

Sanctions et exclusions : 2013 année record !

Les chiffres 2013 sont connus, et ils battent tous les records : les sanctions prises à l'encontre des chômeurs n'ont jamais été aussi nombreuses. Et cela ne risque pas de s'arranger en 2014 et, encore moins en 2015.

Yves Martens (CSCE)

Ases débuts, la chasse aux chômeurs a fait l'objet d'une guerre des chiffres. Du fait de l'étalement dans le temps de la procédure, les dégâts n'ont pas été pleinement visibles durant les trois premières années. Le gouvernement et l'Onem en profitaient pour minimiser l'impact de leur politique. De notre côté, en tenant compte des taux d'évaluation négative aux entretiens de contrôle, nous avons travaillé sur des projections. Celles-ci ont toutes été dépassées par les faits : les sanctions ont grimpé en flèche à partir de 2007. En 2009, nous avions réalisé un point sur les chiffres des cinq premières années du dispositif, montrant que l'ensemble des décisions défavorables aux chômeurs avait plus que doublé (1). Il y a peu, nous avons actualisé cet article (2). On pouvait y voir qu'un pic plus élevé encore avait été atteint en 2009. Depuis lors, on peut réellement dire que le système fonctionne en « vitesse de croisière », les chiffres tournant autour de 100.000 par an depuis 2008.

Année record

Après l'année record 2009, des instructions avaient été données pour « tenir compte de la crise ». De fait, les chiffres se sont un peu tassés au cours des trois années suivantes, tout en restant donc toujours autour des 100.000 par an. Or, en 2013, les chiffres sont repartis à la hausse, avec une augmentation de 16% par rapport à 2012, et de 4% par rapport au pic de 2009, établissant donc un nouveau record. Le nombre de décisions

défavorables aux sans-emploi a ainsi atteint le chiffre affolant de 113.864 en 2013 (lire le graphique en p. XX), et ce sans tenir compte des effets de la dégressivité ! Cela s'explique par les effets de nouvelles mesures, tel le contrôle de la disponibilité durant le stage d'insertion, mais aussi par l'augmentation toujours plus forte des sanctions baptisées de « litiges ».

Des sanctions 2.0

Nous l'avons déjà dénoncé à maintes reprises, c'est la transmission automatique de données entre les organismes régionaux (Forem/VDAB/Actiris) et l'Onem qui explique prin-

cipalement l'explosion des sanctions, celles dites « litiges » ayant atteint en 2013 le chiffre de 43.897 ! Ces 43.897 se déclinent en 38.723 sanctions à durée déterminée, représentant 401.108 semaines d'exclusion effective, et en 5.174 suspensions à durée indéterminée. La sanction est précédée par une audition à l'Onem. Dans les faits, le sans-emploi est considéré comme présumé coupable, et doit être capable de renverser cette présomption pour avoir une chance de s'en sortir. Etant donné que la matière est très technique, et que le chômeur n'est en général pas habitué à ce type d'exer-

cice, il est essentiel qu'il se fasse représenter ou assister par un avocat ou, mieux, par un délégué syndical. Les représentants syndicaux sont bien au courant des subtilités réglementaires et sont souvent à même d'obtenir un classement sans suite ou, au moins, un sursis total ou partiel. Le refus d'emploi convenable, que nous considérons comme le seul motif légitime de sanction, concerne 2,37 % des cas. La catégorie la plus nombreuse (40,5%) est la non-présentation au service de l'emploi (Forem/VDAB/Actiris), ce qui est une conséquence logique de l'inflation des convocations. Il n'est pas rare qu'un chômeur qui travaille à temps partiel ou est en formation pense qu'il ne doit pas répondre à la convocation, alors qu'il y est tenu. De même, quand des convocations se

C'est la transmission automatique des données entre les organismes régionaux et l'Onem qui explique principalement l'explosion des sanctions.

succèdent rapidement ou que l'Onem et l'organisme régional convoquent en même temps, le chômeur rate souvent un rendez-vous, sans que cela ne dénote le moins du monde une indisponibilité sur le marché de l'emploi. La seule façon de sortir de cette automatisation des sanctions serait de revenir à un système fondé, non sur la transmission électronique de données « froides », mais sur des litiges uniquement basés sur des rapports réalisés par des intervenants qui, dans la vie réelle, ont considéré l'attitude d'un chômeur comme inadéquate.

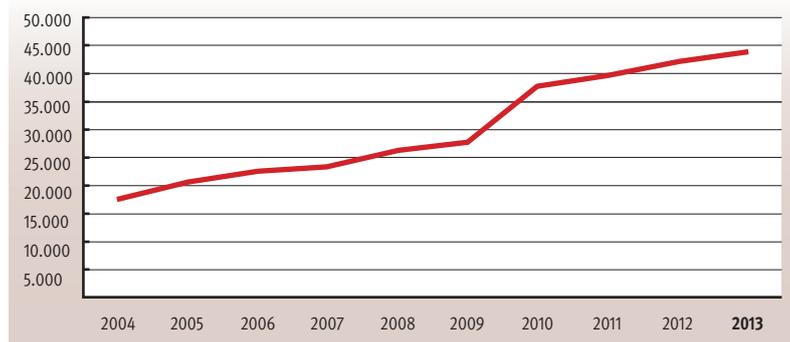
Le genre, un tabou ?

Il est à noter que, alors que les politiques de *gender mainstreaming* sont censées être généralisées, le rapport annuel de l'Onem est très pauvre en données par genre. Le *gender mainstreaming* est « la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques » (3). Or si, par exemple, on trouve sans difficulté la répartition par type de sanction, par entretien et par Région, on chercherait vainement cette répartition par sexes. On peut certes trouver en fouillant bien certains éléments (par exemple pour la dispense pour « raison sociale ou familiale » qui, sans



Le 11 mai dernier, des centaines de manifestants ont exigé le retrait des mesures anti-chômeurs.

SANCTIONS LITIGES



surprise, reste quasi uniquement une affaire de femmes), mais il serait très utile de pouvoir vérifier pour chaque sanction quelle est la part de femmes et celle d'hommes. Les chiffres par Région montrent bien, sans surprise non plus, que la Wallonie est la plus concernée par les sanctions.

La cata en 2015 ?

Impossible de parler des sanctions sans reparler de celles que le gouvernement a prévues pour 2015 et qui

ont fait grand bruit, à savoir principalement la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Les allocations d'insertion sont le nouveau nom des allocations d'attente, c'est-à-dire celles qui sont octroyées sur la base des études. On a beaucoup dit et écrit qu'il s'agissait de « jeunes ». Cela relève d'une mauvaise compréhension de ce qu'est l'allocation d'insertion.

L'admissibilité sur base des études, autrement dit pour des personnes

n'ayant (a priori) pas cotisé, peut paraître contradictoire avec la logique d'assurance. Il faut immédiatement relativiser ce propos qui a pourtant largement servi à faire passer la réforme de 2012. Cet accès sur la base des études était à l'origine réservé à des études très spécifiques menant « directement » à une profession. Un stage d'attente a toujours été imposé aux personnes accédant à l'indemnisation sur la base des études. L'accès sur la base des études était fort restreint, ne concernant que les moins de dix-huit ans dans des filières professionnelles. Fin des années 1960, une période de fort taux de chômage des jeunes, on a élargi pour tenir compte de l'évolution des

Le refus d'emploi convenable – le seul motif légitime de sanction – concerne à peine plus de 2 % des cas.

ALLOCATION FORFAITAIRE DE CHÔMAGE SUR LA BASE DES ÉTUDES

Depuis le 1/9/2013, l'allocation forfaitaire de chômage sur la base des études atteint les montants suivants :

Taux famille : 1.105,78 euros par mois (Revenu d'intégration 1.089,82)

Isolé : 817,96 euros par mois (Revenu d'intégration 817,36)

Cohabitant : 425,36 euros par mois (Revenu d'intégration 544,91)

Les allocations de chômage sur la base des études permettent donc de placer, dans le système assurantiel – et fédéral – des personnes qui reçoivent une allocation quasiment identique à celle octroyée par les CPAS !

⇒ parcours d'études. Cet élargissement doit se comprendre au vu des évolutions sociologiques, certes (de plus en plus de jeunes font des études de plus en plus longues), mais est surtout le corollaire d'un fort durcissement de l'accès sur la base du travail. En effet, « à partir de 1962, les conditions de stage furent alourdies pour les plus de 26 ans : le nombre de jours de travail à prouver fut multiplié par deux

ces communes auraient déjà explosé. Les femmes sont surreprésentées dans cette catégorie de chômeurs. 15% des chômeurs environ sont des allocataires d'insertion, alors que c'est le cas, selon les années, de 20 à 25% des chômeuses. Au sein de la catégorie des allocataires d'insertion, les femmes sont majoritaires (55,46 % en 2013). Pourtant, pendant le stage d'insertion, il y a à peu près autant

Avec la flexibilisation du marché de l'emploi, de plus en plus de personnes, des femmes en majorité, n'accèdent jamais au chômage.

pour les chômeurs âgés de 26 à 36 ans (12 mois en 18), par trois pour ceux âgés de 36 à 50 (18 mois en 24) et par quatre pour les plus de 50 ans (24 mois en 36) » (4). Il faut donc fortement relativiser la « générosité » de l'admissibilité sur la base des études, puisqu'elle est le pendant d'un accès sur la base du travail parmi les plus exigeants des pays de l'OCDE. Avec la flexibilisation du marché de l'emploi (temps partiels, contrats à durée déterminée, intérim, titres services), de plus en plus de personnes (et majoritairement des femmes) n'accèdent jamais au chômage sur la base du travail, et ce alors même qu'elles travaillent et cotisent régulièrement. « D'extensions en précisions, ce régime se développa jusqu'au système actuel des « allocations d'attente », qui reste intégré à la réglementation du chômage, mais se distingue de plus en plus des allocations ordinaires, notamment quant au montant des prestations.

(5)» Cela signifie que les personnes qui bénéficient d'une allocation sur la base des études perçoivent un montant forfaitaire et faible, sans lien avec l'éventuel salaire perdu, et très proche du montant accordé par les CPAS (lire l'encadré ci-contre). C'est une sagesse historique du législateur, étant donné que l'aide sociale est accordée en Belgique au plan local, c'est-à-dire par les CPAS, que de maintenir toute une partie des allocataires dans le régime de l'assurance chômage. Aujourd'hui déjà, en effet, les CPAS des communes les plus pauvres sont ceux qui doivent aider le plus de personnes. Sans le système des allocations d'attente, les CPAS de

d'hommes que de femmes. Ces dernières années, au moment de bénéficier d'une allocation de chômage (à la fin du stage donc), il y a même plus d'hommes (52,64% des moins de 25 ans en 2013) que de femmes (47,36% des moins de 25 ans en 2013) qui bénéficient de ce droit sur base de leurs études. En revanche, avec l'âge ce rapport s'inverse. Il y a en effet nettement plus de femmes que d'hommes qui n'arrivent pas à réunir les conditions d'accès aux indemnités de chômage sur base du travail, ce qui s'explique par le fait qu'elles sont ma-

BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS D'INSERTION

2013	< 25 ans	25-49 ans	≥ 50 ans	Totaux
HOMMES	21.649	22.610	421	44.680
FEMMES	19.478	35.108	1.042	55.628
Totaux	41.127	57.718	1.463	100.308

Source : site web de l'Onem, Statistiques interactives



L'Onem ne cesse d'intensifier la chasse aux chômeurs. Les sanctions et exclusions pleuvent.

majoritaires dans les emplois précaires et qu'elles sont davantage victimes des « carrières coupées ». Comme le montre le tableau ci-dessous, dans la tranche des 25-49 ans, les femmes représentaient 60,83 % des allocataires d'insertion en 2013 !

On le voit, cette tranche des 25-49 ans est la plus importante. Ceci dit, la tranche est mal choisie. Il aurait été préférable de disposer des données



LES CPAS VONT DEVOIR PAYER

La Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie vient de sortir son étude annuelle sur l'impact des sanctions chômage sur les CPAS. Elle se livre également à une prospective pour 2015. Elle estime, dans ses conclusions, que « L'ensemble des mesures liées aux

réformes des allocations de chômage va coûter 96 millions aux CPAS wallons en 2015. Actuellement, l'effort financier du gouvernement pour compenser certaines charges transférées est de 8 millions (pour 3 années, à savoir 2012, 2013 et 2014) sur l'ensemble du pays et un rembourse-

ment du RI en hausse de 5 % alors même que le gouvernement fédéral s'était engagé à opérer une rectification a posteriori sur base des chiffres réels. Le gouvernement doit maintenant s'engager à compenser l'entièreté du coût, soit les 96 millions pour la Wallonie ».

selon les tranches « moins de 30 ans », « 30-49 ans » et « plus de 50 ans ». C'est malheureusement une habitude de l'Onem de présenter des données sous des formes variables et souvent peu pratiques pour l'analyste. Dans ce cas-ci, cela pose particulièrement problème. En effet, suite à la réforme de 2012, les allocations d'insertion sont désormais limitées à trois ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge, et à trois ans au-delà de 30 ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1^{er} juillet 2012 à partir du 1^{er} janvier 2012. Autrement dit, au 1^{er} janvier 2015, des milliers de personnes seront automatiquement exclues de leur



NOUVELLES MESURES : SURSIS ET « IMMUNISATIONS » CONTRE L'EXCLUSION

Ce sont tout d'abord certains demandeurs d'emploi (présentant une inaptitude de 33% ou des problèmes mentaux ou psychologiques) qui bénéficieront d'un sursis supplémentaire.

Les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une AGR (allocation de garantie de revenu, le « complément chômage ») ont, eux aussi, été immunisés contre l'exclusion.

Ils conserveront leur AGR tant qu'ils travaillent à temps partiel (avec l'ancienne mouture, ils l'auraient perdue).

Enfin, les personnes qui auront travaillé (temps plein mais également à temps partiel, future avec une AGR) verront leur période de travail suspendre leur « crédit » d'obtention des allocations (trente-six mois).

Ce n'est donc qu'à l'échéance de ces trente-six mois qu'in-

terviendrait leur exclusion « virtuelle ». Et si, à cette date, ils comptabilisent au moins six mois de travail (au minimum à tiers temps) sur les deux dernières années, ils pourront également bénéficier d'un ou plusieurs crédit(s) supplémentaire(s) de six mois. <http://www.fgtb-wallonne.be/actualites/2014/04/30/chomage-enfin-quelques-avancees-restons-mobilises>

Si rien ne change, malgré les quelques aménagements concédés à la résistance syndicale et associative, 2015 sera carrément apocalyptique.

droit au chômage ! On réalise donc que cette mesure ne touche pas au premier chef des « jeunes », puisque, à part les cohabitants, les exclus de 2015 auront toutes et tous au minimum 33 ans, et que la plupart seront plus âgés (jusqu'à l'âge précédant directement la pension).

Quel sursis ?

Au fur et à mesure de la montée des réactions syndicales et associatives à cette mesure, des aménagements ont été instaurés. Tout d'abord en janvier, principalement pour l'occupation comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits sans allocation de garantie de revenus, et pour les personnes en incapacité d'au moins 33%. Ensuite, lors du dernier conseil des ministres avant dissolution des Chambres, le 25 avril dernier, pour les personnes avec allocation de garantie de revenus et pour les temps partiels en général. Aucun texte officiel n'a encore suivi ce dernier « kern », ce qui laisse planer le doute quant aux catégories concernées. Le sentiment est assez mitigé quant aux concessions obtenues. D'un côté, on pourrait penser que le gouvernement a voulu conserver la mesure symbolique (comme « trophée » à brandir devant la N-VA) tout en la vidant tellement de sa substance qu'elle toucherait beaucoup moins de gens. De l'autre, il semble bien que les différents sursis qu'il est possible

d'obtenir ne seront que très temporaires. Autrement dit, il y a aurait certes beaucoup moins d'exclusions au 1^{er} janvier que les 55.000 initialement annoncées, mais le reste de l'année 2015 sera tout aussi meurtrière, sans compter les autres personnes qui atteindront la fin de leurs trois ans de droits au cours des mois suivants. D'autre part, « beaucoup moins d'exclusions que 55.000 », si cela donne 30.000, 20.000 ou même 10.000, cela reste un tsunami social...

La FGTB a synthétisé sur son site les changements intervenus (*lire l'encadré p. 41*), y compris ceux pour lesquels il n'y a toujours pas de texte. C'est dire que dans le titre de leur article « *Chômage : enfin quelques avancées... Restons mobilisés !* », les deux derniers mots ont tout leur sens... La CSC ne dit pas autre chose par la voix de Marie-Hélène Ska, sa nouvelle Secrétaire générale: « *Cette décision est une goutte d'eau face à la marée d'exclusions qui se profile.* » (6)

Conclusion : stop !

La conclusion est claire : non seulement, en 2013, les sanctions existantes se sont rapprochées pour certaines et ont dépassé au total le niveau record de 2009 mais, en outre, de nouvelles armes se sont rajoutées à l'arsenal de la chasse aux chômeuses et chômeurs. Le million de sanctions annoncées dans notre

numéro précédent sera d'office atteint au cours de l'année en cours, et sera sans doute largement dépassé. Mécaniquement, l'on sait déjà que les dernières armes frapperont plus fort en 2014 (et au cours des années suivantes) que pendant l'année 2013 où elles ont été amorcées. Mais, si rien ne change, malgré les quelques aménagements concédés à la résistance syndicale et associative, 2015, avec la limitation à trois ans des allocations d'insertion, sera carrément apocalyptique, sans même anticiper de nouvelles mesures que prendrait le prochain gouvernement.

Il est donc temps de voir la réalité en face : l'exclusion ne crée aucun emploi de qualité, et renforce la précarité et la pauvreté que nos gouvernants s'engagent au niveau européen à combattre ! □

1. *Ensemble !* n°65, pp. 32-35.

2. Dans le numéro 82 d'*Ensemble*, nous avons détaillé les différentes sanctions prises contre les chômeurs et leur évolution chiffrée de 2004 à 2012, pp.14-16.

3. Définition du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité (EG-S-MS) du Conseil de l'Europe.

4. Delvaux Bernard, « Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, vol. 33, n°1/2, 1994, p. 105.

5. Palsterman Paul, « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1806, 2003.

6. <http://www.csc-en-ligne.be/Actualite/Communique/detail/pas-en-avant.asp>