

# Le juste compte des sanctions et exclusions: **+ 104 % !**

Les sanctions contre les chômeurs peuvent être classées en 3 catégories principales: a) celles découlant directement du plan d'activation; b) celles découlant indirectement du plan d'activation; c) celles sans rapport autre avec le plan d'activation que le contexte de répression accrue régnant depuis l'entrée en vigueur du plan d'activation.

Pour rappel, la procédure actuelle d'activation des chômeurs consiste en trois entretiens espacés de minimum 4 mois (en moyenne 8 mois). L'évaluation négative au 1<sup>er</sup> entretien entraîne la signature d'un "contrat", en fait une liste d'actions à mener obligatoirement. Le 2<sup>ème</sup> entretien vérifie si ce contrat a été respecté à 100 %. En cas d'évaluation négative, il y a signature d'un

**L'UN DES ENJEUX DE LA CHASSE AUX CHÔMEURS EST UNE GUERRE DES CHIFFRES QUI PERSISTE ENCORE ET TOUJOURS. NOUS AVONS DONC SYNTHÉTISÉ POUR VOUS L'ENSEMBLE DES DÉCISIONS DÉFAVORABLES AUX CHÔMEURS. VERDICT: ELLES ONT UN PEU PLUS QUE DOUBLÉ DEPUIS 2004.**

**/ Yves Martens**  
Animateur au Collectif Solidarité Contre l'Exclusion

nouveau "contrat" et sanction de 4 mois. Une évaluation négative au 3<sup>ème</sup> et dernier entretien signifie l'exclusion définitive. Une évaluation positive est suivie par un nouveau "premier entretien" 12 ou 16 mois plus tard selon les cas.

## Les catégories de sanctions

Une autre présentation de ces chiffres est possible. On peut en effet classer les sanctions contre les chômeurs en 4 catégories principales:

- 1 les non indemnisations (service Admissibilité)
- 2 les diminutions d'allocations (services Dispense article 90)
- 3 les sanctions à durée déterminée (services Litiges + Disponibilité/activation)
- 4 les sanctions à durée indéterminée (services Litiges + Disponibilité/activation)

Sans surprise, toutes ces rubriques sont en hausse depuis 2004 !

- 1 non indemnisations: 24.922 en 2004 pour 41.728 en 2008
- 2 les diminutions d'allocations: 5.810 en 2004 pour 11.097 en 2008
- 3 les sanctions à durée déterminée: 23.179 en 2004 pour 55.209 en 2008
- 4 les sanctions à durée indéterminée: 10.392 en 2004 pour 18.097 en 2008

### A. Sanctions du plan d'activation

#### A.1. L'ARTICLE 70

L'article 70 est une suspension à durée indéterminée pour non réponse à une convocation. Dans le cas du plan d'activation, il s'agit donc de l'absence à l'un des 2 premiers entretiens de contrôle de l'ONEm. Ces sanctions courent jusqu'au moment où la personne se présente à l'ONEm. Elles sont donc en principe révocables, mais une part importante ne le sont pas et sont donc maintenues à durée indéterminée. Elles touchaient ainsi encore, au 31 décembre 2008, 9.301 demandeurs d'emploi (ce qui signifie que 30 % des sanctions "article 70" de 2008 n'ont pas été révoquées)<sup>1</sup>. La suspension est révocable mais à certaines conditions. Le chômeur qui se présente dans les 30 jours verra sa suspension levée avec effet rétroactif uniquement s'il accepte de signer un contrat comme s'il avait reçu une évaluation négative à

l'entretien qui n'a pas eu lieu. S'il se présente au-delà des 30 jours, sa suspension est levée mais à partir du jour de présentation seulement, sans effet rétroactif.

Le nombre de suspensions "article 70" maintenues est passé de 497 en 2004<sup>2</sup> à 9.301 en 2008, soit plus de 18 fois plus!

#### A.2. SANCTIONS DE 4 MOIS POUR ÉVALUATION NÉGATIVE AU 2<sup>ÈME</sup> ENTRETIEN

Si au 2<sup>ème</sup> entretien, le facilitateur (= le contrôleur de l'ONEm) estime que le demandeur d'emploi n'a pas respecté le contrat établi après l'évaluation négative du 1<sup>er</sup> entretien 4 mois plus tôt, une sanction de 4 mois est appliquée. La sanction consiste en une suppression totale des allocations pour les allocataires d'attente (quel que soit leur statut) et les cohabitants, en une diminution au niveau du revenu d'intégration pour les isolés et les chefs de ménage. Un nouveau contrat, plus strict, est appliqué. Le chômeur est obligé de signer



ce contrat faute de quoi il est exclu définitivement.<sup>3</sup>

Le nombre de sanctions de 4 mois pour évaluation négative au 2<sup>ème</sup> entretien était de 0 en 2004, étant donné que seuls des premiers entretiens avaient eu lieu cette année-là.<sup>4</sup> Au 31 décembre 2008, 15.336 personnes avaient subi une suspension de 4 mois depuis le début du plan en 2004, dont 6.425 pour la seule année 2008. A la même date, 8.713 personnes avaient subi une diminution au niveau du revenu d'intégration de 4 mois depuis le début du plan en 2004, dont 5.126 pour la seule année 2008<sup>5</sup>.

### A.3. EXCLUSION DÉFINITIVE POUR ÉVALUATION NÉGATIVE AU 3<sup>ÈME</sup> ENTRETIEN

Si au 3<sup>ème</sup> entretien, le facilitateur (= le contrôleur de l'ONEm) estime que le demandeur d'emploi n'a pas respecté le contrat établi après l'évaluation négative du 2<sup>ème</sup> entretien 4 mois plus tôt, le demandeur d'emploi est exclu définitivement du bénéfice des allocations de chômage. Le nombre d'exclusions définitives pour évaluation négative au 3<sup>ème</sup> entretien est passé de 0 en 2004 à 4.523 en 2008<sup>6</sup>.

## B. Sanctions indirectes du plan d'activation

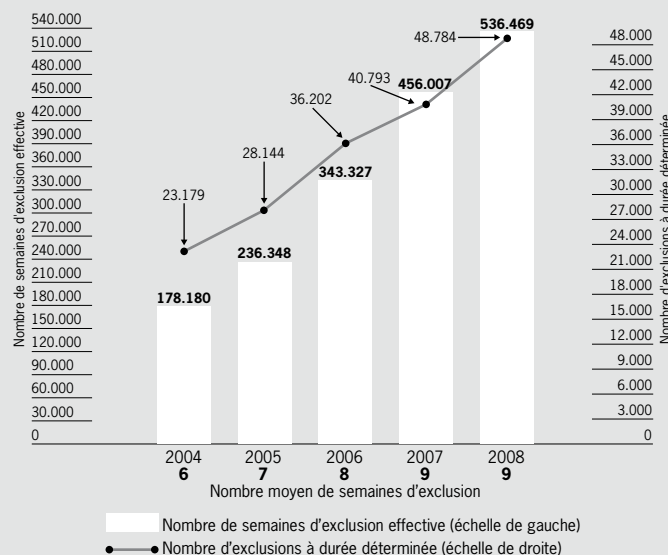
### B.1. REFUS D'INDEMNISATION POUR NON DISPONIBILITÉ

Le plan d'activation a rendu plus stricte l'interprétation de ce qu'est la disponibilité sur le marché de l'emploi. Cette interprétation étroite provoque même des refus d'admission au chômage.

On est ainsi passé de 24.922 (2004) non indemnisations par le service *Admissibilité* à 41.728 (2008).<sup>7</sup> Comme l'ONEm l'écrit lui-même: "Il ne s'agit généralement pas de sanctions mais bien de décisions de non-admission sur la base du fait que des conditions objectives ne sont pas remplies"<sup>8</sup> Mais les refus d'allocations pour cause d'indisponibilité sur le marché de l'emploi (13.742 cas en 2008 pour 1.247 en 2004, plus de 10 fois plus!) sont clairement des sanctions intervenant avant même l'indemnisation. C'est un effet secondaire non négligeable de la procédure d'activation et de l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions qui permet une →

## La durée des sanctions augmente aussi

Pour toutes les sanctions à durée déterminée, on constate un double durcissement. Non seulement il y a d'avantage de sanctions, mais elles sont aussi de plus en plus longues. En 2004, les 23.179 sanctions "litiges" avaient entraîné 178.180 semaines de suspension d'allocations. Soit une moyenne de 7,7 semaines de suspension par sanction. En 2008, les 48.784 sanctions "litiges" ont entraîné 536.469 semaines de suspension d'allocations. Soit une moyenne de 11 semaines de suspension par sanction. L'activation n'ayant pas encore donné toute sa mesure du fait de l'étalement dans le temps de la procédure, ce sont les sanctions collatérales qui font le plus de dégâts.



“meilleure transmission de données des régions vers l'ONEm”.

Cette meilleure transmission des données peut paraître bénéfique à première vue. Mais elle est désormais automatisée et donc aveugle, alors qu'auparavant l'organisme régional ne transmettait à l'ONEm que les cas manifestement abusifs. La transmission automatique des données voit donc disparaître un élément de jugement au cas par cas et entraîne l'application automatique de sanctions. Cela se traduit dans les chiffres des sanctions qui explosent.

## B.2. DISPENSES “ARTICLE 90”

L'article 90 est une diminution de l'allocation pour cause de dispense pour “raison sociale ou familiale”. C'est en réalité une forme insidieuse et discriminatoire d'exclusion : il touche tous ceux à qui on

fait comprendre (souvent au cours de la procédure d'activation) qu'ils ont le choix entre risquer d'être exclus ou demander une dispense pour raison sociale ou familiale (en général pour s'occuper d'un enfant en bas âge ou d'un parent malade). “Ceux-là” sont à 96 % des femmes. Elles ne doivent plus être disponibles sur le marché de l'emploi pendant le temps de la dispense... mais voient leur allocation réduite à seulement 10 € par jour. Ce nombre de dispenses “article 90” augmente pour chaque tranche d'âge à partir du moment où elle est activée : il y en a eu 11.097 en 2008 pour 5.810 en 2004, soit 85 % d'augmentation<sup>9</sup>.

## B.3. SANCTIONS DITES “LITIGES” DANS LE PLAN D'ACTIVATION.

La partie “accompagnement” du plan de chasse aux chômeurs est

réalisée par les régions mais étroitement liée au contrôle de l'ONEm a en 2008 généré 12.145 sanctions concernant des chômeurs soumis au plan d'activation<sup>10</sup>, soit 54 % du total des sanctions “litiges”. Depuis 2004, ces données sont transmises de manière informatique et plus “papier” par Forem/VDAB/Actiris.

Il s'agit de sanctions dites “Litiges” visant le “Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté”. En réalité font partie de cette catégorie pour une toute petite part seulement des personnes ayant refusé un emploi (5 % de l'ensemble des sanctions litiges)<sup>11</sup>.

Qui sont les autres 95 %? La partie accompagnement du plan signifie une inflation de convocations diverses, des parcours de formation

parfois irréfléchis qui génèrent des absences ou des abandons, bref toute une série d'effets collatéraux pour lesquels la qualification de “chômeur volontaire” est plus qu'abusive.<sup>12</sup> Le rapport annuel 2004 de l'ONEm ne donne pas les chiffres pour cette catégorie, la transmission automatique et informatisée des données n'ayant débuté qu'à la mi-2004. (Dans notre tableau ci-dessous, nous avons dès lors considéré “fictivement” qu'aucune de ces sanctions ne concernait des chômeurs soumis à l'ACR.)

Mais l'évolution à partir de 2005 est très parlante. La transmission automatique de données entre organismes régionaux (Forem/VDAB/Actiris) et ONEm concernant des chômeurs soumis au plan d'activation a entraîné 406 litiges en 2005<sup>13</sup> contre 12.145 litiges en 2008<sup>14</sup>, soit près de 30 fois plus!

**TABLEAU: ENSEMBLE DES DÉCISION DE L'ONEM DÉFAVORABLES AUX CHÔMEURS (COMPARAISON 2004-2008)**

Types de sanctions	Refus/diminution d'alloc.			Sanctions à durée déterminée			Sanctions à durée indéterminée			Totaux		
	2004	2008	Diff	2004	2008	Diff	2004	2008	Diff	2004	2008	Diff
<b>liées directement à l'ACR</b>												
Article 70							497	9 301	<b>8 804</b>			
Diminution 2e entretien	0	5 126	<b>5 126</b>									
Suspension 2e entretien				0	6 425	<b>6 425</b>						
Exclusion 3e entretien							0	4 523	<b>4 523</b>			
										497	25 375	24 878
<b>liées indirectement à l'ACR</b>												
Non indemnisation	24 922	41 728	<b>16 806</b>									
Dispense article 90	5 810	11 097	<b>5 287</b>									
Chômeur «volontaire»				0	12 044	<b>12 044</b>	0	2 058	<b>2 058</b>			
										30 732	66 927	36 195
<b>hors ACR</b>												
Chômeur «volontaire»				15 249	10 401	<b>-4 848</b>	2 356	2 058	<b>-298</b>			
Sanction administrative				7 930	26 339	<b>18 409</b>	0	1	<b>1</b>			
Exclusion article 80							7 539	156	<b>-7 383</b>			
										33 074	38 955	5 881
Totaux par catégorie	30 732	57 951	<b>27 219</b>	23 179	55 209	<b>32 030</b>	10 392	18 097	<b>7 705</b>			
										<b>2 004</b>	<b>2 008</b>	<b>Diff</b>
										<b>64 303</b>	<b>131 257</b>	<b>66 954</b>
										<b>Total général</b>		

## C. Sanctions hors plan d'activation

### C.1. SANCTIONS DITES "LITIGES" HORS PLAN D'ACTIVATION.

Il s'agit de la même catégorie de sanctions que celle visée au point b.3) mais pour les chômeurs non concernés par le plan d'activation. La transmission accrue par les régions a aussi permis à l'ONEm de sanctionner 6.239 personnes non concernées par le contrôle de l'ONEm en 2005<sup>15</sup> pour 10.488 en 2008<sup>16</sup>, soit 68 % d'augmentation.

Autrement dit, si la catégorie b.3. a augmenté "naturellement" du fait que davantage de personnes sont soumises au plan d'activation, la catégorie c.1. est aussi en hausse alors même qu'elle concerne moins de personnes.

### C.2. SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Les sanctions administratives sont aussi en forte hausse (33.768 en 2008 pour 13.319 en 2004), principalement "grâce" à l'informatique et aux recoupements qu'elle permet. Ces sanctions sont, en principe, moins discutables. Elles sont moins subjectives, donc moins sujettes à l'arbitraire et, surtout, elles concernent en général de véritables fraudes. Cependant, l'État pousse implicitement à la fraude par des règles inéquitables et des allocations indécentes, pour la plupart sous le seuil de pauvreté.

Une "fraude" à laquelle il serait en tout cas juste et facile de mettre fin, c'est la déclaration inexacte

de la situation familiale. Il suffirait en effet de supprimer le taux cohabitant en le fusionnant avec le taux isolé pour éviter les dérives actuelles : fausses déclarations, domiciliations fictives voire séparations et divorces.

Étant donné l'absence de données sur ce point, nous avons considéré "fictivement" qu'aucune de ces sanctions ne concernait des chômeurs soumis à l'ACR.

### C.3. EXCLUSION DÉFINITIVE DITE "ARTICLE 80"

L'article 80, suspendu par la nouvelle procédure, excluait "automatiquement" les cohabitants chômeurs de longue durée (qui dépassaient d'une fois et demie la durée moyenne de chômage de leur sous-région), avec néanmoins des conditions de revenus et de passé professionnel qui n'existent pas dans le plan d'activation. Ce dernier exclut aveuglément tous ceux qui échouent au 3ème entretien de contrôle, qu'ils soient chefs de famille, isolés ou cohabitants.

Étant donné son remplacement progressif par la nouvelle procédure, l'article 80 est la seule catégorie de sanctions qui baisse depuis 2004 (156 en 2008 pour 7.539 en 2004).

## D. Synthèse : doublement des sanctions !

Au total, on compte donc 131.257 décisions défavorables aux chômeurs en 2008, contre 64.303 en 2004. Ceci équivaut à 104 % d'augmentation, soit un peu plus du double ! Qui a dit qu'"il n'y a pas de chasse aux chômeurs" ? ■

1. Rapport annuel, 2008, ONEm, pp. 92-93

2. Rapport annuel, 2004, ONEm, p.82

3. Par souci de simplification et vu le faible nombre de personnes qui osent ne pas signer ce contrat imposé, ces exclusions définitives sont comptabilisées dans la rubrique suivante a.3.

4. L'ONEm ne renseigne pas explicitement le nombre de diminutions mais seulement celui des suspensions. Nous déduisons donc ce nombre en prenant l'ensemble des évaluations négatives au 2ème entretien moins les suspensions.

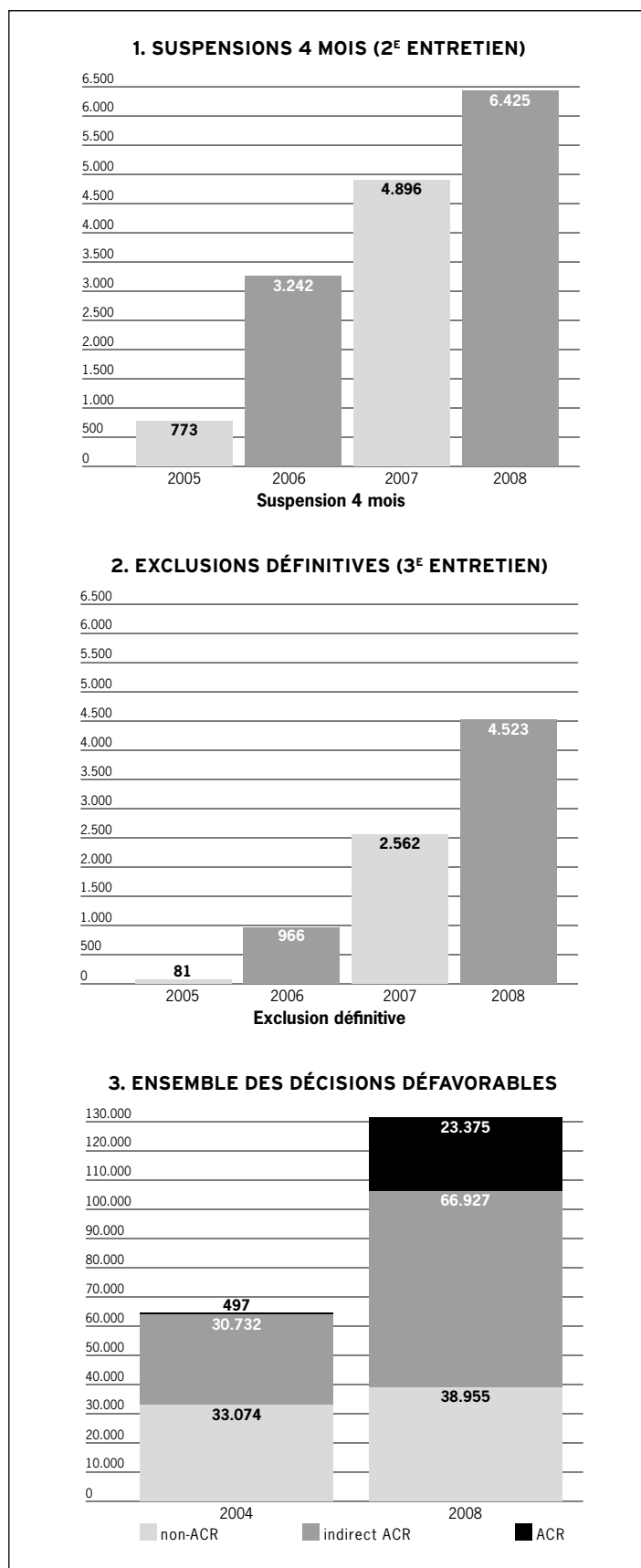
5. Rapport annuel de l'ONEm 2008, pp. 91-92 et Rapport de l'ONEm sur l'activation au 31/12/2008, pp. 6, 41 et 42

6. Rapport annuel 2008, p. 91

7. Rapport annuel 2008, ONEm, pp. 53 à 56

8. Rapport annuel 2008, p. 154. Les dispenses pour formation ou reprise d'études ont elles aussi explosé depuis 2004. En soi ce n'est pas négatif. Mais voilà encore un exemple où baisse du chiffre des chômeurs indemnisés n'équivaut pas véritable sortie du chômage.

9. Rapport annuel 2008, pp. 101



10. Rapport annuel 2008, p. 69

11. Détails sur cette catégorie : cf. Rapport annuel 2008, p. 68-70 et Journal du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, n°60-61, pp. 13-14

12. Rapport annuel 2005, pp. 74-75

13. Rapport annuel 2008, pp. 96-101

14. Rapport annuel 2005, pp. 73

15. Rapport annuel 2005, p. 73

16. Rapport annuel 2008, p. 101