POUR LES CPAS

Ricardo Cherenti
mars 2010

Le Service Insertion professionnelle est soutenu par



RÉGION WALLONNE

REMERCIEMENTS

- Les membres du groupe de travail "PAC", à savoir: Mireille Dugailly, Patrick Mélin, Bernard Taymans, Frédéric Tilquin, Henri Lierneux et Serge Ferdin
- Les CPAS ayant eu l'amabilité de répondre à notre questionnaire
- Sandrine Xhaufaire pour la recherche de documents et sa relecture
- Christophe Ernotte pour sa relecture
- Trang Phan pour le secrétariat et la collecte de données
- Les membres de la Commission Insertion professionnelle, les CPAS et syndicats rencontrés lors de colloques ou conférences
- Les travailleurs sociaux, secrétaires, présidents et bourgmestres nous ayant reçu dans le cadre d'une étude à venir et à qui nous avons posé quelques questions sur les sanctions chômage

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

Pour citer cette étude

R. Cherenti, *Les sanctions Onem - D'une sécurité sociale à une insécurité sociale - Implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS, UVCW, mars 2010

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

C'est en 2007 que nous présentions pour la première fois notre étude sur les sanctions Onem afin d'objectiver le ressenti des CPAS, à savoir que le plan d'accompagnement des chômeurs occasionnait un nombre important et sans cesse croissant de sanctions et qu'un nombre important parmi les personnes sanctionnées s'adressait au CPAS pour obtenir un revenu d'intégration (RI).

Notre ambition était alors de montrer, chiffre à l'appui, que la politique fédérale avait des conséquences, bien sûr humaines sur les chômeurs, mais aussi institutionnelles sur les CPAS, sommés sans le dire, de subir les conséquences d'une politique de sanction massive.

Nous avons montré, le long de nos études (celle-ci étant la troisième sur ce sujet) que bon nombre d'exclusions étaient excessives (ou même abusives dans certains cas), que l'effet de la politique du PAC était pour le moins mitigé, que les sanctionnés vivaient très mal la sanction (non expliquée le plus souvent) ... et que les CPAS, dans la quasi indifférence des autorités, subissaient une charge financière et de travail asphyxiante.

Il s'agissait dès lors d'un constat d'échec flagrant du PAC, sauf à considérer que l'objectif de cette politique était l'exclusion et, par là, avoir un effet quantitatif à la baisse sur le nombre total des chômeurs.

Si nos études ont été largement commentées et relayées, il nous revient de constater qu'à l'heure actuelle, rien n'a changé dans les faits. Il est dès lors temps d'évaluer à nouveau l'impact négatif, ou positif, que peut avoir sur les CPAS wallons la politique fédérale du PAC.

2. METHODOLOGIE

Plusieurs observateurs nous ont reproché de nous baser sur un échantillon de CPAS pour nos précédentes études. Bien que cet échantillon était représentatif, ils y voyaient le germe de chiffres excessifs, surévaluant l'effet des sanctions sur les CPAS.

Pour taire ces reproches, nous avons opté alors pour une enquête exhaustive aux 262 CPAS. Nous avons reçu 211 formulaires en réponse, soit 81 % des CPAS.

Ces 211 CPAS représentent 90 % de l'ensemble du public des CPAS.

Comment avons-nous procédé pour les estimations des 51 CPAS manquants? Nous avons réparti les CPAS par tranche de public RI et chômeurs de la commune. Nous avons observé la moyenne de cette tranche et l'avons affectée aux communes dont le chiffre manquait.

Et afin de ne pouvoir être critiqués, nous avons même opté, pour les quelques CPAS de taille moyenne (tous les CPAS de grosse taille ont répondu), de leur affecter la moyenne de la tranche inférieure.

La projection que nous présentons est dès lors fiable (et est même inférieure à la réalité).

Il va sans dire que notre méthode de travail repose sur la confiance envers les données fournies par les CPAS. Néanmoins, par sécurité, nous avons vérifié chaque donnée par rapport aux données de l'année précédente (lorsque le CPAS avait fourni ces chiffres) et par rapport à la moyenne observée dans les communes présentant un taux de chômage similaire.

Ces précautions nous amènent à considérer que ces chiffres sont parfaitement fiables.

3. ENQUETE QUALITATIVE

Cette année, nous ne voulions refaire une enquête qualitative inutile, les différents CPAS estimant que la situation "qualitative" n'ayant pas changé par rapport à 2009 ou 2007.

Nous reprendrons dès lors une série d'informations présentes dans nos précédentes études. Ajoutons que nous bénéficions cette année des commentaires d'un groupe de travail spécifique au PAC.

De même, la précédente étude nous a permis de participer à différentes conférences sur le thème. Ces conférences ont été l'occasion de rencontres, d'échange d'idées, d'entendre les expériences vécues par des personnes sanctionnées, d'obtenir l'opinion des différents milieux (aide aux chômeurs, les syndicats, le patronat, etc.).

Cette somme d'informations nous permet d'apporter un volet qualitatif sans pour autant avoir relancé une enquête.

Ajoutons néanmoins que nous avons interrogé, dans le cadre d'une autre étude, des travailleurs sociaux, secrétaires, présidents et bourgmestres et nous avons profité de l'occasion pour aborder quelques questions générales sur les sanctions chômage.

Enfin, et cela nous semble très important à souligner, les sanctions chômage ont des effets en chaîne sur les différents opérateurs de formation mais aussi les services d'aide aux personnes en détresse (relais sociaux, resto du cœur, etc.). Nous les avons interrogés également pour avoir un avis complémentaire.

4. CONTEXTE

Les programmes d'accompagnement des chômeurs ne datent pas d'hier. 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 socioéconomique à une société où le chômeur est devenu un "suspect a priori"³ de ne pas vouloir travailler.

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.

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

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). Ou ailleurs, et c'est une situation qui mériterait une étude car nul ne sait exactement où vont les personnes sanctionnées qui ne sont prises en charge ni par les CPAS, ni par la solidarité familiale.

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.

4,4 % des travailleurs belges sont des travailleurs pauvres. 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"⁵. 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 abattre⁶. Nous verrons l'étude très éclairante du Forem sur ce sujet, accreditant l'idée d'un plan d'accompagnement des chômeurs (PAC) mal pensé 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.

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

⁵ L. Cordonnier, "La guerre aux chômeurs" in *Le Monde diplomatique*, décembre 2006.

⁶ P. Timmermans, Directeur général de la FEB "Si l'on veut que la chasse soit bonne, mieux vaut ne pas battre le tambour".

5. ANALYSE QUANTITATIVE

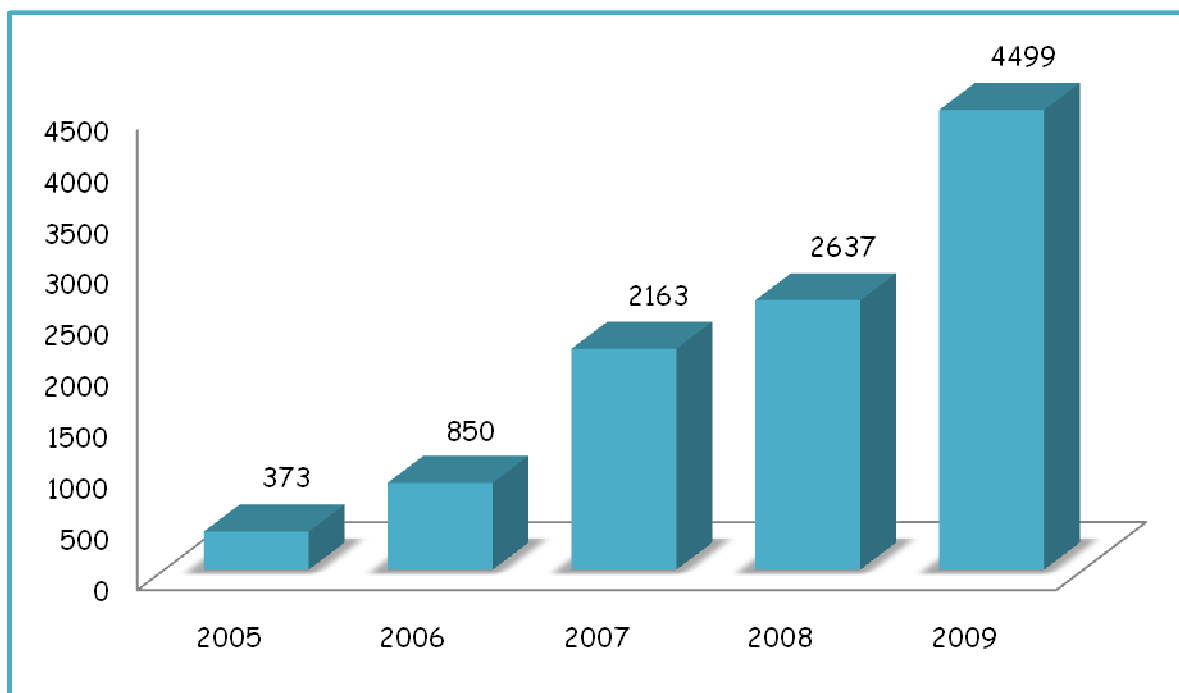
5.1. Chiffre général

Au 31 octobre 2009, les CPAS wallons prenaient en charge un total de 4 499 personnes ayant subi une sanction de la part de l'Onem. Ce chiffre est stupéfiant. En un an, la prise en charge par les CPAS des personnes sanctionnées est passée de 2 637 à 4 499, soit une progression de 70,6 %. En chiffre absolu, la progression est de 1 862 personnes.

On s'en rend compte assez facilement, ce chiffre énorme a un impact considérable sur les finances des CPAS.

Ces 4 499 personnes correspondent à 11 % du public des CPAS, cela montre le poids considérable que peut avoir au niveau local une décision politique prise au niveau fédéral sans souci des conséquences.

Voyons l'évolution depuis 2005.



En quatre ans, la croissance est de 1 206 %.

Ce chiffre impressionnant représente en lui-même la "logique" politique du Gouvernement fédéral:

- prise de décisions politiques en laissant aux pouvoirs locaux le soin d'en assumer les conséquences;
- remise en question sans le dire du principe de solidarité entre régions;
- détricotage du système de sécurité sociale et substitution d'une logique d'aide sociale;
- une "gouvernance statistique" où l'objectif de la réduction des chômeurs passe par un exercice de prestidigitatation: ils étaient là, ils n'y sont plus. C'est vrai, mais ils sont ailleurs et notamment dans les CPAS.

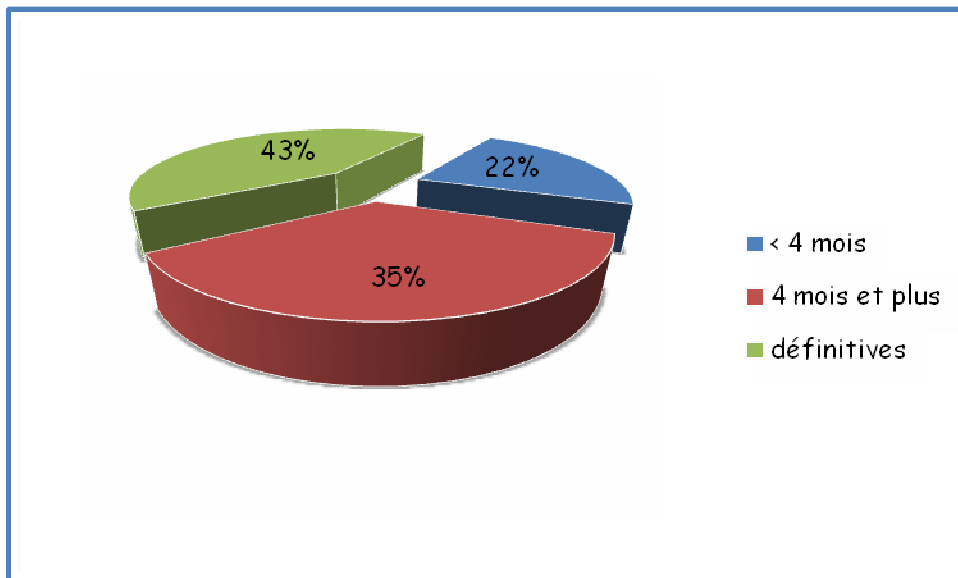
5.2. Le flux annuel

Le chiffre de 4 499 est une photographie à un moment précis de l'année (le 31 octobre). Mais à lui seul il ne montre pas l'importance du travail qui est à faire dans les CPAS ni le coût que cela peut représenter pour les CPAS (nous aborderons ce dernier point en détail au point social de cette étude).

Le flux sur l'année est de 11 187 personnes⁷. Sans surprise on remarque une très forte hausse par rapport à 2008: soit une croissance de 70,8 %.

5.3. Le type de sanction

Si l'on fait la typologie des sanctions des personnes sanctionnées présentes à un moment précis au CPAS, on a la représentation suivante, en comprenant 3 types de sanctions:



Précisons encore qu'il s'agit de la répartition des personnes sanctionnées prises en charge à un moment donné par les CPAS et non la typologie des sanctions des personnes sanctionnées dans l'année, car dans ce cas le nombre de "4 mois et plus" serait le plus fort.

Lorsque l'on prend la situation à un moment donné, on tient compte des personnes sanctionnées définitivement il y a un an, deux ans et plus.

Tout comme on le notait il y a un an, on remarque que les sanctions de moins de quatre mois tendent à se rapprocher des quatre mois (on était proche de un ou deux mois il y a deux ans). Pour les quatre mois et plus, on est à douze mois (alors que nous étions relativement proche des quatre mois il y a deux ans).

⁷ Nous basons notre flux sur les 10 premiers mois de l'année. Une règle de trois nous permet une évaluation sur 12 mois.

5.4. La prise en charge par les CPAS

Etrangement, au fil des études, c'est le chiffre du nombre total des prises en charge par le CPAS des personnes sanctionnées qui était le plus lu et commenté ... et le plus critiqué par rapport aux estimations faites par le ministre.

Nous ne présenterons pas le chiffre cette année. Tout d'abord, parce qu'il est tout à fait secondaire par rapport à l'objet de l'étude. Ensuite, parce qu'il contient le poids des sanctions définitives des années antérieures, ce qui lui donnerait un biais.

Enfin, la présentation statistique de l'Onem est différente des précédentes années et cela ne nous permet pas une mise en parallèle des statistiques.

5.5. Aspect qualitatif

Bien que nous n'ayons pas fait une analyse qualitative spécifique comme les années précédentes, les enquêtes des années précédentes restent, au dire des CPAS et des syndicats, les mêmes. Les rencontres, conférences, les groupes de travail et commissions sont unanimes pour dire le statu quo.

5.5.1. 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.

5.5.2. 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.

5.5.3. 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 trop 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. 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 limiter 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.

5.5.4. La situation familiale

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

Cohabitant	19 %
Isolé	30 %
Famille monoparentale	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.

5.6. Les remarques formulées à propos de l'Onem

Tout d'abord, l'Onem est une administration qui obéit aux législations mises en place par le politique. Il ne s'agit dès lors pas de pointer du doigt l'Onem comme responsable direct des problèmes vécus par les chômeurs et par les institutions locales. A ce propos, la question essentielle peut être:

"L'Onem applique-t-il bien une mauvaise législation?" ou "L'Onem applique-t-il mal une bonne législation?"

La réponse est à trouver dans le rang des décideurs politiques qui choisissent la politique de l'Onem.

Néanmoins, les CPAS et autres organismes remarquent qu'il y aurait une "mise sous pression" du personnel de l'Onem telle que celui-ci vise le quantitatif plutôt que le qualitatif, ce qui entraîne certaines dérives:

- une application froide et aveugle des règles, sans aucune marge d'appréciation de la part de l'agent Onem;
- une indisponibilité des "facilitateurs".

5.7. Par rapport au Forem

Le constat à propos du Forem peut être identique: des agents probablement mis sous pression et une pression particulière sur les chiffres.

A nouveau, le manque d'accompagnement est régulièrement dénoncé par les CPAS et par les syndicats.

Par ailleurs, les CPAS, les syndicats et ... l'Onem nous disent que le Forem envoie toutes les informations qu'il obtient à l'Onem, y compris celles que l'Onem ne demande pas. Ce flux informatique est source des sanctions.

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 avantageusement 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 le travail des 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.

Ce constat est valable pour les CPAS, il l'est également pour tout opérateur de formation. Qui plus est, tous subissent une pression pour participer au contrôle des chômeurs par un encodage de leurs données, de leur présence, de leur motivation, ... ce qui met à mal la confiance nécessaire entre les opérateurs et les bénéficiaires.

5.9. Qu'en pensent les bourgmestres et présidents de CPAS?

Dans le cadre d'une autre étude non encore finalisée, nous avons interviewé des bourgmestres et présidents de CPAS sur leur vision des CPAS en général. Nous en avons profité pour leur poser la question des sanctions Onem afin d'avoir leur ressenti. Les bourgmestres et présidents de CPAS interrogés sont unanimes pour dénoncer la politique fédérale des sanctions: "*C'est d'une gravité extrême. Mettre à la charge des autorités locales une politique fédérale n'est pas honnête*", nous dit un bourgmestre.

Un président renchérit: "*Il faut arrêter ça tout de suite. Les sanctions chômage, c'est une régionalisation de la sécurité sociale qui ne dit pas son nom, c'est pervers*".

Un autre bourgmestre change de ton et dénonce: "*Les sanctions chômage appauvrissent les CPAS, c'est une aberration*".

Ce qui fait unanimité contre c'est la dissociation entre la décision politique (le Gouvernement fédéral) et la conséquence financière (pour les CPAS et communes).

Les bourgmestres et présidents de CPAS ne s'opposent ni à un accompagnement, si celui-ci accompagne vraiment, ni un contrôle juste (pour éviter les fraudes). Mais ils demandent quasi unanimement⁸ que le Fédéral assume sa politique.

⁸ Il faut mentionner une seule exception pour qui "*les gens sont exclus parce qu'ils ne veulent pas travailler, le travail les embarrasse. Ils sont trop gâtés (...). Les gens deviennent paresseux*".

6. EVALUATION DU PAC

La dernière évaluation faite par le Forem est celle que nous reprenions dans notre précédente étude. Nous la livrons telle quelle ici.

6.1. L'activation

Nous avons une activation de 57 % l'année précédant la dernière évaluation. Nous en sommes à 69,7 % avec la dernière évaluation.

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.

6.1.1. 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.

6.1.2. 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. ACTION POLITIQUE DES CPAS

Le 19 octobre 2009, le Conseil communal de la commune de Châtelet adoptait une motion demandant au Gouvernement fédéral de suspendre le contrôle du chômage. En effet, pour cette commune, ce contrôle et les sanctions qui en découlaient engendraient un coût trop lourd pour son budget (un nombre important des chômeurs sanctionnés allaient demander une aide au CPAS).

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS a, lui aussi, adopté une motion de principe interpellant le Gouvernement fédéral pour qu'il reconsidère son plan d'accompagnement des chômeurs afin qu'il accompagne et non qu'il sanctionne de manière automatique.

173 conseils de l'action sociale des CPAS wallons⁹ ont voté cette motion¹⁰. Cela montre à tout le moins l'inquiétude des CPAS dans ce dossier. L'interpellation par les mandataires politiques ne peut pas laisser indifférent le Gouvernement fédéral. Celui-ci doit écouter les entités locales et comprendre leur demande.

8. LE COUT POUR LES CPAS

A partir du nombre de sanctions sur dix mois, nous avons fait une projection sur douze mois par une simple règle de trois. Cela suppose qu'il y ait une progression linéaire sur l'ensemble de l'année. On le sait, ce n'est pas le cas, on le voit dans les chiffres le long des années la progression est en augmentation.

Disons que nous présentons alors un chiffre minimal mais que la réalité est sans doute plus importante.

Sur douze mois, nous avons 11 187 personnes. Ceux-ci sont répartis de la manière suivante:

Famille monoparentale	5 705
Isolé	3 357
Cohabitant	2 125

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

Voyons ceci dans le détail:

Les CPAS de 1 000 revenus d'intégration et plus sont remboursés à 65 %

⇒ Ils totalisent 39,4 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

Les CPAS de 500 à 1 000 revenus d'intégration sont remboursés à 60 %

⇒ Ils totalisent 9,9 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

Les CPAS de moins de 500 revenus d'intégration sont remboursés à 50 %

⇒ Ils totalisent 50,7 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

⁹ Nous ne reprenons pas ici les nombreuses délibérations prises par les communes.

¹⁰ En date du 1^{er} mars 2010. Ceci dit, bon nombre de CPAS ont marqué leur soutien sans avoir pour autant encore voté la motion.

Dans notre calcul les remboursements sont dès lors les suivants:

A 50 %	Famille monoparentale	2 904
	Isolé	1 707
	Cohabitant	1 081
A 60 %	Famille monoparentale	565
	Isolé	332
	Cohabitant	210
A 65 %	Famille monoparentale	2 238
	Isolé	1 317
	Cohabitant	833

Nous avons trois types de laps de temps:

- les sanctions inférieures à quatre mois tendent aux quatre mois;
- les sanctions de quatre mois et plus tendent vers un an. Nous avons repris onze mois dans cette étude (bien que nous soyons plus proches de douze mois);
- nous considérons bien entendu les sanctions définitives à douze mois.

9. LE CALCUL

Les remboursements à 50 %

Famille monoparentale: 2 904	$1\ 016 * 4 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 3\ 932,814 \text{ €}$ $1\ 074 * 11 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 11\ 432\ 644 \text{ €}$ $814 * 12 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 9\ 452\ 689 \text{ €}$	} 24 818 147 €
Isolé: 1 707	$597 * 4 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 1\ 733\ 187 \text{ €}$ $632 * 11 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 5\ 045\ 692 \text{ €}$ $478 * 12 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 4\ 163\ 131 \text{ €}$	} 10 942 010 €
Cohabitant: 1 081	$378 * 4 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 731\ 596 \text{ €}$ $400 * 11 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 2\ 128\ 984 \text{ €}$ $303 * 12 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 1\ 759\ 314 \text{ €}$	} 4 619 894 €
Total		40 380 051 €
Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS: 20 190 025 €		

Les remboursements à 60 %

Famille monoparentale: 565	$198 * 4 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 766\,434 \text{ €}$ $209 * 11 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 2\,224\,788 \text{ €}$ $158 * 12 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 1\,834\,797 \text{ €}$	} 4 826 019 €
Isolé: 332	$116 * 4 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 336\,766 \text{ €}$ $123 * 11 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 981\,994 \text{ €}$ $93 * 12 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 809\,981 \text{ €}$	} 2 128 741 €
Cohabitant: 210	$73 * 4 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 141\,287 \text{ €}$ $78 * 11 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 415\,151 \text{ €}$ $59 * 12 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 342\,572 \text{ €}$	} 899 010 €
Total		7 853 770 €
<hr/> Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS: 3 141 508 € <hr/>		

Les remboursements à 65 %

Famille monoparentale: 2 238	$738 * 4 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 3\,030\,899 \text{ €}$ $828 * 11 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 8\,813\,994 \text{ €}$ $627 * 12 \text{ mois} * 967,72 \text{ €} = 7\,281\,125 \text{ €}$	} 19 126 018 €
Isolé: 1 317	$461 * 4 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 1\,338\,357 \text{ €}$ $487 * 11 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 3\,888\,057 \text{ €}$ $368 * 12 \text{ mois} * 725,79 \text{ €} = 3\,205\,089 \text{ €}$	} 8 431 503 €
Cohabitant: 833	$291 * 4 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 563\,213 \text{ €}$ $308 * 11 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 1\,639\,317 \text{ €}$ $234 * 12 \text{ mois} * 483,86 \text{ €} = 1\,358\,679 \text{ €}$	} 3 561 209 €
Total		31 118 730 €
<hr/> Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS: 10 891 555 € <hr/>		

Coût total

Le coût total en revenu d'intégration à charge des CPAS (déduction faite des remboursements) est donc:

20 190 025 €
+ 3 141 508 €
+ 10 891 555 €
<hr/>
34 223 088 €

C'est la somme de revenu d'intégration prise en charge intégralement par les CPAS après avoir déduit les subsides.

Néanmoins, le coût pour le CPAS ne peut pas 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 ± 40 000 € (toutes charges comprises), tandis qu'un agent administratif coûte ± 32 000 € au CPAS.

Lorsqu'on regarde le nombre de dossiers à un moment précis, soit le 31 octobre 2009¹¹, on a 4 499 dossiers ouverts.

En considérant qu'un travailleur social prend en charge jusqu'à 75 dossiers, il faut dès lors 60 travailleurs sociaux et 20 agents administratifs¹².

$$\begin{array}{r} 60 \text{ travailleurs sociaux} * 40\,000 \text{ €} = 2\,400\,000 \text{ €} \\ 20 \text{ agents} * 32\,000 \text{ €} = \quad \quad \quad 640\,000 \text{ €} \\ \hline 3\,040\,000 \text{ €} \end{array}$$

Dans ce montant de 3 040 000 €, il faut retirer le subside fédéral par dossier (au prorata du nombre de mois).

4 499 dossiers ¹³	1 574 pour 4 mois, soit $1\,574 * 320 \text{ €}^{14}/12 * 4 =$	167 893 €
	1 664 pour 11 mois, soit $1\,664 * 320 \text{ €}/12 * 11 =$	488 106 €
	1 261 pour 12 mois, soit $1\,261 * 320 \text{ €} =$	403 520 €
		<hr/>
		1 059 519 €

Restent à charge des CPAS pour les agents: $3\,040\,000 \text{ €} - 1\,059\,519 \text{ €} = 1\,980\,481 \text{ €}$

Le total à charge des CPAS est dès lors:

$$\begin{array}{r} 34\,223\,088 \text{ €} \\ + 1\,980\,481 \text{ €} \\ \hline 36\,203\,569 \text{ €} \end{array}$$

Ce montant total de 36 203 569 € ne prend pas en compte toutes les charges annexes comme par exemple les frais liés aux bâtiments (location bâtiment, électricité, téléphone, informatique, etc.).

¹¹ Notons que ce chiffre est en-deçà de la réalité car il ne tient pas compte du flux durant l'année. Néanmoins, prendre le chiffre du flux, 11 187 personnes, aurait surévalué le nombre de travailleurs sociaux nécessaires. La réalité est donc entre les deux. Nous présentons volontairement un chiffre qui sous-estime la réalité.

¹² 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.

¹³ Notons que ce chiffre est en-deçà de la réalité car il ne tient pas compte du flux durant l'année. Néanmoins, prendre le chiffre du flux, 11 187 personnes, aurait surévalué le nombre de travailleurs sociaux nécessaires. La réalité est donc entre les deux. Nous présentons volontairement un chiffre qui sous-estime la réalité.

¹⁴ Le subside est versé au prorata du nombre de mois. Il est de 320 € par an et par dossier.

10. LES CPAS DEMANDENT A NOUVEAU ...

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 quelle 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;
- 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;
- qu'une évaluation qualitative du PAC soit effectuée;
- qu'une conférence interministérielle soit organisée dans les plus brefs délais.

11. 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 triade¹⁵ 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 faite¹⁶. 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.

Le débat que nous initiions 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?

¹⁵ J. De Munck, "Blocages et recompositions de la société civile" in *La Revue Nouvelle*, 2000, 1.

¹⁶ Mais force est de constater qu'en cette période, on cite le chiffre de 32 demandeurs d'emploi pour une offre.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
<u>1. INTRODUCTION</u>	<u>3</u>
<u>2. METHODOLOGIE</u>	<u>3</u>
<u>3. ENQUETE QUALITATIVE</u>	<u>4</u>
<u>4. CONTEXTE</u>	<u>4</u>
<u>5. ANALYSE QUANTITATIVE</u>	<u>6</u>
5.1. CHIFFRE GENERAL	6
5.2. LE FLUX ANNUEL	7
5.3. LE TYPE DE SANCTION	7
5.4. LA PRISE EN CHARGE PAR LES CPAS	8
5.5. ASPECT QUALITATIF	8
5.5.1. LA REPARTITION PAR SEXE	8
5.5.2. LA REPARTITION PAR AGE	8
5.5.3. LE NIVEAU SCOLAIRE	8
5.5.4. LA SITUATION FAMILIALE	9
5.6. LES REMARQUES FORMULEES A PROPOS DE L'ONEM	9
5.7. PAR RAPPORT AU FOREM	10
5.8. L'ACCUEIL DANS LES CPAS	10
5.9. QU'EN PENSENT LES BOURGMESTRES ET PRESIDENTS DE CPAS?	11
<u>6. EVALUATION DU PAC</u>	<u>12</u>
6.1. L'ACTIVATION	12
6.1.1. LA FORMATION	12
6.1.2. L'EMPLOI	12
<u>7. ACTION POLITIQUE DES CPAS</u>	<u>12</u>

<u>8. LE COUT POUR LES CPAS</u>	<u>13</u>
<u>9. LE CALCUL</u>	<u>14</u>
<u>10. LES CPAS DEMANDENT A NOUVEAU ...</u>	<u>17</u>
<u>11. CONCLUSION</u>	<u>18</u>