

Sanctions 2016 : la Wallonie championne

Quels sont les effets de la régionalisation d'une part importante des compétences « chômage » ? Les mesures qui frappent surtout les francophones font-elles moins de dégâts quand chaque région décide elle-même ? Décodage.

Yves Martens (CSCE)

Le contrôle des efforts de recherche d'emploi, ainsi que d'autres éléments de sanction, a été régionalisé et est assumé depuis le 1^{er} janvier 2016 par les Régions, à l'exception de Bruxelles qui n'exerce cette compétence que depuis le 1^{er} janvier 2017. (1) Le cadre normatif (autrement dit, les règles du jeu) reste fédéral mais les modalités d'application peuvent varier. On avait bien senti dès la mise en place de la réforme que la crainte première de la Wallonie était qu'elle soit taxée de laxiste. Avec l'épée de Damoclès dans ce cas d'une régionalisation également du financement des allocations, qui est resté fédéral. D'où les proclamations répétées promettant « une application loyale de la réglementation » et, dans les discussions concrètes sur la mise en œuvre, un rappel obsédant au respect pointilleux du cadre normatif. La Flandre, de son côté, n'a fait ni une ni deux en fusionnant accompagnement et contrôle alors que Bruxelles s'était mise dans une position d'attente.

Le nouveau système

C'est bien entendu l'activation du comportement de recherche d'emploi (dit aussi contrôle Dispo), que nous avons rebaptisée chasse aux chômeurs dès son lancement en 2004, qui est la matière la plus emblématique transférée aux régions. Ce contrôle de la disponibilité active exercé auparavant par l'ONEm a donc été mené en 2016 par le Forem en Wallonie, par le VDAB en Flandre et par l'ONEm pour le compte d'Actiris à Bruxelles. Les deux premiers appliquant le nouveau cadre normatif, alors qu'à Bruxelles c'était toujours l'ancienne réglementation qui était à l'œuvre. Le chômeur doit

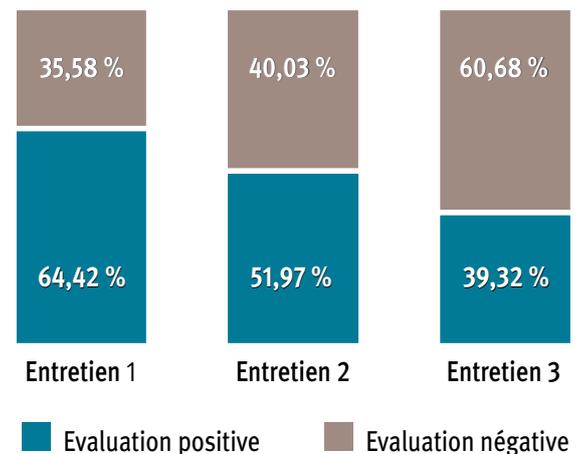
toujours prouver qu'il a recherché activement un emploi au cours des douze mois précédant le contrôle. Il doit en fournir essentiellement des preuves écrites et les démarches doivent être « *personnelles, régulières et diversifiées* ». De nombreux témoignages, dont l'exemplaire documentaire *Bureau de chômage*, ont montré que ce contrôle était à la fois injuste, absurde, inutile et contre-productif. La nouveauté est la possibilité d'accorder des évaluations (positives ou négatives) « assimilées », c'est-à-dire sur base du dossier, sans devoir infliger le supplice de l'entretien humiliant. Le dispositif a abouti à 8.263 sanctions en 2016 (dont 1.322 exclusions définitives). Cela représente moins de la moitié du total de 2015 (17.138, dont 3.703 exclusions définitives). La comparaison est cependant peu pertinente. En effet, pour passer d'un système à l'autre, les compteurs ont été remis à zéro (notamment en ne convoquant plus pour des premiers entretiens durant les derniers mois de 2015).

Chasse aux chômeurs wallons

Dès lors, la plupart des entretiens menés en 2016 ont été des premiers entretiens. Le premier entretien n'entraîne pas de sanction financière en cas d'évaluation négative, mais un « simple » avertissement. En cas de nouvelle évaluation négative au second entretien, une sanction de treize semaines est appliquée. Et si le troisième entretien se conclut à nouveau par un échec, c'est l'exclusion définitive. En Wallonie, en 2016, le Forem a mené 82% de premiers entretiens (39.943), 15% de seconds (7.391) et seulement 3% de troisièmes (1.508) ! Marie-Kristine Van-

bockestal, administratrice générale du Forem, n'a pas manqué de relativiser les chiffres en mettant en avant que l'essentiel des sanctions étaient donc des avertissements (sans pénalisation financière), sans expliquer que ce n'était que purement conjoncturel ! Car le Forem ayant infligé 14.372 de ces avertissements en 2016, si rien ne change, cela se traduira par une explosion des sanctions en 2017. D'autant que, comme le montre le graphique ci-dessous, le taux d'évaluation négative augmente à chaque entretien, accroissant le risque de sanction bel et bien financière cette

TAUX D'ÉVALUATION POSITIVE ET NÉGATIVE SELON L'ENTRETIEN (FOREM 2016)



fois. Cette spirale de l'échec qui veut que, plus on s'enfonce dans le processus, moins on a de chances de s'en sortir est à elle seule la preuve qu'il s'agit bien d'une machine à exclure, et pas du tout d'une aide comme certains continuent à le prétendre.



⇒ Le VDAB plus cohérent ?

La surprise à la lecture des chiffres est venue du VDAB. Car les sanctions financières se ventilent ainsi : 679 en Flandre, 5.135 en Wallonie, 2.394 à Bruxelles et 55 en Communauté germanophone (voir carte ci-dessous). La différence est encore plus abyssale si l'on prend en compte les avertissements puisque le VDAB n'en a prononcé aucun ! Alors, que s'est-il passé ? Il y a eu manifestement de l'excès de zèle côté wallon. Mais, surtout, le Forem ne s'est pas saisi de la possibilité de donner des évaluations positives quand l'accompagnement se

Si rien ne change, le nombre de sanctions va exploser en Wallonie en 2017.

tal se défend en pointant la réticence des conseillers à communiquer des informations aux contrôleurs, ce qui confirme le problème de confusion entre accompagnement et contrôle que nous avons souligné *in tempore non suspecto*. Evidemment, la fusion pure et simple de l'accompagnement et du contrôle, choisie en Flandre, comportait d'autres risques. Mais force est de constater que la différence de résultat est frappante. Malheureusement, au lieu de se dire que c'est le signe que l'accompagnement du VDAB est performant et que le contrôle est moins absurde qu'à l'ONeM, le ministre flamand de l'emploi, le N-VA Philippe Muyters s'est ému du résultat et veut demander des comptes au VDAB ! On attend toujours une réaction du gouvernement wallon (PS, cdH), censé constituer une majorité de centre-gauche, pour dire au contraire que c'est l'avalanche de sanctions en Wallonie qui est scandaleuse !

Un contrôle superflu

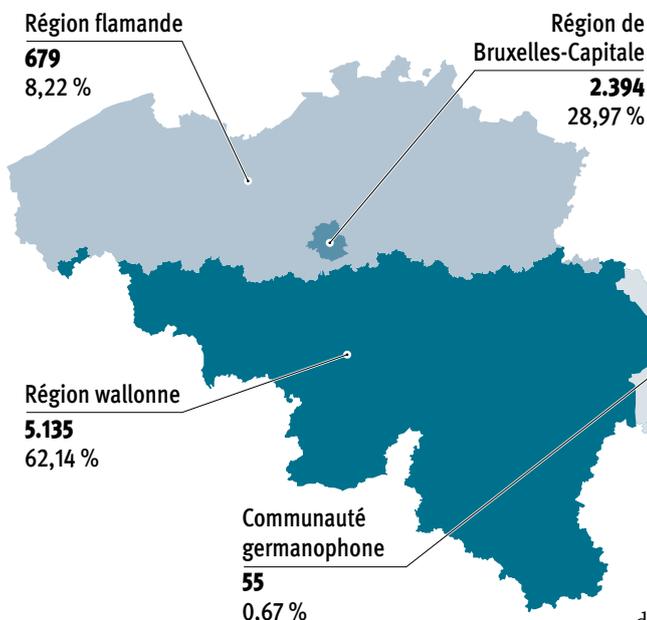
Il faut se souvenir que ce contrôle de la disponibilité active est né en 2004 notamment de la méfiance du fédéral (surtout de leurs membres flamands) envers les régions (surtout la wallonne). Les régions étaient notamment soupçonnées de ne pas transmettre à l'ONeM les infos pouvant mener à des sanctions contre les chômeurs (ce qu'on appelle la disponibilité passive). Parallèlement au contrôle Dispo se met alors en place la transmission électronique et automatique des données entre les organismes régionaux et l'ONeM. Et c'est cette transmission qui a entraîné le plus grand nombre de sanctions. Cette disponibilité passive a elle aussi été régionalisée. Et là, la Flandre est nettement en tête des sanctions provisoires : 7.097 pour 4.724 en Wallonie, 76 en Communauté germanophone et 1.994 à Bruxelles. Plus de trois quarts de ces sanctions concernent la non-présentation auprès du service d'emploi ou de la formation. La non-présentation au-

près d'un employeur suit de très loin avec 15% des cas. Cela signifie donc sans doute que, si la Flandre sanctionne les personnes qui négligent de se rendre aux convocations, elle ne le fait presque jamais envers ceux qui coopèrent, le fait qu'ils suivent scrupuleusement l'accompagnement étant plus que suffisant pour prouver leur disponibilité. Il faut pointer la démesure des moyens consacrés à l'accompagnement entre le VDAB d'une part, le Forem et Actiris de l'autre. Ce qui est une preuve supplémentaire de la nécessité de supprimer ce contrôle de la disponibilité active ! Comme nous l'a déclaré Thierry Bodson : « Il manque quelque 200 accompagnateurs au Forem pour réaliser l'accompagnement de façon optimale, avec des moyens comparables au VDAB. Arrêter ce contrôle bête et méchant de la dispo active et réorienter les évaluateurs vers l'accompagnement, ce serait la solution à cette pénurie et ce de façon budgétairement neutre ! » Si les sanctions provisoires sont surtout flamandes, c'est à nouveau la Wallonie qui est très largement en tête des exclusions définitives « en cas d'indisponibilité ou en cas de radiation comme demandeur d'emploi » : 2.432 pour 4 en Flandre, 63 en Communauté germanophone et 0 à Bruxelles. A vérifier mais sans doute y a-t-il là surtout un problème administratif. De manière générale, il faut bien constater que le Forem n'était manifestement pas prêt à assumer la régionalisation. Est-ce que l'année supplémentaire qu'Actiris s'est donnée pour mieux préparer les choses permettra d'éviter de telles dérives ? A vérifier mais il faut aussi dire qu'Actiris, et le gouvernement bruxellois, en tergiversant, ont perdu un an dans la possibilité d'arrêter le massacre.

Toujours plus

Or, loin de se calmer, l'activation va continuer à frapper de plus en plus fort. Le vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi Kris Peeters s'est ainsi félicité du fait qu'il y ait de moins en moins de chômeurs qui ne doivent pas être disponibles pour le marché du travail : « Alors qu'en 2000, 40% des chômeurs ne devaient pas chercher du travail, ce nombre n'est plus que de 25%. En chiffres absolus, cette dimi-

SANCTIONS « DISPO » 2016



déroulait sans problème. Dans notre dossier de l'an dernier, Thierry Bodson, secrétaire général de l'Interrégionale wallonne de la FGTB, disait : « La philosophie est de ne pas contrôler ceux pour lesquels il n'y a pas d'élément négatif dans le cadre de l'accompagnement. » Or, le Forem, au lieu de donner une évaluation positive assimilée en l'absence d'élément négatif, ne l'a fait qu'en présence d'éléments positifs en quantité importante : « Une évaluation positive, sans entretien, est effectuée lorsque les éléments du dossier du demandeur d'emploi sont suffisants (ex : plusieurs contrats de travail et/ou de formation de moins de trois mois, dont la durée est au moins équivalente à 50% de la période évaluée et/ou autres démarches liées à la (ré)insertion de la personne visibles directement dans le dossier. » Marie-Kristine Vanbockes-

nution est encore plus spectaculaire : il s'agit quasiment d'une diminution de moitié, passant de 264.000 personnes en 2000 à 137.200 fin 2016. » Et la situation va empirer encore puisque l'âge de la disponibilité active, limitée aux moins de cinquante ans en 2004, a été relevée progressivement et sera portée par le gouvernement Michel à l'âge de la pension (65 ans) en 2020. Pire, les régimes de chômage avec complément d'entreprise (RCC, ex-prévisions) sont à leur tour concernés par la disponibilité active, dite adaptée. Kris Peeters souligne ainsi, en s'en réjouissant, que cette tendance va se poursuivre : « La décision qui a été prise en 2015 de maintenir les personnes bénéficiant du RCC dans un régime de disponibilité adaptée va entraîner automatiquement une extinction du nombre de bénéficiaires du RCC qui ne devaient pas être disponibles. » Bref, on élargit la chasse aux chômeurs, au lieu d'y mettre un terme.

L'Onem frappe encore

La large régionalisation n'empêche pas qu'une volée de sanctions restent de la compétence de l'ONEm. Elles concernent d'abord les sanctions administratives. Celles-ci sont normalement plus objectives puisque concernant des « infractions » concrètes. Principalement la « déclaration inexacte, incomplète ou tardive » (5.863 sanctions) et « l'estampillage indu, le mauvais usage de la carte de contrôle » (7.595 sanctions). En réalité, il s'agit le plus souvent d'erreurs de bonne foi mais que l'ONEm est prompt à considérer comme de la « fraude sociale ». La répartition entre Wallonie et Flandre est quasi identique. Vient ensuite la catégorie dite du « Chômage volontaire ». La réglementation considère qu'un chômeur l'est par sa propre volonté s'il abandonne son emploi (9.519 cas, à 57% en Flandre) ou si la perte d'emploi qu'il a subie est causée « par sa faute » (3.444 cas, à 62% en Flandre). Ce qui équilibre en partie la répartition régionale des sanctions (voir carte ci-contre). Sauf que, comme il y a plus de chômeurs indemnisés

en Flandre (251.385) qu'en Wallonie (202.801), c'est toujours cette dernière qui est la plus touchée. L'ONEm est aussi en charge de la destruction du régime des allocations d'insertion, entamée par le gouvernement Di Rupo et parachève par le gouvernement Michel. (Lire page 40) La seule mesure de limitation à trois ans des allocations d'insertion a conduit en deux ans à l'exclusion définitive de plus 37.000 personnes. Notons enfin que 65.893 demandes d'allocation ont été refusées en 2016. Certes, il s'agit normalement de personnes qui ne répondent pas aux conditions mais notre expérience de terrain nous a montré qu'il s'agissait aussi parfois de refus abusifs de l'ONEm.

Vive la délation ?

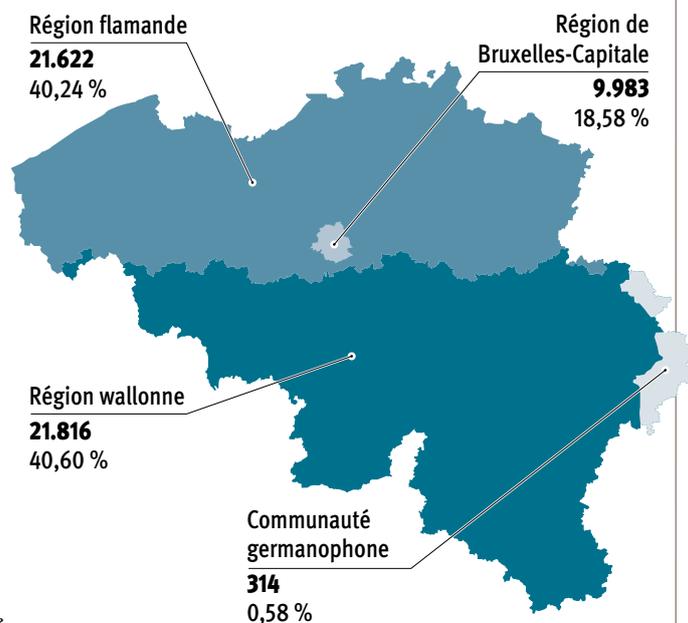
Depuis septembre 2015, un contrôleur ONEm peut à nouveau se présenter au domicile du chômeur sans préalablement le convoquer au bureau du chômage. Cette mesure avait fait grand bruit. En 2016, il y a eu 341 de ces visites. A quatre reprises seulement, le chômeur a refusé de recevoir le contrôleur. Ce qui confirme ce que nous avions dit : les chômeurs sont insuffisamment au courant de leur droit de refuser ce contrôle à domicile en l'absence de l'autorisation d'un juge d'instruction ! Selon ses propres dires, l'ONEm préfère « dans certains cas que ce soit la police et non pas le contrôleur social qui effectue une visite au domicile du chômeur » (386 cas en 2016). Ces visites restent donc marginales, l'essentiel des contrôles se faisant via les techniques de croisement et d'analyse de données. Tout ça essentiellement pour traquer les « faux isolés », situation qui serait résolue par une individualisation des droits ! Le fameux « point de contact pour une concurrence loyale », euphémisme pour une délation en toute « bonne conscience », a lui sus-

cité 1.189 dénonciations.

Discrimination négative

Si l'année 2016, vu les nombreux changements qu'elle a connus, a généré moins de sanctions, il n'y a guère lieu de s'en réjouir vraiment puisque tous les processus structurels d'exclusion sont toujours à l'œuvre et ont même été renforcés. La disparité des sanctions entre les régions pose question quant à l'unité de la Sécurité sociale, d'autant qu'elles frappent davantage les zones où il est le plus difficile de trouver de l'emploi. Le contraire serait évidem-

SANCTIONS GLOBALES 2016 (HORS AVERTISSEMENTS)



ment beaucoup plus compréhensible. Les sanctions « Dispo active » ont ainsi touché 3,17 % des chômeurs indemnisés (CI) à Bruxelles (2.394 sur 75.563 CI), 2,53 % des CI wallons (5.135 sur 202.801 CI) et 0,27 % des CI flamands (679 sur 251.385). Les gouvernements dits de centre-gauche, à Bruxelles et en Wallonie, prompts à rejeter la faute sur les Flamands quand la matière était fédérale, sont les premiers responsables de n'avoir pas saisi l'occasion de freiner la chasse aux chômeurs ! □

(1) Lire notre dossier sur la mise en place de ce transfert dans *Ensemble !* n°90, pp. 6-23. Les données de cet article viennent du Rapport annuel de l'ONEm, du rapport d'exécution du Forem et d'un communiqué du ministre fédéral de l'Emploi.

Des sanctions pénalisent déjà le non-respect de l'accompagnement, le contrôle de la disponibilité est donc totalement inutile.