

UN MILLION DE SANCTIONS ET

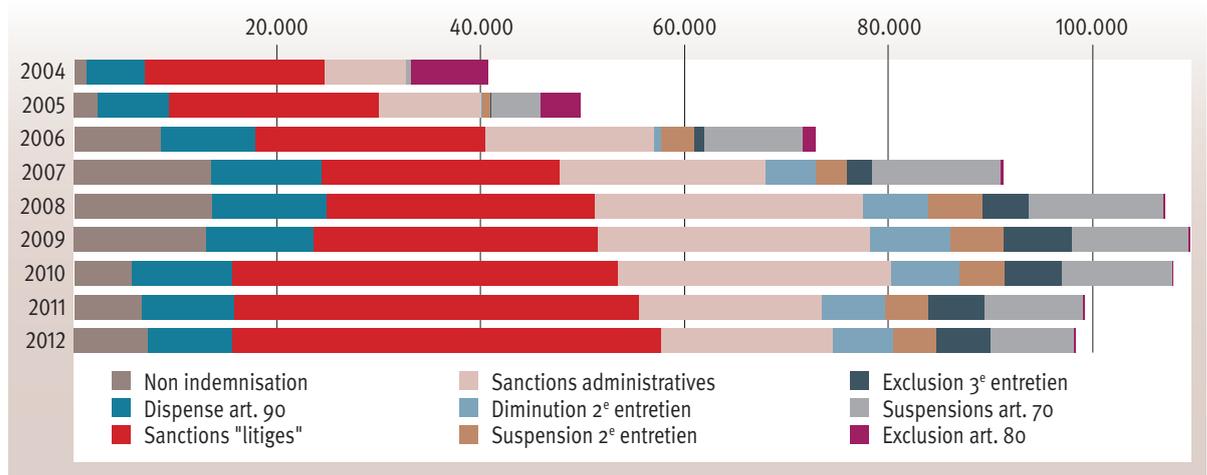
La lutte contre les chômeurs bat son plein et le CSCE dresse les comptes. Bilan de 2004 à 2012 : près de 800.000 sanctions ! Avec une moyenne de 100.000 par an depuis 2008, le million est peut-être atteint. Stop ou encore ?

Yves Martens (CSCE)

Adopté en 2004 par le Gouvernement Verhofstadt II, amplifié par les gouvernements fédéraux successifs jusqu'à Di Rupo I^{er} et mis en œuvre avec la coopération des régions, le plan d'activation et de contrôle renforcé des chômeurs n'a produit aucun effet positif sur le chômage, mais a conduit à un boom des sanctions et exclusions. Près de 100.000 chaque année depuis 2008, pour zéro emploi créé. Autant de personnes culpabilisées alors que le travail manque, humiliées, appauvries... Entre 2004 (instauration) et 2012 (dernier rapport annuel de l'Onem disponible), le nombre de « punitions » a augmenté de 142 %, soit de 2,5 fois (voir graphique ci-dessous).

mais à partir du jour de présentation seulement, sans effet rétroactif. En 2012, ces sanctions ont touché 8.232 demandeurs d'emploi pour 497 en 2004. (1)
À noter que la « procédure article 70 » ne s'applique plus pour le chômeur qui invoque, afin de justifier son absence, un motif que le directeur du bureau de chômage juge acceptable. Par ailleurs, on peut supposer que les chômeurs qui ont déjà subi cette suspension sont plus attentifs à ne pas manquer une convocation. Les syndicats veillent également à avertir leurs affiliés des risques qu'entraîne une absence. En tout cas, la diminution est constante depuis le pic de 2008. Néanmoins, l'article 70 continue à constituer un nombre

EVOLUTION DES SANCTIONS ET EXCLUSIONS DE 2004 À 2012



Bilan après 9 ans de chasse : près de 800.000 sanctions prises contre les chômeurs, dont les deux tiers depuis 2008 !

1 : Sanctions du plan d'activation

L'article 70. Suspension à durée indéterminée pour non-réponse à une convocation. Dans le cas du plan d'activation, il s'agit de l'absence à l'un des deux premiers « entretiens de contrôle des efforts de recherche d'emploi » réalisés par l'Office national de l'emploi. Ces sanctions courent jusqu'au moment où la personne se présente à l'Onem. Elles sont donc en principe révoquables, mais sous certaines conditions. Le chômeur qui se présente dans les trente 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 trente jours, sa suspension est levée,

important de sanctions, peu visibles, guère connues et absentes des chiffres les plus couramment utilisés.

2^e évaluation négative. Si au 2^e entretien, le « facilitateur » (contrôleur de l'Onem) estime que le demandeur d'emploi n'a pas respecté le contrat établi après la première évaluation négative, une sanction de quatre mois est appliquée. Celle-ci consiste en une suppression complète du « chômage » pour les allocataires d'insertion (octroyé sur base des études), quel que soit leur statut. Pour les personnes bénéficiant d'une allocation sur base du travail, la suspension est également totale pour les cohabitants. Pour les isolés et les chefs de ménage, l'allocation se voit limitée au montant du revenu d'inté-

EXCLUSIONS ?

gration. Un nouveau contrat, plus strict, est appliqué. Au 31 décembre 2012, 41.995 chômeurs avaient subi une suspension de quatre mois depuis le début du plan en 2004, dont 5.901 pour la seule année qui s'achevait. À la même date, 27.354 personnes ont connu durant quatre mois une diminution au niveau du revenu d'intégration (4.314 en 2012).

3^e évaluation négative. Au dernier entretien, si l'Onem estime que le contrat établi après la 2^e évaluation négative n'a pas été respecté, le demandeur d'emploi perd définitivement ses allocations. Toutefois, si le chômeur est chef de ménage, isolé ou cohabitant dans un foyer à faibles revenus, cette exclusion est précédée d'une période de six mois pendant laquelle il perçoit encore

Tout ce dispositif a maintes fois montré qu'il frappe surtout les plus faibles et qu'il les frappe plus fort que les autres...

une allocation réduite (2.135 personnes en 2012). Pour simplifier, dans les graphiques, nous ne les comptons qu'une fois : dans la catégorie « exclusions définitives ». Une mesure qui a touché 31.171 personnes de 2004 à fin 2012, dont 5.312 (3.177 + 2.135) la dernière année.

Bilan. Depuis la mise en œuvre de la procédure et jusqu'au 31 décembre 2012, 100.480 sanctions ont été comptabilisées dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi (hors suspensions provisoires en application de l'art. 70, donc seulement pour les entretiens eux-mêmes). Elles ont touché 71.870 personnes. Alors qu'on nous rebat régulièrement les oreilles sur la « valeur pédagogique de la sanction », tout ce dispositif a maintes fois montré qu'il frappe surtout les plus faibles, et qu'il les frappe plus fort que les autres...

2 : Sanctions indirectes du plan d'activation

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 définition étroite va jusqu'à provoquer des refus d'admission au chômage. Les refus d'allocations sur cette base ont ainsi explosé (7.286 cas en 2012 contre 1.247 en 2004). Ce sont clairement des sanctions intervenant avant même l'indemnisation. Il s'agit d'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 « meilleure transmission de données vers l'Onem ».

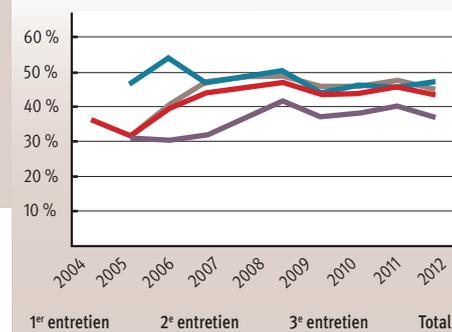
Cette transmission des données est désormais automatisée, et donc aveugle, alors qu'auparavant l'organisme régional (Forem/VDAB/Actiris) ne communiquait que les dossiers manifestement abusifs. C'est ainsi que disparut un élément essentiel de jugement au cas par cas. Cela se traduit dans les chiffres par une explosion des

PRÈS D'UN ÉCHEC DÉFINITIF SUR DEUX

Le rapport annuel 2012 de l'Onem (p. 56) donne le pourcentage d'évaluations positives depuis le début des contrôles. Nous avons inversé la lecture en présentant sur cette base le taux d'évaluation négative.

On le voit, le taux d'évaluation négative a augmenté jusqu'en 2009, après quoi des instructions ont été données pour « tenir compte de la crise ». Mais, après une baisse sensible en 2010, le pourcentage est remonté à la hausse dès l'année suivante. En 2012, près d'un premier entretien sur deux est évalué négativement. On est proche aussi des 50 % d'échec au 3^e et dernier entretien, synonyme d'exclusion définitive. Un signe que le dispositif n'aide pas le chômeur, mais au contraire l'enfonce.

ÉVALUATIONS NÉGATIVES



sanctions. Il faut ajouter que, depuis ce 1^{er} février 2014, les jeunes en stage d'insertion (ex-stage d'attente), doivent réussir des entretiens d'évaluation avant d'avoir droit aux allocations sur base de leurs études. On va donc sanctionner des gens... qui ne bénéficient pas encore de la moindre rentrée ! Les cas de non-indemnisation risquent donc d'augmenter encore plus...

Dispense pour « raison sociale ou familiale ». L'article 90 est 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 radiés et demander une dispense pour raison sociale ou familiale (en général ↗)



⇒ pour s'occuper d'un enfant ou d'un parent malade). "Ceux" -là sont à 95,3 % 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 10,22 euros 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 8.270 en 2012 pour 5.810 en 2004 (le maximum a été de 11.097 en 2008).

38 fois plus de litiges depuis la transmission automatique de données entre organismes régionaux et Onem.

"Litiges" liés au plan d'activation. La partie accompagnement du plan, réalisée par les régions, mais étroitement liée au contrôle de l'Onem, a généré 15.618 sanctions en 2012 (12.145 en 2008) concernant des chômeurs soumis au plan d'activation, soit 54 % du total. Il s'agit de sanctions dites "litiges" visant le "chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté". En réalité, les refus d'emploi ne constituent qu'une minuscule partie du total : 2,8 % de l'ensemble des cas instruits en 2012. Le nombre de sanctions-litiges qui ont abouti à des sanctions ne semble pas avoir été détaillé par catégorie dans le rapport 2012. En 2008, il était de 5 %.

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. L'évolution en sept ans se passe de commentaire. La transmission automatique de données entre organismes régionaux et Onem concernant des chômeurs soumis au plan d'activation a produit 406 litiges en 2005 contre 15.618 en 2012 : 38 fois plus !

3 : Sanctions hors plan d'activation

"Litiges" hors plan d'activation. Il s'agit du même type de sanctions que celles évoquées plus haut, mais pour les chômeurs non concernés par les contrôles. La transmission accrue par les régions a aussi permis à l'Onem de sanctionner 6.239 autres chômeurs en 2005 pour 13.433 en 2012 (10.488 en 2008), soit un peu plus du double. Autrement dit, la première catégorie de "litiges" a augmenté "naturellement" du fait que davantage de personnes sont soumises au plan d'activation, mais la seconde aussi, alors qu'elle concerne moins de monde.

"Litiges" hors transmissions par les régions. Les sanctions litiges existaient avant l'activation, mais elles ont donc explosé essentiellement du fait de la transmission des données par les organismes régionaux. Mais

l'Onem mène également ses propres enquêtes dans le cadre de la vérification de la situation familiale. Ces "litiges directs" ont conduit en 2012 à 13.028 sanctions.

Sanctions administratives. Elles ont atteint en 2012 le nombre de 16.824 cas pour 13.319 en 2004, principalement "grâce" à l'informatique et aux recoupements qu'elle permet. Ces sanctions sont, en principe, mieux étayées. Moins subjectives, donc moins sujettes à l'arbitraire,

elles concernent en général de véritables abus. Cependant, l'État pousse implicitement à la faute 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.



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 moyenne 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 bannit aveuglément tous ceux qui échouent au 3^e 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 (96 en 2012 pour 7.539 en 2004). Toutes les autres sont en hausse depuis dix ans. Et pas qu'un peu : au total, le compte aboutit à 40.628 décisions défavorables en 2004, contre 98.314 en 2012. Toujours plus du double, comme en 2008. En neuf ans de traque ininterrompue, près de 800.000 sanctions ont été prises contre les chômeurs. La part principale (plus de 250.000) provient des sanctions litiges, qui ont explosé principalement à cause de la transmission automatique que nous avons évoquée. Viennent ensuite les entretiens à l'Onem, dont les diverses conséquences ont mené à plus de 180.000 sanctions. Au rythme de quelque 100.000 sanctions et exclusions par an, la barre du million a peut-être déjà été franchie, ou le sera sous peu. Rendez-vous dans cinq ans ? □

1. Tous les chiffres cités sont extraits des rapports annuels de l'ONem 2005-2012, accessibles à l'adresse <http://goo.gl/1EYArp/>