

Sanctions chômage : un déc

L'arsenal de sanctions contre les chômeurs n'a cessé de grossir depuis 2004. Au-delà de notre traditionnelle analyse des chiffres, nous avons voulu détailler dans une étude, sous une forme pratique, les différents mécanismes et ce qu'ils recouvrent.

Yves Martens (CSCE)

Articles 51, 56, 58, 59bis, 59ter, 59quater, 59quinquies, 59sexies, 70, 153 à 155, sans compter les 63 et 80 : voici la liste des points de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 – la base légale de l'assurance chômage – qui génèrent des sanctions, exclusions et/ou fins de droit. Cet inventaire à la Prévert a de quoi décourager l'assuré social, et aussi l'intervenant qui essaie de lui venir en aide. Outre le numéro de l'article concerné, toute notification de l'Onem comprend aussi un intitulé et une brève explication, rédigés dans un langage administratif le plus souvent incompréhensible pour le non initié. Nous ne comptons plus les appels à l'aide pour « décoder le charabia de l'Onem ». Or une notification de l'Onem a l'avantage, à l'inverse par exemple de celles souvent fantaisistes des CPAS, d'être extrêmement précise et claire, pour peu que l'on possède le décodeur adéquat.

Version en clair

C'est donc ce que nous avons voulu faire dans cette étude : permettre à la personne découvrant un courrier de l'Onem consacré à une sanction

il vaut mieux se faire aider. Même, et parfois surtout, lorsqu'on considère qu'« on n'a rien à se reprocher ». Le fait de décoder les situations aide aussi à y réagir de façon adéquate. La consultation de son délégué syndical et/ou d'une association est donc plus que recommandée. Et, quand il y a convocation pour une audition dite « litige » à l'Onem (en dehors donc des contrôles de recherche d'emploi), il faut absolument se faire accompagner par un délégué syndical ! C'est d'autant plus important que, vu la complexité de la législation, beaucoup de travailleurs ne sont pas conscients qu'ils ont pu commettre une erreur, voire une faute. Et moins ils sont informés, moins bien ils se défendront. Or, dans un langage très juridique, il est bien dit que l'audition permet à la personne de « se faire entendre en ses moyens de défense ». Le contenu du rapport de l'audition pèsera donc d'un poids certain en cas de contestation ultérieure, par exemple devant le tribunal du Travail.

Quelles fautes ?

Nous l'avons souvent répété : le refus d'emploi est le seul cas où la sanction nous semble légitime (et encore faut-il s'entendre sur la notion d'emploi véritablement convenable et voir ce que l'on entend exactement par « refus d'emploi »). Or cette catégorie n'est quasiment pas représentée dans les sanctions recensées en Belgique en 2014 : 941 cas, soit 0,81% de l'ensemble des sanctions ! Beaucoup de catégories sont aussi « faussement objectives ». Qu'entendons-nous par là ? Lorsqu'on lit la justification administrative, on peut penser que la sanction est justifiée. Mais c'est souvent bien moins le cas dans les faits. Prenons, par exemple, le cas d'un travailleur qui « est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté ». Parmi les compor-

tements susceptibles de provoquer pareille situation le fait, par exemple, pour un travailleur âgé d'au moins 45 ans, « de ne pas mettre en demeure par écrit son employeur, lorsque celui-ci n'a pas fait d'offre d'outplacement en application de l'article 13 de la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs, dans les délais et conformément à la procédure ». Autrement dit, quand un employeur ne remplit pas ses obligations, il incombe au travailleur qui en est victime de s'en rendre compte ET de réagir par recommandé, faute de quoi il est considéré comme responsable de la situation !

Les sanctions... et le reste

Pour donner une juste image des sanctions et exclusions, il nous semble essentiel d'inclure deux catégories qui ne sont pas comprises dans les chiffres Onem à cette rubrique : toutes les personnes qui n'accèdent pas au droit, ou qui voient celui-ci limité dans le temps. Le cas le plus cité dans l'actualité est évidemment celui des fins de droit aux allocations d'insertion. Or l'Onem ne considère pas les fins de droit comme des sanctions. Une sanction, c'est une mesure prise par rapport à un « comportement », une « infraction ». Pour l'Onem, l'octroi d'un droit pour une période de trois ans est une décision dite « positive ». Sa fin est « naturelle » et ne fait pas l'objet d'une « décision » de l'Onem. On n'en trouve dès lors nulle trace dans les pages du Rapport annuel consacrées aux sanctions. On n'y voit rien non plus au sujet de ceux qui n'ont pas accès aux droits. Or le refus d'admissibilité aux allocations découle parfois de la sanction d'un comportement, parfois d'une simple application d'une disposition légale (limite d'âge par exemple). Dans les deux cas, nous estimons devoir les intégrer au calcul des sanctions.

La baisse des sanctions d'activation est purement conjoncturelle.

de comprendre de quoi il retourne exactement. Nous avons, également, tenu à chiffrer le nombre de cas que cela représente. Concrètement, l'étude fournit, pour chaque article indiqué, l'explication en langage clair de ce qui est reproché au chômeur. Il est important de rappeler que, pour l'ensemble des cas évoqués, vu la complexité des textes et procédures,

odeur pour s'y retrouver



C'est ainsi qu'au titre « Etude des sanctions dans l'assurance chômage », initialement prévu, nous avons ajouté le sous-titre « Y compris les fins de droit et le non accès ». Nous donnons, de cette manière, l'image la plus précise possible du non accès, de la limitation, de la suspension, de la diminution et de l'exclusion du droit au chômage. Le seul point qui n'y est pas détaillé est celui de la dégressivité, même si celle-ci représente aussi *de facto* une limitation et une diminution du droit, et donc, d'une certaine manière une sanction, mais qui mérite à elle seule une étude spécifique.

Baisse en 2015 ?

Pour ce qui est des sanctions, les chiffres de l'étude portent sur 2014. Les chiffres concernant les fins de droit aux allocations d'insertion portent, quant à eux, jusque fin août 2015. Nous revenons dans ce numéro sur ce dernier sujet (*lire en p. 19*) en complétant les chiffres jusque fin décembre 2015. Le Rapport annuel de l'Onem 2015 clame que le chômage baisse, mais que c'est aussi le cas du nombre de sanctions. Si l'on prend les catégories de sanctions définies

précédemment, c'est exact. Mais c'est faire fi, de nouveau, des fins de droits et des non admissions. Or les fins de droit sont justement intervenues à partir du 1^{er} janvier 2015. Cette question fait l'objet d'un chapitre spécifique du Rapport annuel. Mais, dans son tableau intitulé pourtant « chiffres globaux », l'Onem n'intègre pas les 29.155 fins de droit aux allocations d'insertion qui sont pourtant des exclusions (qui plus est définitives !), même si elles ne sont pas considérées techniquement comme des sanctions. Dès lors, l'Onem se prête à un calcul contestable. A ses yeux, entre 2014 (116.684 sanctions) et 2015 (94.355 sanctions), les sanctions auraient diminué de 22.329 unités. Alors que si on y ajoute les 29.155 exclusions « fins de droit », les sanctions ont en réalité augmenté de 6.826 unités ! Et comme les non admissions ont explosé, le vrai bilan est pire encore.

Si les sanctions « classiques » ont diminué en 2015, c'est par ailleurs surtout parce qu'il y a eu beaucoup moins d'entretiens de contrôle à l'Onem. Ceci pour plusieurs raisons : les « facilitateurs » (les contrôleurs

Onem) ont dû être libérés pour des formations au Forem/VDAB/Actiris, afin de préparer la régionalisation du contrôle ; l'Onem a cessé les entretiens en Flandre et en Wallonie en novembre (toujours pour cause de régionalisation) ; et les 29.155 personnes arrivées en fin de droit en allocations d'insertion n'ont évidemment plus été convoquées après leur exclusion.

Les convocations ont ainsi diminué de 8.149 unités entre 2015 et 2014. Plus intéressant encore, les convocations « premier entretien » (qui ne mènent pas directement à des sanctions) ont augmenté de 7.241 unités. Et donc les convocations pour les entretiens 2 et 3 (qui mènent directement à des sanctions) ont baissé drastiquement : -15.390 unités (-10.810 entretiens 2 et -4.580 entretiens 3). Au stade suivant des convocations, il y a eu une baisse énorme du nombre d'évaluations menées effectivement : 38.734 de moins en 2015 par rapport à 2014 !

Tous ces éléments montrent que la baisse des sanctions d'activation est donc purement conjoncturelle. Le seul élément structurel est que les personnes qui ont perdu leur droit ne seront par définition plus convoquées.

Stopper les chasses

Cette étude est un outil pratique. Celui-ci devra être adapté au fil du temps, mais il est probable qu'il restera largement valable pendant un bon moment. D'autant que, pour les points concernés par la régionalisation (que nous signalons dans l'étude), cette régionalisation ne concerne que l'exercice de la compétence, le contenu de celle-ci restant fixé par les articles en question de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Il y a donc fort à parier que la régionalisation n'entraînera pas de miracles. Au contraire, les sanctions risquent de repartir à la hausse lorsque les questions conjoncturelles et de transition seront réglées. La seule solution est de mettre fin à ces chasses aux chômeurs, en cessant de considérer le travailleur sans emploi comme un présumé coupable... □