



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Les sanctions Onem Le coût pour les CPAS

Etude 2012 (chiffres 2011)

Ricardo Cherenti
mars 2012

Cette étude a été faite avec le soutien de



Wallonie

REMERCIEMENTS

- L'ensemble des CPAS wallons pour avoir répondu à notre questionnaire et pour les différents échanges que nous avons eus au sujet des sanctions
- Les membres de la Commission Insertion professionnelle et du Comité directeur pour les opinions toujours riches d'enseignements
- Sandrine Xhaufnaire et Nadine Didriche pour leur contribution permanente et relecture
- Trang Phan pour le secrétariat et la collecte de données

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: le coût pour les CPAS*, étude 2012

Contacteur l'auteur: rch@uvcw.be

Contacts pour la presse

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

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 quatrième 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 plan d'accompagnement des chômeurs (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 (entraînant une hausse considérable du nombre des bénéficiaires du revenu d'intégration).

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 que peut avoir sur les CPAS wallons la politique fédérale du PAC.

2. METHODOLOGIE

Nous avons opté, dans cette étude, pour une enquête intégrant les 262 CPAS. Nous avons reçu 192 formulaires en réponse, soit 73 % des CPAS.

Ces 192 CPAS représentent 90 % de l'ensemble du public des CPAS.

Comment avons-nous procédé pour les estimations des 70 CPAS manquants? Nous avons réparti les CPAS par tranche de public RI et chômeurs de la commune. Nous avons observé la médiane de cette tranche et l'avons affectée aux communes dont le chiffre manquait.

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.

3. 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.

4,8 % 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" où certains n'hésitent pas à user de cynisme pour accentuer l'idée du "mauvais chômeur" à abattre⁶.

Il nous semble important en outre de préciser que les CPAS (et en tout cas le Comité directeur de la Fédération des CPAS) ne s'opposent pas à un plan d'accompagnement des chômeurs qui accompagne et apporte une aide concrète à ceux-ci dans la perspective professionnelle. Le Comité directeur comprend également qu'il puisse y avoir sanctions lorsqu'il y a un comportement volontairement inapproprié. Mais, cela ne représente pas la

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".

majorité des sanctions d'une part, et d'autre part, y compris dans ces cas, il n'y a aucune raison de reporter le coût de la sanction sur les épaules des pouvoirs publics locaux.

A ce sujet, nous pouvons parfaitement rejoindre les propos de D. Dumont dans son article "*Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat*"⁷. Pour cet auteur, l'activation en elle-même ne pose pas problème, c'est son application qui pose problème. Nous pensons également que c'est l'application des textes qui pose un problème important et qu'il faut la repenser.

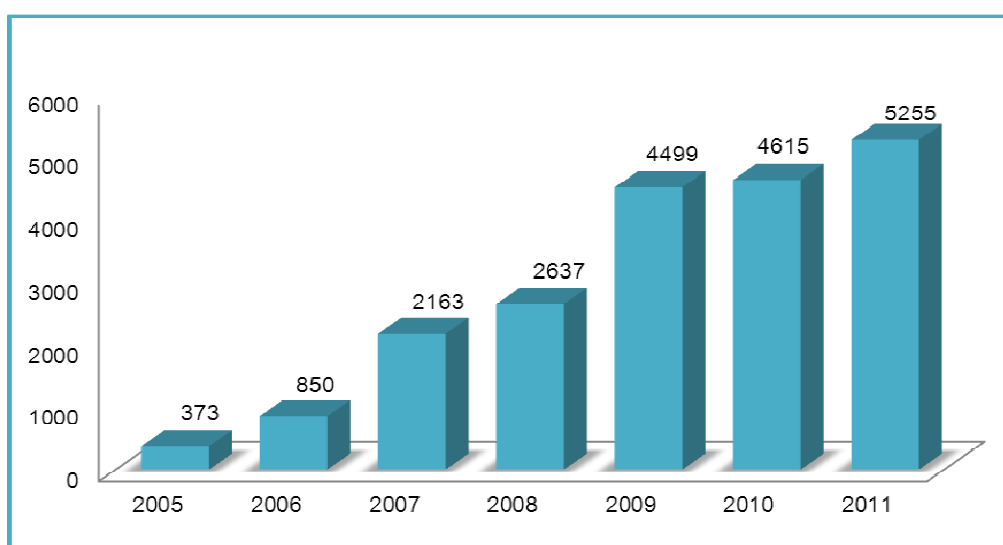
4. ANALYSE QUANTITATIVE

4.1. Chiffre général

Au 31 octobre 2011, les CPAS wallons prenaient en charge un total de 5 255 personnes ayant subi une sanction de la part de l'Onem. En un an, la prise en charge par les CPAS des personnes sanctionnées est passée de 4 615 à 5 255, soit une progression de 13 %. En chiffre absolu, la progression est de 640 personnes en un an.

Ces 5 255 personnes correspondent à 10,83 % 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.



⁷ D. Dumont, "Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat", in *Revue du droit social*, n° 2010/3, pp. 357 à 385.

En six ans, la croissance est de 1 408 %.

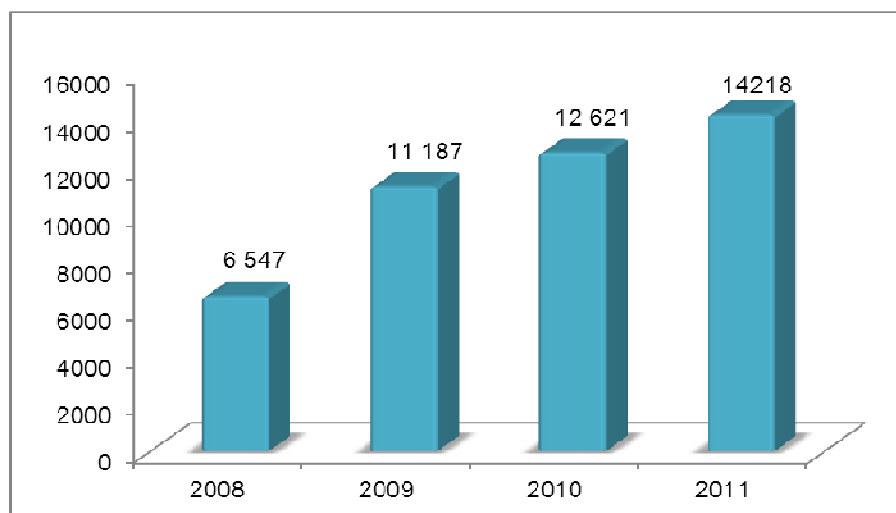
Ce chiffre particulièrement impressionnant représente en lui-même la "logique" politique du Gouvernement fédéral:

- 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 prestidigitacion: ils étaient là, ils n'y sont plus. C'est vrai, mais ils sont ailleurs et notamment dans les CPAS.

4.2. Le flux annuel

Le chiffre de 5 255 est une photographie à un moment précis de l'année (le 31 octobre 2011). 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).

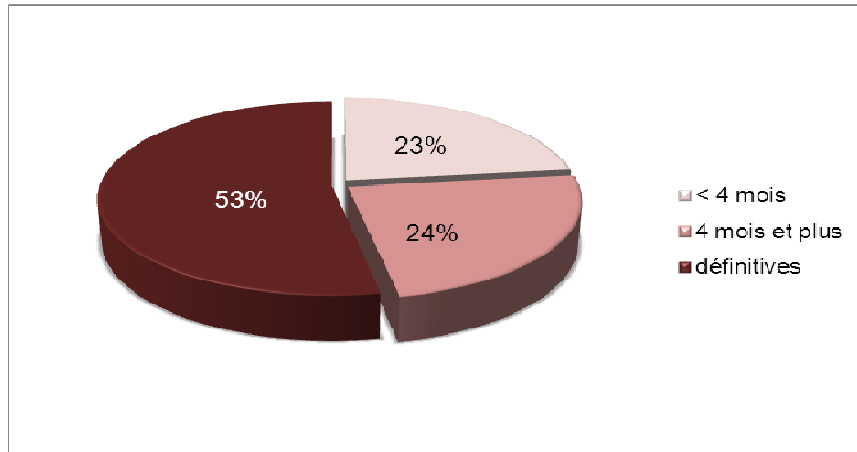
Le flux sur l'année est de 14 218 personnes⁸. Sans surprise on remarque une hausse par rapport à 2010: soit une croissance de 12,7 %.



⁸ Nous basons notre flux sur les 10 premiers mois de l'année. Une règle de trois nous permet une évaluation sur 12 mois.

4.3. 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, comprenant 3 types de sanctions:



4.4. La répartition par sexe

La répartition entre hommes et femmes est déséquilibrée. Les sanctions touchent:

- 57 % d'hommes
- 43 % de femmes

Ajoutons 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 l'entièreté d'une famille.

4.5. Le niveau scolaire

Les chiffres varient très fortement selon les CPAS mais si l'on établit la moyenne, on peut dire que 33 % ont un niveau scolaire qui est au maximum du certificat de l'enseignement secondaire inférieur.

aucune scolarité	9,3 %
école primaire	22,3 %
certificat de secondaire inférieur	49,2 %
parmi ceux-ci:	
enseignement professionnel	59 %
enseignement technique	20 %
enseignement général	13 %
enseignement spécial	8 %
secondaire supérieur	12,5 %
supérieur non universitaire	0,9 %
universitaire	0,1 %
autres	4,8 %

Tout comme les années précédentes, de l'avis des travailleurs sociaux, beaucoup parmi les personnes n'ont pas un niveau intellectuel suffisant pour comprendre ce que l'Onem ou le Forem attend d'eux. Ils ne comprennent pas le "jeu" institutionnel auquel ils font face. Ils ne distinguent pas l'Onem du Forem. Certains sont analphabètes. D'autres ont un niveau d'appréciation de la situation à ce point faible qu'ils ne savent même pas qu'ils ont signé un contrat.

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.ex. les difficultés d'expression, la façon de s'habiller, l'hygiène, etc.).

Beaucoup, par incompréhension, ne se présentent pas aux convocations. Citons cet exemple de Monsieur X. qui a toujours travaillé (27 ans sans interruption). Très volontaire et avec de véritables capacités manuelles mais, par contre, très peu de capacités intellectuelles. Cette personne qui a cotisé durant 27 années est licenciée suite à une fermeture d'usine (effet de la crise). Monsieur X. ne comprend pas les exigences du PAC et n'y répond pas. Il est exclu sans avoir compris ce qui lui arrivait et en étant non seulement "employable" mais aussi très motivé à travailler.

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. Pour reprendre l'expression de plusieurs intervenants: *Ces personnes "passent entre les mailles du filet"*.

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.

4.6. 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 se répartit paritairement entre les personnes avec famille à charge et les isolés.

Cohabitant	20 %
Isolé	40 %
Famille monoparentale	40 %

Rappelons encore que dans près de 40 % 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.

Mettons en exergue une "nouvelle" situation: afin d'échapper au risque de sanction liée au plan d'accompagnement des chômeurs (PAC), certains "cohabitants" ont choisi de se mettre, préventivement, à charge de leur conjoint. Cependant, pour ne plus être soumis au PAC, il faut non seulement être à charge mais il faut également renoncer à ses droits (pendant une période d'au moins 6 mois). Il n'est pas si rare de voir des couples se séparer. Le conjoint ayant renoncé à ses droits n'a plus comme solution que faire une demande au CPAS.

5. ASPECTS QUALITATIFS

Au-delà des chiffres, lesquels constituent bien entendu la première préoccupation des CPAS qui subissent directement les effets du PAC, il faut observer les aspects qualitatifs. Pour ce faire, nous avons repris les données des enquêtes précédentes (nous remarquons en effet l'inutilité de répéter l'enquête de terrain chaque année car les données ne bougent quasi pas).

5.1. *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 ont imposé 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";
- une obsession quantitative.

5.2. *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 adéquat 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.

Plusieurs messages nous parviennent pour dénoncer certaines pratiques:

- certains conseillers référents envoient des mails aux CPAS pour leur demander des comptes sur le projet d'insertion du bénéficiaire;
- de plus en plus de CPAS se plaignent que le Forem ne se contente plus d'envoyer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration au CPAS. Il envoie de plus en plus de chômeurs aussi.

Mais:

- si le CPAS collabore:
 - o on pourrait estimer alors qu'il se soumet aux injonctions du Forem, ce qui ne correspond en rien à la logique institutionnelle des deux organes car il n'y a entre eux aucun lien hiérarchique. Ils sont plutôt sur un pied d'égalité;
 - o cela peut être intéressant, dans certains cas, d'avoir un échange d'informations, mais le temps qui serait consacré à cela par le CPAS n'est en rien financé;
- si le CPAS ne collabore pas, la personne risque une sanction.

Ces fonctionnements placent les CPAS dans une situation paradoxale très inconfortable et très coûteuse.

5.3. Les motifs de sanctions

- absence aux convocations: il s'agirait de la grosse majorité des sanctions. Précisons que les personnes interrogées, tant dans les CPAS que dans les syndicats, précisent que la sanction correspond, pour les sanctionnés, à un problème de compréhension et quasi jamais à une indifférence ou un "je m'en foutisme";
- les "exigences froides": donnons un exemple éclairant: une personne doit postuler 4 fois par mois. Elle postule 6 fois par mois sauf un mois où elle a postulé 3 fois. Elle n'a pas rempli "strictement" ses obligations et elle est sanctionnée;
- les motifs très aléatoires: certains motifs d'exclusion sont très subjectifs et peuvent être sujets à bien des étonnements. Pour autant, ce sont des situations vécues qui ont fait l'objet de sanctions:
 - o obligation de postuler dans un secteur pour lequel la personne n'a aucune qualification;

- postuler dans le respect quantitatif exigé par l'Onem mais ne pas chercher dans des secteurs assez différents;
- Monsieur Y. postule chez Delhaize; son courrier mentionne l'adresse de chez Delhaize mais Monsieur Y. s'est trompé dans le numéro de la rue. L'Onem ne considère pas qu'il s'agit d'une erreur mais d'un faux;
- les abus: ils représentent une minorité mais doivent être mentionnés. Citons quelques exemples:
 - situation de fait non déclarée (cohabitation),
 - comportement de recherche d'emploi volontairement inadapté,
 - travail non déclaré

5.4. 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 par exemple sur les contrats "art. 60 par. 7".

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

Certains (rares heureusement) 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 au regard de la loi, laquelle considèrera qu'on ne peut se voir refuser un revenu d'intégration en fonction d'une conduite antérieure à la demande de ce 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, dans certains cas, 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 sans qu'ils n'aient compris ce qui leur était arrivé, 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. *"Les chômeurs exclus engorgent les services d'accompagnement à l'emploi des CPAS. Et cela d'autant plus que parfois ils sont refoulés par la maison de l'emploi qui ne les juge pas aptes à la recherche d'un emploi"*.

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.

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

En 2010, rappelon-le, nous avons interviewé des bourgmestres et présidents de CPAS sur leur vision des CPAS en général et sur leur vision à propos des sanctions Onem en particulier 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 unanimement que le Fédéral assume sa politique.

5.6. Qu'en pensent les bénéficiaires?

5.6.1. Sur les CPAS et l'Onem

Les bénéficiaires d'une allocation de chômage qui viennent faire une demande de revenu d'intégration ou d'une aide sociale équivalente s'expriment en deux temps:

1. tout d'abord, il y a l'angoisse de ne pas savoir si le CPAS acceptera la demande. Il nous faut ajouter que beaucoup nous disent ne pas comprendre qui est qui et qui fait quoi au niveau des allocations de chômage. Certains confondent Onem et Forem. D'autres ne comprennent pas non plus ce que sont les syndicats;
2. dans un deuxième temps, les personnes se sentent plus à l'aise dans les CPAS. Elles estiment être davantage prises en charge, écoutées et respectées.

5.6.2. Sur les sanctions

Les personnes exclues ne comprennent pas la sanction. Elles ont beaucoup de mal à comprendre ce qui leur arrive et pourquoi cela leur arrive. Pour certaines, l'incompréhension est relative à la "démésure" de la sanction. Pour elles, elles ont juste "oublié" de se rendre à une convocation ou elles ne pensaient pas que cela soit important.

6. EVALUATION DU PAC

Le Forem, à deux reprises, avait effectué une évaluation intéressante du PAC qui avait le mérite d'apporter de la clarté dans le débat et montrait que le PAC représentait beaucoup d'agitation pour finalement relativement peu de résultats.

A défaut de cette évaluation spécifique, nous pouvons nous référer à l'étude sur l'activation de la recherche d'emploi menée par différents universitaires belges à la demande du SPF de la Politique scientifique⁹.

Parmi l'ensemble des points d'attention de l'étude, relevons quelques informations:

- en 2009, c'est près de 13 millions d'euros qui ont été dépensés pour la procédure de l'activation du comportement de recherche d'emploi (ACR), essentiellement pour les salaires. Les sanctions correspondant à un non paiement des allocations; ce coût est compensé et le Gouvernement fédéral fait là une opération bénéficiaire. Nous savons que les pouvoirs locaux par contre vont en payer le prix (nous détaillerons le coût au chapitre suivant);
- entre 2003 et 2008, la part des sanctions temporaires parmi l'ensemble des chômeurs complets indemnisés a quasi triplé. L'explication première de cette croissance des sanctions est "l'augmentation des transferts d'informations des SPE (le Forem pour la Région wallonne) vers l'Onem". L'étude note que la transmission d'informations est beaucoup plus élevée en Région wallonne.

Ceci confirme ce que l'ensemble des opérateurs disent à propos du flux d'informations qui transite par le Forem. L'étude constate par ailleurs: *"En 2009, la fréquence des sanctions en Région wallonne est plus du double de celle observée dans les deux autres régions"*;

- sur la période observée par l'étude, on remarque dans les statistiques une baisse de chômage. L'étude ne l'attribue pas à l'ACR mais "à l'amélioration de la conjoncture" et pointe "le rôle limité de l'ACR dans l'évolution macroéconomique du chômage". Il y a par contre un effet sensible sur les jeunes de 25 à 30 ans. Mais là aussi, il faut constater que *"un système de contrôle de la recherche d'emploi est plus efficace dans un marché du travail où les offres d'emploi sont abondantes, comme c'est le cas en Flandre"*. Quant à la Région wallonne, les seuls effets positifs ne sont constatés que "pour les travailleurs les plus scolarisés" et là "où le chômage est plus faible qu'ailleurs";

⁹ B. Cockx, M. Dejemeppe, B. Van der Linden, "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?" in *Regards économiques*, n°85, février 2011.

- l'ACR stimule la participation aux formations. Bien qu'il soit très intéressant d'envisager de la formation pour accroître le potentiel des demandeurs d'emploi et leur procurer une meilleure "employabilité", il nous faut également faire référence ici aux études de J.-F. Oriane qui montre que "le traitement clinique du chômage" amène un travail d'insertion qui vise à "motiver, intéresser l'individu à se mettre au travail ... au travail sur lui-même"¹⁰. Le rôle des conseillers du Forem est décrit comme ceci: "*Les professionnels de l'insertion n'ayant de pouvoir d'action ni au niveau de la création d'emploi, ni au niveau de l'accès à l'emploi, c'est à un autre niveau que doit se situer leur intervention. N'étant pas responsables de l'emploi ou du non emploi des individus, ils responsabilisent les individus à travailler leur employabilité, leur capacité à trouver un emploi. [...]. à trouver sa pratique, ce conseiller s'apparente, tour à tour, à un guérisseur ou désorceleur, mais également à un devin qui prédit généralement des réussites*"¹¹. Ce qui est mis en exergue ici, comme dans l'étude sur l'ACR, c'est que le facteur déterminant c'est l'existence ou non d'opportunités d'emploi. En l'absence d'opportunité, les conseillers jouent à la fois les chamanes et Madame Soleil et amènent les demandeurs d'emploi à une gesticulation qui laisse penser qu'on les active, qu'on n'est pas dans le "laisser faire";
- un contrôle accru des chômeurs, nous dit finalement l'étude "*pourrait réduire la durée du chômage en encourageant un accès rapide à l'emploi*", mais cela se ferait, toujours selon l'étude, par un risque important: réduire la qualité des emplois acceptés.

Poursuivons avec l'étude de M. Fonder et B. Lejeune¹². Ceux-ci mesurent la sortie vers la formation qualifiante endéans les 9 mois. Sans PAC, la sortie est de 3,1 %. Avec PAC, de 4,2 % pour les moins de 30 ans.

Pour la sortie vers le qualifiant **et** pré-qualifiant des 31-40 ans, sans PAC on est à 2,5 %, avec, on est à 5,8 %.

Quant à l'effet sur l'emploi, il est:

	sans PAC	avec PAC
- 30 ans	23,6 %	24,4 %
30-40 ans	13,6 %	21,8 %

¹⁰ J.-F. Oriane, *Le traitement clinique du chômage*, document disponible sur www.iut.univ-lille3.fr (consulté le 9 mai 2011).

¹¹ S. Divay, *L'aide à la recherche d'emploi*, cité par J.-F. Oriane, *op. cit.*, p. 2.

¹² M. Fonder, B. Lejeune, *Evaluation du PAC en Région wallonne*, Présentation au colloque sur l'évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi, Bruxelles, 24 février 2011, Politique scientifique fédérale - UCL - SPF Emploi.

Ce dernier point est le seul où une action significative apporte un effet positif.
Dans les autres cas, l'effet est quand même minime.

7. 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 14 218 personnes. Ceux-ci sont répartis de la manière suivante:

Famille monoparentale	5 687
Isolé	5 687
Cohabitant	2 844

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 45 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

Les CPAS de 500 à 1 000 revenus d'intégration sont remboursés à 60 % Ils totalisent 8 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

Les CPAS de moins de 500 revenus d'intégration sont remboursés à 50 % Ils totalisent 47 % des bénéficiaires ayant subi une sanction

Dans notre calcul les remboursements sont dès lors les suivants:

A 50 %	Famille monoparentale	2 673
	Isolé	2 673
	Cohabitant	1 337
A 60 %	Famille monoparentale	455
	Isolé	455
	Cohabitant	227
A 65 %	Famille monoparentale	2 559
	Isolé	2 559
	Cohabitant	1 280

Nous avons trois types de laps de temps:

- les sanctions inférieures à quatre mois tendent aux quatre mois. Nous avons donc compté 4 mois;
- les sanctions de quatre mois et plus tendent vers un an. Nous avons dès lors pris 12 mois comme chiffre de référence;
- nous considérons bien entendu les sanctions définitives à douze mois.

Nous cumulons dès lors ces deux derniers éléments.

8. LE CALCUL¹³

Les remboursements à 50 %

Famille monoparentale: 2 673	$2\,058 * 12 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 25\,360\,569 \text{ €}$ $615 * 4 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 2\,526\,198 \text{ €}$	} 27 886 767 €
Isolé: 2 673	$2\,058 * 12 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 19\,020\,365 \text{ €}$ $615 * 4 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 1\,894\,642 \text{ €}$	} 20 915 007 €
Cohabitant: 1 337	$1\,030 * 12 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 6\,346\,366 \text{ €}$ $307 * 4 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 630\,529 \text{ €}$	} 6 976 895 €
Total		55 778 669 €

Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS est de 50 % de la somme, soit

27 889 334 €

Les remboursements à 60 %

Famille monoparentale: 455	$351 * 12 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 4\,325\,345 \text{ €}$ $106 * 4 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 435\,409 \text{ €}$	} 4 760 754 €
Isolé: 455	$351 * 12 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 3\,243\,998 \text{ €}$ $106 * 4 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 326\,556 \text{ €}$	} 3 570 554 €
Cohabitant: 227	$351 * 12 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 1\,078\,266 \text{ €}$ $106 * 4 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 106\,779 \text{ €}$	} 1 185 045 €
Total		9 516 353 €

Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS est de 40 % de la somme, soit

3 806 541 €

¹³ Nous calculons en fonction des montants en cours en 2011.

Les remboursements à 65 %

Famille monoparentale: 2 559	$1\,970 * 12 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 24\,276\,152 \text{ €}$ $589 * 4 \text{ mois} * 1\,026,91 \text{ €} = 2\,419\,400 \text{ €}$	} 26 955 552 €
Isolé: 2 559	$1\,970 * 12 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 18\,207\,055 \text{ €}$ $589 * 4 \text{ mois} * 770,18 \text{ €} = 1\,814\,544 \text{ €}$	} 20 021 599 €
Cohabitant: 1 280	$986 * 12 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 6\,075\,259 \text{ €}$ $294 * 4 \text{ mois} * 513,46 \text{ €} = 603\,829 \text{ €}$	} 6 679 088 €
Total		53 396 239 €

Le coût réel, dans cette catégorie, à charge du CPAS est de 35 % du montant, soit

18 688 683 €

Coût total

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

$$\begin{array}{r} 27\,889\,334 \text{ €} \\ + 3\,806\,541 \text{ €} \\ + 18\,688\,683 \text{ €} \\ \hline \mathbf{50\,384\,558 \text{ €}} \end{array}$$

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 ± 42 000 € (toutes charges comprises), tandis qu'un agent administratif coûte ± 33 000 € au CPAS.

Lorsqu'on regarde le nombre de dossiers à un moment précis, soit le 31 octobre 2011¹⁴, on a 5 255 dossiers ouverts.

En considérant qu'un travailleur social prend en charge jusqu'à 75 dossiers¹⁵.

70 travailleurs sociaux * 42 000 € =	2 940 000 €
23,5 agents * 33 000 € =	775 500 €
	<hr/>
	3 715 500 €

Dans ce montant de 3 715 500 €, il faut retirer le subside fédéral par dossier (au prorata du nombre de mois).

5 255 dossiers ¹⁶	1 208 pour 4 mois, soit 1 208* 320 € ¹⁷ /12 * 4 =	128 853 €
	4 047 * 320 € =	1 295 040 €
		<hr/>
		1 423 893 €

Restent à charge des CPAS pour les agents:

3 715 500 € – 1 423 893 € = 2 291 607 €

Le total à charge des CPAS est dès lors:

50 384 558 €
+ 2 291 607 €
<hr/>
52 676 165 €

Ce montant total de 52 676 165 € ne prend pas en compte toutes les charges annexes comme par exemple les frais liés aux bâtiments (location bâtiment, électricité, téléphone, informatique, etc.). Toutefois, c'est le chiffre que nous retiendrons en précisant qu'il est en-deçà de la réalité.

¹⁴ 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, 14 218 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.

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.

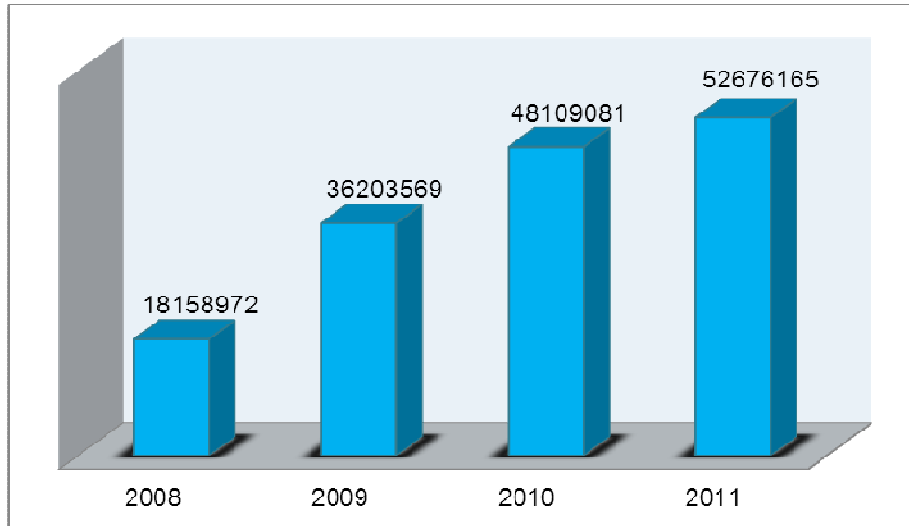
¹⁶ Notons que ce chiffre est en-deçà de la réalité car il ne tient pas compte du flux durant l'année. Néanmoins, prendre le chiffre du flux, 14 218 personnes, aurait surévalué le nombre de travailleurs sociaux nécessaires. La réalité est donc entre les deux. Nous présentons volontairement un chiffre qui sous-estime la réalité.

¹⁷ Le subside est versé au prorata du nombre de mois. Il est de 320 € par an et par dossier. Ce montant n'est pas indexé. On peut s'en étonner.

Total à charge des CPAS en 2011

52 676 165 €

Montrons l'évolution des coûts depuis 2008



Soit une progression en 2011 de 9,5 % entre 2010 et 2011. Mais ajoutons que depuis 2008, la progression est de 290 %.

Il est inacceptable que les pouvoirs communaux paient l'addition des décisions du Gouvernement fédéral.

9. LES CPAS DEMANDENT A NOUVEAU ...

La situation n'ayant aucunement changé, on ne peut qu'avoir les mêmes demandes que l'année dernière, à savoir:

- 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 sérieusement et qui apporte aux personnes de véritables atouts pour une vie autonome et de qualité;
- 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 et les pouvoirs communaux de manière générale. Le Gouvernement fédéral doit assumer la responsabilité de ses décisions;

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

10. 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 on envisage les droits et les obligations en intégrant dans cette logique un élément supplémentaire qui nous semble vraiment capital: la capacité des personnes¹⁸. 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 faite¹⁹. 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 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.

Encore une fois, par cette étude, les CPAS tirent la sonnette d'alarme. Quand se décidera-t-on à nous entendre?

¹⁸ J. De Munck, "Blocages et recompositions de la société civile" in *La Revue Nouvelle*, 2000, 1.

¹⁹ 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
1. INTRODUCTION.....	3
2. METHODOLOGIE.....	4
3. CONTEXTE.....	4
4. ANALYSE QUANTITATIVE	6
4.1. <i>Chiffre général</i>	6
4.2. <i>Le flux annuel</i>	7
4.3. <i>Le type de sanction</i>	8
4.4. <i>La répartition par sexe</i>	8
4.5. <i>Le niveau scolaire</i>	8
4.6. <i>La situation familiale</i>	10
5. ASPECTS QUALITATIFS.....	11
5.1. <i>Les remarques formulées à propos de l'Onem</i>	11
5.2. <i>Par rapport au Forem</i>	11
5.3. <i>Les motifs de sanctions</i>	12
5.4. <i>L'accueil dans les CPAS</i>	13
5.5. <i>Qu'en pensent les bourgmestres et présidents de CPAS?</i>	14
5.6. <i>Qu'en pensent les bénéficiaires?</i>	15
5.6.1. <i>Sur les CPAS et l'Onem</i>	15
5.6.2. <i>Sur les sanctions</i>	15
6. EVALUATION DU PAC	16
7. LE COÛT POUR LES CPAS.....	18
8. LE CALCUL.....	20
9. LES CPAS DEMANDENT A NOUVEAU ...	23
10. CONCLUSION	25