

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL

Étude des sanctions dans l'assurance chômage, y compris les fins de droit et le non accès.

Par Yves Martens (CSCE)

Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la Jeunesse et de l'Éducation permanente. Libre diffusion et reproduction moyennant la mention de la source, selon la licence creative common by-nc-nd 2.0be

Décembre 2015

Table des matières

1) Introduction	p. 3
2) Les fins de droit : l'article 80 et l'article 63	p. 6
3) Sanctions litiges : Article 51	p. 10
4) Disponibilité pour le marché de l'emploi : Art. 56	p. 11
5) Inscrit comme demandeur d'emploi : Article 58	p. 13
6) Comportement de recherche active d'emploi : Art. 59bis = Dispo classique	p. 15
7) Comportement de recherche active d'emploi : Art. 59ter = Dispo stage d'insertion	p. 19
8) Comportement de recherche active d'emploi :. 59quater = Premier entretien	p. 24
9) Comportement de recherche active d'emploi :. 59quinquies = Deuxième entretien	p. 24
10) Comportement de recherche active d'emploi :. 59sexies = Troisième entretien	p. 24
11) Article 70 : absence à un entretien à l'Onem	p. 24
12) Articles 153 à 155 : Sanctions administratives	p. 25
13) Conclusion	p. 27
14) Bibliographie	p. 28

1) Introduction

Depuis 2004 et la mise en place de l'activation du comportement de recherche d'emploi, on constate l'augmentation du nombre de sanctions différentes et la hausse quantitative de chacune d'entre elles, à la seule exception de l'article 80, progressivement en extinction (il s'agissait d'une fin de droit automatique pour les cohabitants chômeurs de longue durée). Alors que cette question a fait l'objet d'une guerre des chiffres de 2004 à 2012, les chiffres sont à présent communiqués sans détours par l'Onem, comme en témoigne ce tableau issu de la présentation du Rapport annuel 2014.



18. Chiffres globaux sur les sanctions

	Pays						Sanctions administratives	Total général
	Abandon d'emploi / licenciement pour motifs équitables	Disponibilité passive	Chômage de longue durée	DISPO disponibilité active	DISPO art. 70	Total abandon d'emploi / licenciement pour motifs équitables / disponibilité		
2000	15.095		10.136			25.231	9.053	34.284
2001	11.328	6.568	8.940			26.836	10.457	37.293
2002	13.037	6.638	8.116			27.791	11.948	39.739
2003	13.646	6.682	8.359			28.687	12.079	40.766
2004	13.517	6.489	7.539			27.545	13.319	40.864
2005	14.240	9.221	3.961	899	4.837	33.158	14.594	47.752
2006	14.139	11.792	1.271	4.934	9.660	41.796	22.489	64.285
2007	14.732	12.867	222	10.462	12.539	50.822	27.081	77.903
2008	16.441	15.237	156	16.302	13.154	61.290	33.768	95.058
2009	17.739	27.700	115	19.745	11.523	76.822	37.678	114.500
2010	16.726	26.912	83	16.720	10.766	71.207	36.961	108.168
2011	16.841	29.465	87	15.891	9.688	71.972	27.958	99.930
2012	15.913	32.971	96	15.527	8.232	72.739	24.729	97.468
2013	16.703	34.584	56	19.909	13.660	84.912	33.049	117.961
2014	16.221	27.699	38	25.627	13.109	82.694	33.990	116.684

On le voit, les chiffres sont communiqués, y compris rétroactivement pour les périodes où ils étaient tus, et globalisés, alors que jusqu'ici ils étaient dispersés à plusieurs endroits du Rapport annuel. On notera que ce tableau ne fait que confirmer les analyses que nous avons publiées régulièrement tout au long de cette période.¹

2

Précisons qu'il s'agit non du nombre de personnes touchées mais du nombre total de sanctions, un même individu pouvant être frappé de plusieurs sanctions différentes au cours d'une même année, ceci étant renforcé par le fait que, en cas de sanctions multiples en même temps, il n'y a plus d'absorption des plus courtes par la plus longue. Les sanctions s'additionnent et sont donc exécutées successivement dès que la précédente se termine.


Comme il n'y a plus de polémique sur les chiffres, il nous a semblé intéressant de nous pencher plus en détail sur le « contenu » des sanctions. En effet, en lisant les colonnes du tableau précédent, le lecteur un peu curieux se demandera sans doute ce que renferment exactement les catégories en question. Une part importante de ces matières étant régionalisée en 2016, il est aussi important de comprendre exactement de quoi il retourne et quels sont les enjeux des sanctions qui seront dorénavant du ressort des Régions.

1 Voir la Bibliographie p. 28

2 Voir la Bibliographie p. 28

Le tableau suivant, toujours extrait de la présentation du Rapport annuel 2014, donne déjà davantage de détails. Une première donnée qui frappe est que le refus d'emploi, le seul cas où la sanction pour indisponibilité 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 »), est quasi inexistant. Les 941 cas recensés pour toute la Belgique correspondent à 0,81% de l'ensemble des sanctions !



La majorité des sanctions concerne le chômage dit volontaire et la disponibilité. La disponibilité passive et la disponibilité active seront de la responsabilité des Régions en 2016. Le chômage dit volontaire et les sanctions administratives resteront de la compétence de l'Onem, et représentent une part non négligeable de ces sanctions. Mais ce tableau des « Décisions » ne présente pas les choses de façon encore suffisamment détaillée pour les appréhender correctement.



17. Décisions

		2014			
		Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Chômage volontaire et disponibilité	Abandon d'emploi	7.099	3.123	1.547	11.769
	Licenciement pour motifs équitables	2.954	1.131	367	4.452
	Refus d'emploi	389	511	41	941
	Licenciement, abandon, refus d'une formation professionnelle	556	302	88	946
	Refus, abandon, ... d'un parcours d'insertion	1.461	39	10	1.510
	Non présentation chez un employeur	55	5.346	1	5.402
	Non présentation à l'ALE, au Service de placement ou au BC	9.565	6.275	2.962	18.802
	Refus d'outplacement ou d'inscription à une cellule d'emploi	63	14	21	98
	Chômage de longue durée	29	9	0	38
	Sous-total	22.171	16.750	5.037	43.958
	Dispo (disponibilité active)	5.596	13.692	6.339	25.627
	Dispo (art.70)	3.653	6.927	2.529	13.109
	Total	31.420	37.369	13.905	82.694
Sanctions administratives	Fausses déclarations	5.009	5.234	1.852	12.095
	Travail au noir et cumuls abusifs	9.569	8.569	3.551	21.689
	Documents inexacts	94	91	21	206
	Total	14.672	13.894	5.424	33.990
Total général		46.092	51.263	19.329	116.684
Avertissements		8.102	8.115	2.259	18.476
Sanctions avec sursis complet		407	1.009	298	1.714
Réductions temporaires des allocations		1.400	1.968	1.425	4.793
Suspensions temporaires des allocations		29.052	28.858	10.682	68.592
Suspensions révoquées des allocations		4.075	7.582	2.728	14.385
Exclusions *		3.056	3.731	1.937	8.724

*y compris les 6 mois de réduction des allocations suivis d'exclusion

L'approche que nous avons choisie est dès lors de détailler chaque sanction en fonction de son cadre réglementaire, ce qui semble d'autant plus pertinent que celui-ci va demeurer. En effet, la 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, base légale de l'assurance chômage.

Outre ce que disent ces tableaux, il est intéressant de pointer ce qu'ils taisent. Nulle trace par exemple des fins de droit aux allocations d'insertion. Pas seulement parce que ces tableaux donnent la situation de 2014 alors que les fins de droit ont commencé à sortir leurs effets en 2015. C'est surtout que 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

3 ans est une décision positive. Sa fin est « naturelle » et ne fait pas l'objet d'une « décision » de l'Onem.

On ne voit rien non plus dans ces tableaux du non accès aux droits. Or, ce problème, comme nous le verrons, découle parfois de la sanction d'un comportement, parfois d'une simple application d'une disposition légale (limite d'âge par exemple).

C'est pourquoi, au lieu, comme initialement prévu, de titrer simplement « Etude des sanctions dans l'assurance chômage », nous y avons ajouté le sous-titre « y compris les fins de droit et le non accès ». Il s'agit de cette manière de donner 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 ne sera pas détaillé sera celui de la dégressivité, même si celle-ci représente aussi de facto une limitation et une diminution du droit, mais qui mérite à elle seule une étude spécifique.

2) Les fins de droit : l'article 80 et l'article 63

On dit souvent que la Belgique est le seul pays au monde à prévoir un régime d'indemnisation illimitée dans le temps. On oublie de préciser que c'est aussi l'un des pays où les prestations sont les plus basses, le montant de l'allocation étant proche de celui prévu en aide sociale pour les chômeurs de longue durée après une période assez courte (maximum 4 ans depuis la dégressivité renforcée en 2012) et pour les allocataires d'insertion dès le début de leur indemnisation. Cette règle est en outre assortie des mots « en principe ». Et, de fait, il y a plusieurs mécanismes d'exclusion qui entraînent de nombreuses exceptions à la règle de l'indemnisation illimitée dans le temps. Ces exclusions, dès le début de l'assurance chômage, visaient ce qui était considéré comme du « chômage anormalement long ». Elles étaient régies par l'article 77 quinquies de l'Arrêté du Régent du 26/5/1945, l'article 143 de l'Arrêté Royal du 20/12/1963 et enfin les articles 80 et suivants de l'Arrêté Royal du 25/11/1991.³ Globalement, il s'agit d'une même mesure, les changements de numérotation des articles correspondant à un toilettage des arrêtés. La philosophie, dès le début, est d'exclure les chômeurs cohabitants de longue durée, ce qui toucha bien entendu majoritairement les femmes. Ce principe existait donc bien avant que ne soit décidée, en 1981, la diminution de l'indemnisation pour les cohabitants et son passage (rapide) au forfait.⁴

L'article 143 devenu 80 prévoyait donc la fin de droit automatique pour les cohabitants dont la durée de chômage dépassait 1,5 fois la durée de chômage de leur tranche d'âge et de leur sexe dans leur « bureau de chômage ». Ce qui avait l'avantage de tenir compte de la réalité des bassins d'emploi, la durée considérée étant différente à Tournai, à Mons ou à La Louvière par exemple. Fin des années 90, début des années 2000, le seuil variait entre 2 et 8 années environ, en fonction donc du sexe, de l'âge et du lieu de résidence du chômeur. Le chômeur était averti de la fin de droit entre trois et six mois avant que la durée seuil ne soit atteinte. Il existait certaines balises permettant d'échapper à l'exclusion comme un passé professionnel de 15 ans comme travailleur salarié ou des revenus globaux du ménage inférieurs à une certaine limite.

Entre 1997 et 2004, 73 % des exclusions ont concerné des femmes, et la proportion était encore plus importante avant 1997.

Comme on le voit sur le tableau suivant présentant la situation de 1997 à 2004, le nombre de sanctions n'a cessé de diminuer au cours des dernières années de son application. Ceci s'explique par des évolutions sociologiques mais certainement aussi par des stratégies visant à éviter la sanction, par exemple par la séparation, réelle ou de façade. L'article 80 a été suspendu progressivement pour les catégories de chômeurs soumis à partir de 2004 à l'activation du comportement de recherche d'emploi. C'est pourquoi il apparaît encore dans les statistiques de sanctions mais de façon de plus en plus marginale (38 cas en 2014), presque toutes les catégories d'âge ayant été au fur et à mesure concernées par l'activation. Il reste des cas de situations tour à tour interrompues et réactivées. On peut se demander tout de même pourquoi on s'est contenté de suspendre l'application de l'article 80 pour les personnes soumises à l'activation, au lieu d'abroger purement et simplement cette disposition...

³ Le lecteur intéressé trouvera toutes les infos voulues dans Layon Émile, *L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Bruxelles, n°799, 1978, 35 p.

⁴ L'allocation de base est celle prévue pour l'isolé. Le chef de famille reçoit plus, le cohabitant moins. Cela peut sembler un détail mais on affirme souvent, à tort, que l'isolé « reçoit plus » alors que c'est bien le cohabitant qui reçoit moins.

Evolution du nombre d'exclusions du fait de l'article 80

Année	Art.80	
	Hommes	Femmes
1997	5 204	14 699
1998	3 652	11 293
1999	2 916	8 566
2000	2 548	7 588
2001	2 365	6 575
2002	2 329	5 787
2003	2 398	5 961
2004	2 574	4 965
1997-2004		
	23 986	65 434
2001-2004		
	9 666	23 288
Personnes différentes¹²		
2001-2004		
	9 040	22 172
	29 %	71 %

Source : ONEM – statistique des sanctions

En 2012, l'article 63 de l'A.R. du 25.11.1991 est modifié par le gouvernement Di Rupo pour instaurer un nouveau système de fin de droit automatique. Les allocations d'insertion (nouveau nom des allocations d'attente, c'est-à-dire celles qui sont octroyées sur base des études) sont désormais limitées à 3 ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge et à 3 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. Il ne s'agit pas d'un nouveau type de sanction mais d'un régime de fin de droit, applicable donc y compris à tous ceux qui par ailleurs satisfont aux différents contrôles de la disponibilité. Etant donné que le calcul est commencé au 1^{er} janvier 2012, trois ans plus tard, le 1^{er} janvier 2015, il fallait s'attendre à un nombre important de personnes en fin de droit, suivies chaque mois, structurellement, par de nouveaux cas.⁵

Il est à noter que l'Onem ne considère donc pas qu'il s'agisse d'une sanction. Dans leur logique, il s'agit d'une mesure dite positive : octroyer un droit pour une période de 3 ans. Une fois le crédit épuisé, le droit est terminé sans qu'il n'y ait techniquement une décision de sanction. Il est évident que nous comptons ces fins de droit dans les exclusions définitives du droit au chômage et que nous les ajouterons donc systématiquement aux tableaux de sanctions de l'Onem.

En raison de la complexité du calcul des périodes permettant de prolonger le crédit (ou, plus exactement, de ne pas l'épuiser), il y a un décalage nécessaire pour établir les chiffres exacts de ces fins de droit. En cette fin d'année 2015, l'Onem ne donne des chiffres consolidés que jusque fin octobre et détaillés que jusque fin août.

Pour la période de janvier à octobre 2015 inclus, on compte ainsi 27.633 personnes qui sont sorties du

⁵ Nous avons consacré l'année dernière une étude détaillée à cette question. Le lecteur intéressé pourra se la procurer à l'adresse <http://www.asbl-csce.be/documents/CSCEtude2014alloinsert.pdf>

chômage du fait qu'elles ne pouvaient plus bénéficier d'allocations d'insertion. L'estimation pour novembre est de 886 personnes et de 748 pour décembre. Le total pour 2015 est donc estimé à 29.267 ! On remarquera que cela fait beaucoup plus de fins de droit que ce que générerait l'article 80 dans ses dernières années de plein régime (voir tableau p. 7). C'est également beaucoup plus que les exclusions définitives de 2014 qui avaient frappé 8.724 individus (voir tableau Décisions p. 4).

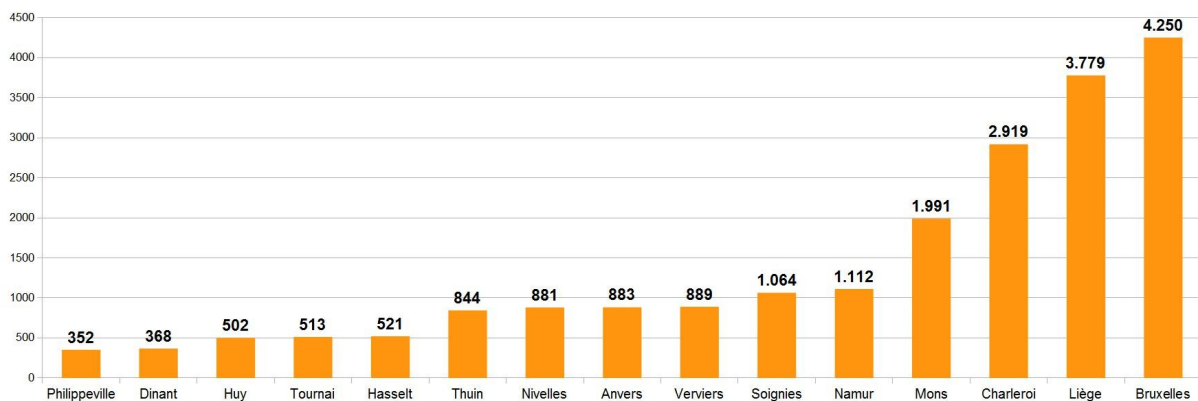
Pour ce qui est du profil des exclus, il est connu pour les 25.040 personnes qui ont perdu leurs allocations d'insertion entre janvier et août 2015. 83 % vivent à Bruxelles ou en Wallonie. C'est la Wallonie qui totalise le plus grand nombre de personnes en fin de droit : 66 %, soit 16.533 personnes. Bruxelles et la Flandre comptent toutes deux 17 % des exclus, soit 4.250 personnes.

En Wallonie, il apparaît que le Hainaut totalise à lui 7.740 exclusions. Cela représente près de la moitié des Wallons touchés (46,82 %) et près d'un tiers de tout le pays (31 %). Si l'on regarde la province à la loupe, on voit que les arrondissements de Charleroi et de Mons sont les plus touchés, avec respectivement 12 % et 8 % des personnes touchées.

La situation est également grave en province de Liège, qui concentre 22 % des exclusions de tout le pays, les arrondissements de Liège et Verviers étant les plus affectés.

Fin de droits aux allocations d'insertion

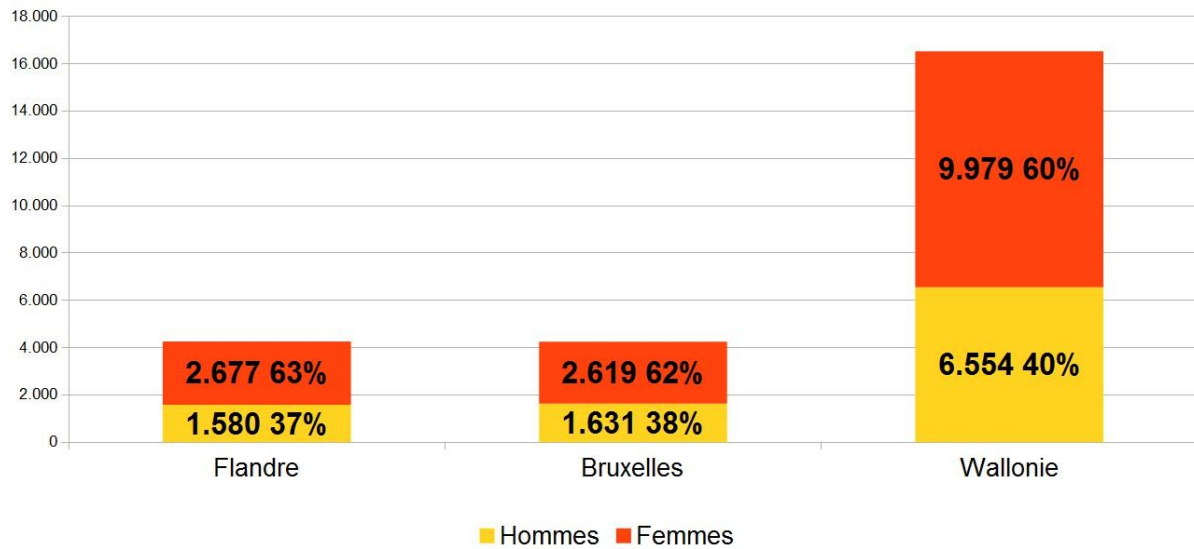
De janvier à août 2015, les 15 arrondissements les plus touchés



Comme prévu, ce sont les femmes qui forment l'essentiel des exclus du bénéfice des allocations d'insertion : 61 % (15.275 personnes). Cette proportion est quasiment identique dans les trois régions du pays.

Fins de droit aux allocations d'insertion (1-8/2015)

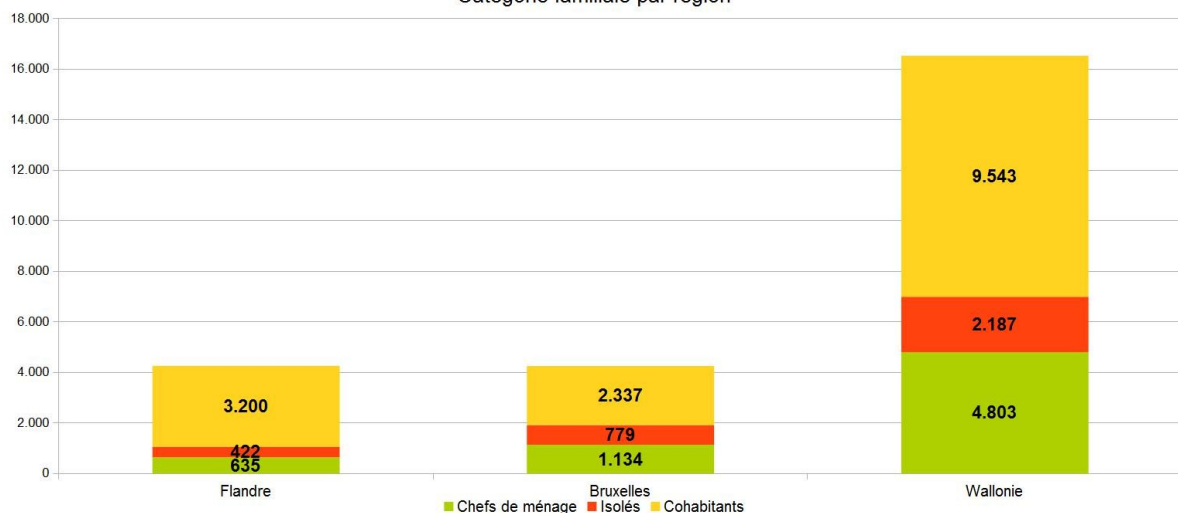
Par genre et par région



Concernant l'âge des personnes exclues, 12 % ont moins de 25 ans, 22 % entre 25 et 30 ans, 40 % entre 30 et 40 ans, 21 % entre 40 et 50 ans, 4 % entre 50 et 60 ans. On note même 17 personnes de plus de 60 ans. Autrement dit, 65 % ont plus de 30 ans, ce qui prouve une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas de « chômage de jeunes qui n'ont jamais travaillé ».

Fins de droit aux allocations d'insertion (1-8/2015)

Catégorie familiale par région



Enfin, examinons la répartition par catégorie familiale. Il aurait été intéressant de connaître aussi le détail de cette répartition par genre et par âge. Ces données ne sont malheureusement pas encore disponibles. Néanmoins, on sait que la majorité (61%) des personnes concernées sont des femmes

entre 30 et 50 ans. Au niveau national, il s'agit pour un peu plus d'un quart (26%) de chefs de ménage. Mais la disparité régionale est énorme. En Flandre, la majorité écrasante sont des cohabitants (75%) pour seulement 15 % de chefs de ménage. Ce qui implique qu'il y a moins d'impact pour les CPAS, à double titre : un moins grand nombre de personnes et parmi elles peu qui entrent dans les conditions du Revenu d'Intégration, du fait qu'elles cohabitent avec une personne disposant de revenus. En revanche, côté francophone, la situation est toute autre. On compte 29 % de chefs de ménage en Wallonie et 27 % à Bruxelles (en vert sur le graphique p. 9). La conclusion est claire : dans la majorité des cas, la personne exclue est une femme, âgée de 33 à 50 ans, dont l'allocation est la seule ressource du ménage (hors allocations familiales). On peut sans risque affirmer que, dans la majorité des cas, il s'agit d'une femme seule avec un ou plusieurs enfant(s)...

Rappelons que si ces fins de droit ont commencé à sortir leurs effets en 2015, avec un effet de masse au 1^{er} janvier (quelque 18.000 exclusions), la mesure est récurrente et va continuer à gérer quelques centaines de cas mensuels. En 2016, nous aurons les premiers qui auront eu, normalement, pleinement conscience de la durée de leurs droits à l'ouverture de ceux-ci. Mais, étant donné la fragilité du public concerné, on ne peut parier ni sur la bonne information du public, ni sur sa compréhension parfaite de la chose. Les moyens d'échapper à l'exclusion, ou au moins de la repousser, sont également peu connus et, en outre, mal appliqués.

3) Sanctions litiges : Article 51

Les litiges sont ouverts par rapport à un fait précis à un moment donné : le fait de ne pas avoir répondu à une convocation, d'avoir refusé une formation ou de l'avoir abandonnée, etc. C'est la disponibilité passive qui sanctionne donc une « infraction », un « manquement ». On parle dès lors de « *Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté* »⁶. En réalité font partie de cette catégorie pour une toute petite part seulement des personnes ayant refusé un emploi : 2,14% de l'ensemble des sanctions litiges. Depuis 2004, la transmission automatique de données électroniques entre organismes régionaux (Forem/VDAB/Actiris) et ONEm a fait exploser ces sanctions, tant en nombre qu'en durée, qui concernent donc surtout l'accompagnement, censé pourtant protéger le sans emploi.

Le travailleur qui est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté peut donc être exclu (en moyenne pour 10 semaines, plus rarement à durée indéterminée) du bénéfice des allocations conformément aux dispositions des articles 52 à 54. Dix catégories de litiges sont définies.

Par " chômage par suite de circonstances dépendant de la volonté du travailleur ", il faut entendre :

- 1) l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime, 11.769 décisions en 2014;
- 2) le licenciement pour un motif équitable eu égard à l'attitude fautive du travailleur, 4.452 décisions en 2014;
- 3) le défaut de présentation, sans justification suffisante, auprès d'un employeur, si le chômeur a été invité par le Service de l'Emploi compétent à se présenter auprès de cet employeur (5.402 décisions en 2014), ou le refus d'un emploi convenable (941 décisions en 2014);
- 4) le défaut de présentation, sans justification suffisante, au Service de l'Emploi et/ou de la Formation professionnelle compétent, si le chômeur a été invité par ce service à s'y présenter, 17.526 décisions en 2014 concernant les organismes régionaux, 1.276 concernant l'Onem;
- 5) le refus du chômeur de participer ou de collaborer à un plan d'action individuel tel que visé à l'article 27, alinéa 1er, 14° qui lui est proposé par le service régional de l'emploi compétent;
- 6) l'arrêt ou l'échec du plan d'action individuel visé au 5° à cause de l'attitude fautive du chômeur, 2.456 décisions en 2014 pour les catégories 5 et 6 cumulées;

6 Les litiges sont détaillés aux pages 95 à 100 du Rapport annuel de l'ONEm 2014, Vol 1.

- 7) le fait pour un travailleur âgé d'au moins 45 ans de refuser de collaborer ou d'accepter une proposition d'outplacement organisé par l'employeur
- 8) le fait pour un travailleur de ne pas s'inscrire, lorsqu'il y est obligé, dans les délais fixés en vertu de l'article 34 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, auprès d'une cellule pour l'emploi à laquelle l'employeur participe ou de ne pas être resté inscrit auprès de cette cellule pour l'emploi pendant la période fixée
- 9) le fait 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
- 10) le fait de refuser de collaborer ou d'accepter une proposition d'outplacement organisé par une cellule pour l'emploi à laquelle l'employeur participe, 98 décisions en 2014 pour les catégories 7 à 10 cumulées.

Les 43.920 décisions de 2014 ont abouti à 6.041 avertissements, 3.649 sanctions à durée indéterminée (un euphémisme pour dire qu'il s'agit d'une exclusion définitive) et 34.230 sanctions à durée déterminée. Ces dernières ont généré 22.094 semaines de sanctions avec sursis et 352.151 semaines d'exclusion effective. La durée moyenne de suspension effective est donc d'un peu plus de 10 semaines.

C'est donc la transmission automatique de données entre les organismes régionaux (Forem/VDAB/Actiris) et l'ONEm concernant des chômeurs soumis au plan d'activation qui produit l'essentiel des litiges. Sur les 37.879 sanctions de 2014 (3.649 à durée indéterminée plus 34.230 à durée déterminée), 24.636 (65%) viennent de ces transmissions. Elles sont prises pour moitié (12.564) envers des chômeurs soumis au plan d'activation et pour l'autre moitié (12.072) contre des sans emploi qui sont en dehors de cette procédure.

Il faut cependant noter que ces sanctions ont diminué après le pic de 2008 pour se stabiliser au niveau actuel, qui représente tout de même deux fois plus de semaines d'exclusion effective qu'en 2004...

Avant la décision, le service Litiges convoque le chômeur pour « l'entendre en ses moyens de défense ». Cet élément est essentiel et ne doit pas être négligé puisque, une fois l'audition terminée, on est censé avoir fait valoir ses arguments de défense. Ceci a une importance immédiate (pour la décision) mais aussi postérieure, si l'on veut contester la décision. Il est donc important de bien se préparer et il vaut mieux se faire accompagner ou représenter par un délégué syndical ou par un avocat.. Notons que les représentants syndicaux chargés d'assister leurs affiliés lors des litiges sont généralement très efficaces et que leur présence change véritablement la donne. Le but de l'audition est donc d'informer le chômeur des faits qui lui sont reprochés, de lui donner la possibilité de réfuter ces faits, d'exposer ses arguments de défense et d'ajouter de nouvelles pièces au dossier.

A noter que cette compétence est régionalisée à partir du 1^{er} janvier 2016.

4) Disponibilité pour le marché de l'emploi : Art. 56

Nous avons vu au point précédent que les refus d'emploi purs et simples étaient rarissimes. Mais il existe dans la législation une manière plus subtile de considérer qu'un chômeur indemnisé, ou qu'une personne qui demande son admissibilité au chômage, refuserait un emploi convenable si celui-ci lui était proposé (et donc sans le lui proposer). L'évaluation de ce point est assez pernicieuse et l'on peut se demander si les intéressés sont bien conscients de l'impact de ce qu'ils peuvent déclarer et si on les

a correctement informés à ce propos. Ceci étant d'autant plus vrai que les critères de l'emploi convenable ont été singulièrement durcis par le gouvernement Di Rupo et que le gouvernement Michel a annoncé lors de sa mise en place vouloir aller plus loin encore dans ce sens.

Pour déterminer si un emploi proposé est convenable pour le demandeur d'emploi, il est en principe tenu compte de la durée de l'absence et des déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Un emploi est réputé non convenable si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement 4 heures, ou la journée totale (travail plus trajets) 12 heures. Depuis le 1^{er} janvier 2012, cette durée n'est plus prise en considération si la distance entre le domicile et le lieu de travail est inférieure ou égale à 60 km. Auparavant, la limite était fixée à 25 km.

Une autre disposition prévoyait que « pendant les 6 premiers mois de chômage, un emploi est réputé non convenable s'il ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle, ni à une profession apparentée ».

Ce délai est depuis 2012 raboté et modulé en fonction de l'âge et du passé professionnel du demandeur d'emploi. Aussi, un job qui ne correspond pas à la profession à laquelle préparent les études (ou l'apprentissage) ou à une profession apparentée est réputé non convenable :

- pendant les 3 premiers mois de chômage, si le travailleur est âgé de moins de 30 ans ou s'il a un passé professionnel de moins de 5 ans;
- pendant les 5 premiers mois de chômage dans les autres cas.

Pour le jeune travailleur, la période de 3 mois débute au moment où il s'inscrit comme demandeur d'emploi après la fin de ses études, donc avant même qu'il soit indemnisé !

Passé ce délai, le candidat est alors tenu d'accepter n'importe quel autre job que l'office de l'emploi estime acceptable compte tenu de ses aptitudes et de sa formation.

Pour bénéficier des allocations, la réglementation prévoit donc que le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. Par marché de l'emploi, il faut entendre l'ensemble des emplois qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable fixés en vertu de l'article 51, sont considérés comme convenables pour le chômeur. Le chômeur qui n'est pas disposé à accepter tout emploi convenable du fait qu'il soumet sa remise au travail à des réserves qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas fondées, est considéré comme indisponible pour le marché de l'emploi.

L'exclusion s'applique à partir de la prise d'effet de la décision

- 1° pour la période de l'indisponibilité située à partir de la prise d'effet;
- 2° pour une période qui est égale à la durée de l'indisponibilité qui précède la date à laquelle la décision est prise; cette période peut coïncider avec la période visée au 1°.

Le non-octroi d'allocations pour indisponibilité pour le marché de l'emploi a concerné 7.201 personnes en 2014. Mais le détail par cause d'indisponibilité n'est pas fourni. Or, il peut y avoir décision de non-octroi d'allocations lorsque le chômeur :

- n'a pas donné suite à une convocation par le service de l'emploi compétent;
- n'est plus inscrit comme demandeur d'emploi à la suite de la radiation de l'inscription par ce service;
- pose pour sa remise au travail des conditions qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas justifiées.

Sachant que le problème de renouvellement d'inscription est très fréquent (voir point suivant), de même que les absences aux convocations, on peut raisonnablement estimer que les cas où les sans emploi posent des conditions à leur reprise d'emploi en contradiction avec la réglementation doivent être marginaux. D'autant que cette catégorie comprend aussi ceux qui posent des conditions pour un premier emploi, sans être encore indemnisés et que cette attitude va se retrouver plus facilement chez un jeune diplômé sûr de lui que chez quelqu'un qui est chômeur depuis une certaine durée...

Ce contrôle de l'aspect involontaire du chômage n'est PAS concerné par la régionalisation.

5) Inscrit comme demandeur d'emploi : Article 58

Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit rechercher activement un emploi et doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi. La preuve de cette inscription doit être apportée par le chômeur.

Tout changement dans la situation personnelle peut entraîner la nécessité de se réinscrire comme chercheur d'emploi afin de réactiver son dossier et ainsi prévenir l'office régional que l'on est toujours à la recherche d'un emploi. C'est ce qu'on appelle « maintenir son inscription ». Il faut par exemple se réinscrire en cas de :

- renouvellement du titre de séjour ou du permis de travail
- début d'un travail à temps partiel
- retour de l'étranger
- fin d'incapacité de travail
- fin d'une dispense octroyée par l'Onem
- fin de stage d'insertion professionnelle
- travail pendant une période de plus de 28 jours consécutifs
- maladie pendant une période de plus de 28 jours consécutifs.

Le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :

- 1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi;
- 2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué;
- 3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse;
- 4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi.

Cette exclusion s'applique à partir de la prise d'effet de la décision

- 1° pour la période de radiation comme demandeur d'emploi, située à partir de la prise d'effet;
- 2° pour une période qui est égale à la durée de la radiation comme demandeur d'emploi, qui précède la date à laquelle la décision est prise; cette période peut coïncider avec la période visée au 1°.

Les sanctions prises dans ce cadre se retrouvent soit dans la rubrique Litiges, soit dans celle de la non-admissibilité (voir point précédent).

Depuis le 1^{er} janvier 2015, suite à une décision du gouvernement Michel, il n'y a plus de limite d'âge pour l'inscription comme demandeur d'emploi. Avant le 1er janvier 2015, les chômeurs âgés pouvaient, moyennant le respect de certaines conditions, bénéficier d'une dispense minimale ou maximale et ainsi être dispensés d'une série d'obligations, ce qui leur permettait notamment, en cas de

dispense maximale :

- d'être dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi;
- d'être dispensés de l'obligation d'être disponible sur le marché de l'emploi;
- de refuser un emploi convenable;
- d'entamer une activité accessoire durant le chômage;
- d'exercer pendant le chômage toute activité relative à leurs biens propres;
- d'être dispensés des obligations en matière d'outplacement.

Depuis le 1er janvier 2015, ces dispenses ont été supprimées ou adaptées. Dorénavant, les chômeurs complets âgés et les chômeurs en RCC (régime de chômage avec complément d'entreprise, nouveau nom des prépensions) sont soumis à une obligation de disponibilité adaptée. Ils doivent donc en principe être inscrits comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi et être disponibles sur le marché de l'emploi. Cela signifie également qu'ils doivent notamment accepter tout emploi convenable ou répondre aux convocations du service régional de l'emploi. Ils ne sont toutefois pas tenus de rechercher activement un emploi mais doivent collaborer à un accompagnement individuel personnalisé qui leur est proposé par le service régional de l'emploi dont ils dépendent.

Moyennant le respect de certaines conditions d'âge et de passé professionnel, ils peuvent demander à être dispensés de cette obligation de disponibilité adaptée.

La possibilité d'entamer une activité accessoire durant le chômage et d'exercer toute activité relative aux biens propres a été supprimée.

Des mesures transitoires ont été prévues pour certains chômeurs complets et chômeurs en RCC :

- les chômeurs qui bénéficiaient déjà de la dispense maximale avant le 1er janvier 2015 peuvent la conserver. Les chômeurs qui, au 31 décembre 2014, remplissaient les conditions pour obtenir la dispense maximale et qui ont bénéficié d'allocations de chômage ordinaire avant le 1er janvier 2015, peuvent encore la demander;
- les chômeurs en RCC dans les régimes généraux qui ont été licenciés avant le 1er janvier 2015 et les chômeurs en RCC dans le cadre d'une reconnaissance antérieure au 9 octobre 2014 qui avaient 58 ans ou 38 ans de passé professionnel à l'issue de la période couverte par le préavis ou l'indemnité de rupture, bénéficient d'office de la dispense maximale. Les chômeurs dans le cadre d'une reconnaissance antérieure au 9 octobre 2014 qui n'avaient pas 58 ans ou 38 ans de passé professionnel à l'issue de la période couverte par le préavis ou l'indemnité de rupture, peuvent encore demander la dispense maximale dès qu'ils en remplissent les conditions.

Autres conséquences : depuis le 1er janvier 2015, tous les chômeurs complets doivent être en possession d'une carte de contrôle jusqu'à l'âge de 60 ans et doivent, pour pouvoir bénéficier d'allocations, avoir leur résidence principale en Belgique et y résider effectivement. Seuls des séjours à l'étranger d'une durée maximale de 4 semaines par an sont autorisés. (Voir « Sanctions administratives ».)

6) Comportement de recherche active d'emploi : Art. 59bis = Dispo classique

Il s'agit ici de la procédure d'activation de comportement de recherche d'emploi instaurée en 2004 et que nous avons rebaptisée « chasse aux chômeurs ». Il s'agit d'une exigence de disponibilité active ajoutée à la disponibilité passive qui existait précédemment et qui est maintenue.

L'activation du comportement de recherche d'emploi consiste en une évaluation des efforts de recherche d'emploi effectués par le chômeur. Cette évaluation s'effectue lors de différents entretiens individuels (3 au maximum par procédure) avec un contrôleur de l'Onem baptisé 'facilitateur'.

La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi "classique" est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004 et s'est déroulée en plusieurs phases :

- à partir du 1^{er} juillet 2004: uniquement les chômeurs âgés de moins de 30 ans;
- à partir du 1^{er} juillet 2005: élargissement aux chômeurs de 30 à moins de 40 ans;
- à partir du 1^{er} juillet 2006: élargissement aux chômeurs de 40 à moins de 50 ans.

Le 1^{er} novembre 2012, la procédure a été étendue aux bénéficiaires d'allocations de chômage qui présentent une inaptitude au travail de 33% au moins (permanente ou temporaire pour une durée d'au moins 2 ans).

La procédure a été étendue aux chômeurs entrants de 50 à moins de 55 ans à partir du 1^{er} janvier 2013. La limite d'âge de 55 ans a été relevée sous certaines conditions par un arrêté royal du 30 décembre 2014. Ces conditions ont été modifiées à la suite d'une proposition formulée en mars 2015 par les partenaires sociaux qui a donné lieu aux arrêtés royaux des 1^{er} et 19 juin 2015. Concrètement, depuis le 1^{er} janvier 2015, la procédure de suivi est devenue applicable jusqu'à l'âge de 60 ans. A partir de 60 ans, les chômeurs sont soumis à une obligation de disponibilité dite « adaptée » jusqu'à l'âge de la pension (65 ans actuellement). On ne peut que s'inquiéter du fait que les chômeurs âgés soient eux aussi soumis à cette machine à exclure qu'est l'activation du comportement de recherche d'emploi, la violence du système déjà constatée chez les plus jeunes ne pouvant que se faire sentir avec plus d'acuité encore pour les aînés.

A la base, le chômeur était convoqué à un premier entretien (art. 59 quater) avec le facilitateur, après 15 mois de chômage (s'il était âgé de moins de 25 ans) ou après 21 mois de chômage (s'il était âgé de 25 ans ou plus). Cette procédure a toutefois été modifiée par un accord de coopération du 6 novembre 2013 et par un arrêté royal du 26 juin 2014 modifiant la réglementation du chômage en fonction de cet accord de coopération. La nouvelle procédure prévoit un suivi plus rapide et plus régulier du comportement de recherche d'emploi : le chômeur de moins de 25 ans est convoqué pour un 1^{er} entretien après 9 mois de chômage (au lieu de 15 mois précédemment) et celui de 25 ans ou plus, après 12 mois (au lieu de 21 mois précédemment). Le délai entre 2 entretiens est aussi plus court. Cette volonté d'accélérer le carrousel infernal des convocations traduit une surdité totale des responsables politiques. En effet, syndicats et associations n'ont cessé de dénoncer ce manège, et de montrer comment la répétition des entretiens contrôlant des efforts de recherche déployés en pure perte menait au découragement, à l'épuisement et finalement à l'exclusion du marché de l'emploi et de l'indemnisation du chômage.

Comme nous l'avons vu précédemment, la notion d'emploi convenable a été durcie. Conséquence : la distance minimale de recherche d'emploi est elle aussi passée de 25 à 60 km. Nombre de sans emploi, qui n'étaient pas au courant de ce changement, sont tombés des nues quand ils se sont vus évalués négativement alors qu'ils suivaient scrupuleusement les injonctions qui leur avaient été faites précédemment. D'un coup, les contrôleurs de l'Onem ont pu évaluer négativement des personnes parce

que leur champ de recherche n'avait pas été élargi conformément au changement de définition de l'emploi convenable !

Le premier entretien évalue les efforts que le chômeur a fait pour chercher du travail pendant la période de 12 mois qui précède l'entretien. Les efforts sont censés être évalués en tenant compte de la situation personnelle du chômeur et de la situation du marché de l'emploi. Dans les faits, ce « sur mesure » présenté comme une garantie pour les chômeurs s'est révélé un leurre. Du fait que l'évaluation repose essentiellement sur la production de preuves écrites de recherche d'emploi, la procédure telle qu'elle est appliquée est extrêmement bureaucratique et ne tient pas du tout compte des particularités propres à chaque personne et aux différents métiers.

En cas d'évaluation positive, un nouveau (premier) entretien aura lieu 9 mois plus tard. En cas d'évaluation négative, un plan d'action est « proposé » au chômeur pour les 4 mois qui suivent et il lui est demandé de s'engager à mener les actions qui sont attendues de lui. « Proposer » est un terme inadéquat puisque l'alternative est accepter ou être exclu des allocations. Le contenu de ces « contrats » n'est pas non plus qualitatif ni adapté. Les démarches imposées sont extrêmement stéréotypées : prendre contact avec le Forem ou Actiris, aller vers l'intérim ou les titres services, réponses à des annonces, etc..

Un deuxième entretien (art. 59 quinquies) a lieu 4 mois plus tard, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action. Il est vérifié si le « contrat » a été respecté à la lettre, une action non effectuée suffit pour être évalué négativement, quand bien même auraient été réalisées d'autres actions et même si celles-ci se révélaient plus judicieuses et/ou plus efficaces.

En cas d'évaluation positive, un nouveau (premier) entretien aura lieu 9 mois plus tard. En cas d'évaluation négative, une sanction temporaire est appliquée (4 mois, à l'issue de laquelle le chômeur doit se réinscrire de lui-même pour récupérer son allocation). En outre, le chômeur doit à nouveau s'engager à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action (plus intensif) qui lui est imposé pour les 4 mois suivants. Nous n'avons cessé de dénoncer le piège consistant à exiger plus tout en privant totalement ou partiellement le chômeur de moyens financiers !

La sanction, pour les chômeurs admis sur base du travail, est la réduction de l'allocation au niveau du Revenu d'Intégration pour les chefs de ménage et les isolés (4.793 cas en 2014), la suspension totale pour les cohabitants (5.748 cas en 2014).

Le troisième entretien (art. 59 sexies) a lieu 4 mois plus tard. En cas d'évaluation positive, le sans emploi retrouve le bénéfice de ses allocations complètes et un nouveau (premier) entretien aura lieu 9 mois plus tard. Si, au contraire, l'évaluation est négative, il est exclu définitivement du bénéfice des allocations. Pour les cohabitants, l'exclusion est immédiate (3.767 cas en 2014), pour les chefs de ménage et les isolés elle est précédée d'une période de 6 mois d'allocation réduite (2.541 cas en 2014).

Lors des entretiens d'évaluation, le chômeur peut être accompagné par une personne de son choix (s'il s'agit du 1er entretien) ou être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical (au 2ème et au 3ème entretien). Malheureusement, le manque de moyens humains ne permet pas aux syndicats d'accompagner chaque affilié lors de chaque entretien.

Cette procédure appliquée depuis 2004, depuis les changements instaurés en 2012, a été baptisée « Dispo classique ». Voici la synthèse de qu'elle a donné comme sanctions résultant du résultat des entretiens, donc sans la question des absences éventuelles à ceux-ci, qui sont traitées au point « Article 70 ». Depuis le début de l'application de la procédure et jusqu'au 31 décembre 2014, 134.469

sanctions (hors suspensions provisoires en application de l'art. 70) ont donc été comptabilisées dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi dont 26,1 % en Région flamande, 56 % en Région wallonne et 18 % dans la Région de Bruxelles-Capitale.

		Région flamande	Région wallonne	dont Com. germ.	Région de Bruxelles- Capitale	Pays
2005	Suspension limitée 4 mois	269	405	0	99	773
	Allocation réduite 4 mois	23	16	0	10	49
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	0	1	0	1	2
	Exclusion	30	35	0	10	75
	Total	322	457	0	120	899
2006	Suspension limitée 4 mois	912	2 009	0	321	3 242
	Allocation réduite 4 mois	373	271	0	88	732
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	44	44	0	17	105
	Exclusion	251	489	v	115	855
	Total	1 580	2 813	0	541	4 934
2007	Suspension limitée 4 mois	1 211	2 904	7	781	4 896
	Allocation réduite 4 mois	1 096	1 187	0	755	3 038
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	247	192	0	119	558
	Exclusion	453	1 247	1	270	1 970
	Total	3 007	5 530	8	1 925	10 462
2008	Suspension limitée 4 mois	1 418	4 256	9	751	6 425
	Allocation réduite 4 mois	1 621	2 787	0	892	5 300
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	555	862	0	279	1 696
	Exclusion	689	1 866	1	326	2 881
	Total	4 283	9 771	10	2 248	16 302
2009	Suspension limitée 4 mois	1 510	5 636	23	739	7 885
	Allocation réduite 4 mois	1 496	2 940	20	823	5 259
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	736	1 463	9	412	2 611
	Exclusion	754	2 874	4	362	3 990
	Total	4 496	12 913	56	2 336	19 745
2010	Suspension limitée 4 mois	1 438	4 382	19	882	6 702
	Allocation réduite 4 mois	1 338	2 204	24	810	4 352
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	720	1 312	8	303	2 335
	Exclusion	684	2 350	5	297	3 331
	Total	4 180	10 248	56	2 292	16 720
2011	Suspension limitée 4 mois	1 253	3 830	13	1 048	6 131
	Allocation réduite 4 mois	1 225	1 977	16	1 108	4 310
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	631	990	4	431	2 052
	Exclusion	686	2 286	7	426	3 398
	Total	3 795	9 083	40	3 013	15 891

Suite du tableau 4.2.1

2012	Suspension limitée 4 mois	1 303	3 258	24	1 340	5 901
	Allocation réduite 4 mois	1 262	1 744	33	1 308	4 314
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	651	919	8	565	2 135
	Exclusion	712	1 854	6	611	3 177
	Total	3 928	7 775	71	3 824	15 527
2013	Suspension limitée 4 mois	1 794	3 770	28	1 163	6 727
	Allocation réduite 4 mois	1 761	1 853	36	1 201	4 815
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	837	935	29	529	2 301
	Exclusion	922	1 852	12	523	3 297
	Total	5 314	8 410	105	3 416	17 140
2014	Suspension limitée 4 mois	1 159	3 275	25	1 314	5 748
	Allocation réduite 4 mois	1 400	1 968	23	1 425	4 793
	Allocation réduite 6 mois suivie d'exclusion	808	960	16	773	2 541
	Exclusion	791	2 055	13	921	3 767
	Total	4 158	8 258	77	4 433	16 849

La sanction du 2^{ème} entretien, pour les chômeurs admis sur base des études (allocations d'insertion), était la suspension totale de l'allocation pendant quatre mois, que l'on soit chef de ménage, isolé ou cohabitant. Mais, comme nous l'avons dit, la procédure a été modifiée en 2012. L'accord du gouvernement fédéral du 6 décembre 2011 prévoyait un renforcement des conditions d'octroi des allocations d'insertion. Depuis le 9 août 2012, une nouvelle procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, plus intensive, est entrée en vigueur spécifiquement pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion depuis six mois au moins ainsi que pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient, depuis six mois au moins, d'une allocation de garantie de revenus calculée sur la base d'une allocation d'insertion. Pour ces allocataires, la procédure a été renforcée. En effet, pour conserver ses allocations, le bénéficiaire d'allocations d'insertion doit faire la preuve (notamment) d'une démarche active et régulière en vue de rechercher un emploi dans des délais plus courts (tous les 6 mois) que dans la procédure « classique ». En cas d'évaluation négative, le droit aux allocations est suspendu pendant une période de six mois, dès le premier entretien donc, et ne peut être à nouveau octroyé qu'après une évaluation positive des efforts de recherche d'emploi. C'est le chômeur lui-même qui doit demander cette nouvelle évaluation. Il n'y a plus de « contrat » établi, simplement des recommandations. A partir du 1^{er} novembre 2012, cette nouvelle procédure a également été étendue aux bénéficiaires d'allocations d'insertion qui présentent une inaptitude permanente au travail de 33% au moins (permanente ou temporaire pour une durée d'au moins 2 ans).

En 2014, 7.392 personnes ont subi une suspension de 6 mois après un premier entretien. Au plus tôt à l'expiration des six mois, l'allocataire qui en a fait la demande expresse par écrit est convoqué à un entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail. Si ces efforts sont jugés insuffisants, la suspension est prolongée de six mois. En 2014, 1.386 personnes ont encouru une prolongation de suspension de 6 mois. Les personnes qui n'ont pas demandé de nouvelle évaluation restent suspendues jusqu'à ce qu'elles se manifestent.

En 2014, il y a eu 2.968 demandes de réouverture du droit aux allocations d'insertion après suspension de 6 mois. Au cours de la même année, il y avait eu 9.586 suspensions de 6 mois. En 2013, il y en avait eu 2.769. Il est impossible d'établir avec précision le nombre de personnes qui ne demandent pas la réouverture de leurs droits mais, en toute hypothèse, on sait que ces personnes n'ont pas toutes, loin s'en faut, retrouvé de l'emploi. Faire reposer le poids de la procédure sur la personne elle-même est certainement un puissant mécanisme de non recours aux droits. Il est à noter que la ou les période(s)

de suspension de 6 mois est/sont comptabilisée(s) pour calculer les 36 mois de droit à l'allocation d'insertion. Dans le cadre de la régionalisation, cette procédure spécifique est abandonnée et tous les chômeurs auront à nouveau la même procédure de contrôle (dès 2016 en Wallonie et en Flandre, en 2017 à Bruxelles), quelle que soit leur base d'admission au chômage (travail ou études).



Allocataires d'insertion

Synthèse des évaluations

	Région flamande		Région wallonne		dont Com. germ.		Région de Bruxelles-		Pays		
Evaluations positives	8 417	100%	19 316	100%	80	100%	3 892	100%	31 625	100%	75%
Immédiate	2 834	34%	4 562	24%	36	45%	286	7%	7 682	24%	
Lors de la 1ère évaluation	4 442	53%	11 823	61%	37	46%	2 803	72%	19 068	60%	
Lors de l'évaluation définitive	939	11%	1 924	10%	6	8%	557	14%	3 420	11%	
Lors de la réouverture du droit	202	2%	1 007	5%	1	1%	246	6%	1 455	5%	
Evaluations négatives	1 770		6 517		15		2 228		10 515		25%
Lors de l'évaluation définitive	1 638	93%	5 937	91%	15	100%	2 011	90%	9 586	91%	
Lors de la réouverture du droit	132	7%	580	9%	0	0%	217	10%	929	9%	

Sanctions du fait de la procédure

Sanctions (Suspensions de 6 mois)	2014	dont Trav. à TP avec AGR
Région flamande	1 438	36
Région wallonne	5 434	99
dont Com. germ.	15	0
Région de Bruxelles-Capitale	1 906	41
Pays	8 778	176

7) Comportement de recherche active d'emploi : Art. 59ter = Dispo stage d'insertion

Depuis le 1^{er} août 2013, une nouvelle procédure s'applique aux jeunes qui, après la fin de leurs études, se sont inscrits comme demandeur d'emploi après le 14 juin 2013. Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion à la fin d'un stage d'insertion professionnelle de 12 mois (au lieu de 9 précédemment), les intéressés doivent obtenir une évaluation positive de leurs efforts de recherche d'emploi, lors de deux entretiens qui se déroulent, le premier au plus tôt au cours du 7^{ème} mois de stage d'insertion professionnelle et le second au plus tôt au cours du 11^{ème} mois. En cas d'évaluation négative ou d'absence injustifiée à un entretien, l'admission au bénéfice des allocations d'insertion est reportée jusqu'à ce que le jeune concerné ait obtenu deux évaluations positives (successives ou non). L'intéressé peut solliciter une nouvelle évaluation au plus tôt 6 mois après l'évaluation négative. C'est donc le jeune lui-même qui doit demander cette nouvelle évaluation. Or, comme déjà précisé au point précédent, faire reposer le poids de la procédure sur la personne elle-même est un puissant mécanisme de non recours aux droits, a fortiori pour des jeunes qui ne sont pas encore habitués à la machinerie administrative de l'Onem. Cette procédure dont le rythme est calqué sur celui de la procédure spécifique aux allocataires d'insertion oblige les jeunes demandeurs d'emploi à prouver une démarche active et régulière de recherche d'emploi dès leur inscription comme demandeur d'emploi et donc avant même d'être indemnisés ! Les premiers entretiens d'évaluation ont débuté en février 2014.

Au cours du 7^{ème} mois et du 11^{ème} mois de stage d'insertion professionnelle, le comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de l'inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études est évalué selon les modalités prévues à l'article 36, §§ 4 à 8. Chaque évaluation négative prolonge donc de minimum 6 mois le stage. Ce qui maintient le jeune au CPAS ou dans la dépendance de ses parents. Et risque aussi de l'empêcher d'accéder aux allocations si les prolongations de 6 mois l'amènent à l'âge fatidique de 25 ans !

En effet, à la mesure d'activation pendant le stage d'insertion, prise par le gouvernement Di Rupo, se sont ajoutées deux autres mesures décidées par le gouvernement Michel.

L'une d'elles a le même effet de retardement de l'ouverture du droit. En effet, depuis le 1er septembre 2015, le jeune qui demande les allocations d'insertion avant l'âge de 21 ans doit être en possession d'un diplôme, d'une attestation ou d'un certificat repris sur une liste établie par arrêté ministériel. Celui qui ne satisfait pas à cette condition mais qui a néanmoins terminé des études qui ouvrent le droit peut introduire une nouvelle demande, une fois l'âge de 21 ans atteint. Le gouvernement argumente sa décision en mettant en avant que les jeunes qui ont un diplôme du secondaire ont un taux d'insertion à l'emploi supérieur aux jeunes sans diplôme. On peine cependant à voir en quoi la suppression d'un droit à une allocation pourrait motiver des jeunes en échec scolaire à réussir !

« C'est une évidence, constate Ludovic Voet, responsable national des Jeunes CSC. C'est plus facile de trouver un emploi quand on a un diplôme à valoriser. Par exemple : le chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur est de 12,5% en moyenne, celui des jeunes peu ou non qualifiés est de plus de 30%. Mais celui qui pense que l'on résout l'épineux problème de l'abandon scolaire précoce en excluant les jeunes du droit à la protection sociale se trompe. Les jeunes ne quittent pas l'école secondaire pour toucher 450 euros par mois dans 1 an à la condition qu'ils réussissent le stage d'insertion. Le taux d'abandon scolaire précoce de 14,5% en Wallonie et de 17,7% à Bruxelles pose plus question sur le système scolaire en lui-même et sa capacité à impliquer la jeunesse que sur les jeunes en décrochage à proprement parler. Si le gouvernement avait budgété l'économie prévue (120 millions sur 3 ans) dans la lutte contre le décrochage scolaire, il serait plus crédible. Il a donc juste cherché un argument facile pour faire des économies sur le dos des jeunes précarisés. Nous estimons à 8000 jeunes francophones le nombre de laissé-pour-compte à cause de cette mesure. »⁷

L'autre mesure ne se contente pas de retarder l'ouverture du droit, il le supprime carrément pour les personnes ayant 25 ans ou plus à la fin de leur stage d'insertion. Depuis le 1er janvier 2015, en effet, pour avoir droit aux allocations d'insertion, la première demande d'allocations qui se situe après le stage d'insertion professionnelle doit être introduite avant le 25ème anniversaire (auparavant le 30ème anniversaire) du jeune travailleur. Ce qui signifie que les étudiants qui ont connu des accidents de parcours ou optent pour des études longues n'ouvriront jamais de droit au chômage sur base de leurs études. D'où un message paradoxal du gouvernement qui pourrait inciter ainsi certains à abandonner leurs études ! L'âge moyen d'inscription des diplômés universitaires chez Actiris est de 24,7 ans par exemple (trop tard, donc, selon le nouveau régime, pour bénéficier encore des allocations d'insertion).

« En fait, si l'on prétend décrocher un diplôme de master, tout échec (en primaire, secondaire ou supérieur) nous renvoie directement dans notre 24ème année pour la fin des études, sauf si l'on est né après le 8 août, date du début du stage d'insertion. C'est de la pure folie, estime Ludovic Voet dans le même communiqué. Si vous voulez que vos enfants aient une seule possibilité d'échec dans tout leur cursus scolaire et gardent des droits sociaux, il faudra qu'ils naissent entre le 15 septembre (8 août pour ceux qui réussissent en 1ère session) et le 31 décembre. Je n'ai jamais vu une telle discrimination dans la politique de sécurité sociale » s'insurge-t-il.

« Quand on sait que plus de 50% des jeunes ont un an ou plus de retard au sortir du secondaire et quand on voit le taux catastrophique de réussite en 1ère année du supérieur, on comprend que cette mesure aura un effet décourageant pour la poursuite des études. C'est d'ailleurs tout à fait schizophrénique avec la mesure précédente qui prétend qu'avoir un diplôme est un atout pour l'emploi. Quel message le gouvernement envoie-t-il aux jeunes qui vont entrer sur les campus cette année à l'âge de 19 ans ? Ou à ceux qui rateront leur 1ère année ? La responsabilité du choix est laissée au jeune : pas de diplôme ou pas de protection sociale en cas de difficulté ! Dans le contexte actuel de difficultés pour un jeune de trouver un emploi stable après ses études, les allocations

⁷ Cf. Communiqué de presse des Jeunes CSC sur <http://www.jeunes-csc.be/dossiers/septembre-sombre-rentree-pour-les-jeunes#sthash.46JBjHPZ.dpuf>

d'insertion sont un filet de protection sociale à protéger. »

Ces deux mesures ont donc sorti leurs effets en 2015. En 2014, ce sont donc « uniquement » celles du contrôle des efforts de recherche pendant le stage d'insertion et de la prolongation de la durée de base du stage (12 mois au lieu de 9) qui sont observables dans les chiffres.

La prolongation du stage d'insertion a évidemment mené à une augmentation du nombre de jeunes en stage d'insertion et à une diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion. Le nombre de jeunes qui bénéficient d'allocations d'insertion après un stage d'insertion, est donc moins important qu'auparavant. Il s'agit d'une conséquence directe de la prolongation du stage d'insertion et non du fait des évolutions conjoncturelles et encore moins démographiques. Au contraire même : on observe une hausse sensible du nombre de jeunes qui, après leurs études, entament un stage d'insertion professionnelle (en 2014, on comptait en moyenne 1 000 jeunes de plus par mois par rapport à 2008). Autrement dit, pour des raisons démographiques, il y a plus de jeunes qui entrent en stage d'insertion. Mais à cause de la prolongation du stage et des contrôles de recherche d'emploi instaurés pendant le stage, ils y restent plus longtemps et, in fine, il y a moins d'octrois ! L'augmentation du nombre de jeunes en stage d'insertion, entre 2011 (avant les mesures) et 2014, est ainsi de 21 % ! En revanche, le nombre de premières admissions au bénéfice des allocations d'insertion est passé de 37.270 en 2011 à 28.243 en 2014. Une baisse de presque 25 % (- 9.027) ! L'évolution, marquante, n'a pas encore donné sa pleine mesure. Le phénomène devrait être encore plus important en 2015. De quoi relativiser largement les annonces sur la diminution du chômage des jeunes ! Le nombre total d'allocations d'insertion a diminué de 17,4 % (-7.771 unités) entre 2011 et 2014, soit avant que la limitation à 3 ans se sorte ses effets le 1^{er} janvier 2015...

Evolution du nombre de jeunes en période d'insertion

2007	39 100
2008	36 924
2009	40 766
2010	41 644
2011	39 217
2012	45 430
2013	46 791
2014	47 468

Evolution 2011 -2014	ch. abs.	+8 251
	%	+21,0%
Evolution 2013 -2014	ch. abs.	+ 677
	%	+1,4%

Il y a donc trois situations de contrôle : au 7^{ème} mois du stage « normal », au 11^{ème} mois du stage « normal » et la nouvelle évaluation 6 mois après une évaluation négative.

Résultats de l'entretien du 7^{ème} mois : 6.507 évaluations négatives (22%)

Résultats de l'entretien du 11^{ème} mois : 3.998 évaluations négatives (20%)

Résultats de l'entretien 6 mois après une évaluation négative : 285 évaluations négatives (21%)

Soit un total de 10.790 suspensions de 6 mois concernant 9.131 personnes différentes.

Il faudra vérifier dans les chiffres 2015 si la tendance se confirme, mais le peu d'entretiens 6 mois après une évaluation négative est inquiétant. Pour rappel, le jeune doit demander lui-même cet entretien et, s'il ne le fait pas, la suspension de 6 mois se poursuit à durée indéterminée. Si la tendance est la même en 2015, cela confirmera notre hypothèse de non recours au droit massif...

Jeunes en stage d'insertion professionnelle

Aperçu global et ratios

		Région flamande		Région wallonne		dont Com. Germ.		Région de Bruxelles-Capitale		Pays	
Evaluations positives	Total	50 186	93%	36 938	87%	612	89%	8 543	81%	95 667	90%
	immédiates	33 100		15 120		352		3 387		51 607	
	7ème mois	9 288		10 802		144		2 591		22 681	
	11ème mois	7 372		10 371		115		2 442		20 185	
	immédiates après 6 mois	72		69		1		8		149	
	6 mois après évaluation négative	354		576		0		115		1 045	
Evaluations négatives	Total	3 522	7%	5 313	13%	72	11%	1 955	19%	10 790	10%
	7ème mois	2 195		3 232		44		1 080		6 507	
	11ème mois	1 237		1 932		27		829		3 998	
	6 mois après évaluation négative	90		149		1		46		285	
Total		53 708		42 251		684		10 498		106 457	
Personnes différentes		3 012		4 466				1 653		9 131	
Nbre de jeunes en stage d'insert.(pers.diff.)		69 741		59 433				18 810		147 984	
Ratio		4,3%		7,5%				8,8%		6,2%	

Pour les jeunes avec évaluation négative qui n'ont pas trouvé du travail, l'admission au bénéfice des allocations d'insertion est retardée jusqu'au moment où ils obtiennent 2 évaluations positives. Par rapport à la moyenne des années 2012 et 2013, le nombre de premières admissions au bénéfice des allocations d'insertion a diminué de 3.191 unités en 2014.

Cette procédure sera régionalisée dès 2016 en Wallonie et en Flandre, en 2017 à Bruxelles.

Un tableau de synthèse des 4 procédures nous est fourni par l'Onem dans le rapport sur l'activation.

Procédures	Groupe cible	Type de procédure	1 ^{ère} évaluation	Évaluations ultérieures	Contrat en cas d'évaluation négative ?	Sanction
Dispo J	jeunes en SIP	entretien	7ème mois	2ème au 11ème mois	non	report de l'admission
Dispo W	allocataires d'insertion	entretien ou procédure écrite	après 6 mois	tous les 6 mois	non	Suspension 6 mois
Dispo Classique	allocataires de chômage	entretien 3 entretiens max par procédure	15 mois (< 25 ans) ou 21 mois (25 ans ou plus)	4 mois évaluation - 16 ou 12 mois évaluation +	oui	suspension ou réduction temporaire 4 mois exclusion définitive
Dispo Classique 2014	allocataires de chômage	entretien 3 entretiens max par procédure	9 mois (< 25 ans) ou 12 mois (25 ans ou plus)	4 mois évaluation - 9 mois évaluation +	non	suspension ou réduction temporaire 4 mois exclusion définitive

8) Comportement de recherche active d'emploi : 59quater = Premier entretien

Cet article est mentionné pour mémoire et pour permettre à l'intervenant social confronté à une notification la reprenant d'identifier à quoi cela correspond. Il s'agit donc du résultat d'un premier entretien, soit en dispo classique, soit en dispo allocataires d'insertion (cf. Pages 15 à 18).

Evaluation négative :

Allocation de chômage = contrat de 4 mois sans sanction

Allocation d'insertion = sanction de 6 mois

9) Comportement de recherche active d'emploi : 59quinquies = Deuxième entretien

Cet article est mentionné pour mémoire et pour permettre à l'intervenant social confronté à une notification la reprenant d'identifier à quoi cela correspond. Il s'agit donc du résultat d'un deuxième entretien, soit en dispo classique, soit en dispo allocataires d'insertion (cf. Pages 15 à 18).

Evaluation négative :

Allocation de chômage = contrat de 4 mois avec sanction

Allocation d'insertion = sanction de 6 mois

10) Comportement de recherche active d'emploi : 59sexies = Troisième entretien

Cet article est mentionné pour mémoire et pour permettre à l'intervenant social confronté à une notification la reprenant d'identifier à quoi cela correspond. Il s'agit donc du résultat d'un troisième entretien, soit en dispo classique, soit en dispo allocataires d'insertion (cf. Pages 15 à 18).

Evaluation négative :

Allocation de chômage = exclusion définitive

Allocation d'insertion = sanction de 6 mois

11) Article 70 : absence à un entretien à l'Onem

Les différents entretiens mentionnés précédemment et qui forment la procédure « Dispo » se font sur convocation, d'abord par courrier simple, puis, en cas d'absence à l'entretien, par recommandé. En cas de non présence à l'entretien fixé par ce recommandé, la «procédure article 70» est appliquée, c'est-à-dire que les allocations sont suspendues totalement à la date de l'absence. Ce n'est pas le cas si le chômeur invoque, pour justifier son absence, un motif qui est accepté par le directeur.

La suspension est annulée avec effet rétroactif si le chômeur se présente au bureau du chômage dans un délai de trente jours ouvrables. C'est un correctif important obtenu par les syndicats au début du plan en 2004 et qui a permis de rétablir dans leurs droits des personnes qui, le plus souvent de bonne foi, n'avaient pas eu connaissance de la convocation et se rendaient compte du problème au début du mois suivant parce qu'elles n'avaient pas touché (intégralement) leurs allocations. Malheureusement, le délai de trente jours est parfois un peu court, surtout si la personne a été absente à un entretien fixé au début du mois. En effet, elle ne se rendra compte du problème que vers le 3, 4 ou 5 du mois suivant et le temps de contacter son organisme de paiement puis l'Onem, le délai peut avoir expiré.

Si le chômeur se présente au bureau du chômage au-delà de ce délai de 30 jours ouvrables, la suspension est levée à partir du jour où il se présente (les allocations sont donc perdues pour la période qui précède) moyennant l'introduction d'une demande d'allocations. Pour les personnes qui ont des

difficultés de compréhension ou peinent à faire des démarches administratives, cela peut représenter une (assez) longue période d'exclusion.

Procédure « dispo classique »

Au cours de l'année 2014, la procédure art. 70 a été notifiée à 6.783 chômeurs admis sur base du travail. Pour ceux-ci, les allocations ont été suspendues à partir de la date de l'absence à l'entretien (1er ou 2ème) :

- 3.125 pour absence au 1er entretien : 1.166 en Flandre, 1.77 en Wallonie et 482 à Bruxelles;
- 3.614 pour absence au 2ème entretien : 983 en Flandre, 1.749 en Wallonie et 882 à Bruxelles;
- 21 pour n'avoir pas donné suite à une convocation pour venir signer un contrat: 11 en Flandre, 7 en Wallonie et 3 à Bruxelles;

Le solde (23 personnes) de ces suspensions art. 70 reprend les lettres d'avertissement retournées (adresse inconnue).

L'absence au 3ème entretien équivaut à une évaluation négative et signifie donc l'exclusion définitive.

Procédure « allocataires d'insertion »

Au cours de l'année 2014, la procédure art. 70 a été notifiée à 6.326 chômeurs admis sur base des études.

- 3 837 personnes qui n'ont pas répondu à la demande d'information;
- 1 136 personnes qui ne se sont pas présentées à l'entretien qu'elles avaient elles-mêmes sollicité;
- 1 353 personnes qui ne se sont pas présentées à l'entretien d'évaluation définitive.

Pour les deux procédures, il y a donc eu en 2014 un total de 13.109 suspensions art. 70. Le nombre de 13.000 suspensions n'a été dépassé qu'au cours des années 2008, 2013 et 2014. Cela correspond chaque fois à un moment de multiplication des convocations et/ou de réduction de la période entre deux entretiens.

12) Articles 153 à 155 : Sanctions administratives

Elles ont atteint en 2014 le nombre de 21.549 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 des abus, voire de véritables fraudes. Quoique, on le lira dans la liste des infractions, certaines posent pour le moins question. La moindre erreur dans le remplissage de la carte de contrôle est considéré comme suspecte, alors qu'il peut s'agir d'erreurs de bonne foi. De même prenons le cas de quelqu'un qui a travaillé par exemple 5 jours et donc noirci 5 cases sur sa carte. Malheureusement, il se trompe de date pour l'une des cases. On peut se dire que ça ne change rien puisque l'essentiel est qu'il a bien déclaré le bon nombre de jours et qu'il ne percevra pas d'allocations pour ces jours-là. Or, l'Onem, grâce aux déclarations électroniques, sait parfaitement quels sont les jours de travail déclaré. Dès lors, la personne s'expose à une double sanction : l'une pour la carte mal remplie, l'autre pour travail au noir. En effet, il arrive que l'Onem considère que le jour noirci par erreur pourrait concerner un jour qui a été effectivement travaillé, mais non déclaré, donc en noir. Il faut reconnaître que, si la carte de contrôle électronique pose de nombreuses questions, elle réglerait en tout cas ce type de problèmes.

En outre, l'État pousse implicitement à la faute par des règles inéquitables et des allocations

indécentes, pour beaucoup 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.

Voici le détail des incriminations possibles :

Art. 153

Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il

1° a fait une déclaration inexacte ou incomplète;

2° a omis de faire une déclaration requise autre que celle visée à l'article 134, § 3⁸, ou l'a faite tardivement.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser 26 semaines.

Art. 154. Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 26 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

1° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71 (carte contrôle)

2° soit travaille pour un employeur alors qu'il sait ou doit savoir, en particulier parce qu'il n'a jamais reçu de documents sociaux de cet employeur, que l'employeur n'a pas communiqué son occupation ou l'a communiquée avec retard, à l'institution chargée de la perception des cotisations de sécurité sociale;

3° soit travaille pour un employeur alors que la suspension de l'exécution de son contrat de travail a été communiquée comme prévu par ou en vertu des articles 49, 50 ou 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et ne respecte pas les obligations de l'alinéa 1er aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit;

4° soit travaille pour un employeur comme travailleur à temps partiel et ne respecte pas les obligations de l'alinéa 1er aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit;

5° soit travaille pour son propre compte, lorsque ce travail présente un caractère professionnel spécifique, que ce soit en raison du recours à la publicité visant à la prospection de la clientèle, en raison des conditions particulièrement avantageuses de prix auxquelles il est offert, en raison de son importance et de son caractère technique, en raison de sa fréquence, en raison de l'usage de matériel ou d'un outillage qui n'est généralement pas utilisé pour une activité exercée comme hobby.

Art. 155.

Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant (27 semaines au moins et 52 semaines au plus) le chômeur qui fait usage :

1° de documents inexacts aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit;

2° d'une fausse marque de pointage.

Ces sanctions administratives ont donc généré en 2014 le nombre important de 33.984 suspensions à durée déterminée (+6 à durée indéterminée) représentant 122.075 semaines d'exclusion effective, soit une durée moyenne par sanction effective (hors avertissements) de 5,6 semaines.

8 L'article 134 vise les obligations qui, dans cette étude, sont reprises au point 5) p. 13 et qui définissent les démarches à effectuer pour rester inscrit comme demandeur d'emploi.

13) Conclusion

Cette étude s'est donc donné comme ambition de décrire dans le détail les sanctions appliquées aux chômeurs en les reliant aux articles législatifs correspondants, ce qui permet au travailleur social, au militant ou au journaliste confronté à une notification de l'Onem de comprendre, au-delà du langage administratif, de quoi il retourne exactement.

Au-delà de cet aspect « Manuel/Mode d'emploi », il est évidemment impossible en conclusion de ne pas mettre en évidence ce que montrent les aspects chiffrés présentés. On retiendra qu'entre 2004 (année du début de l'application de l'activation du comportement de recherche d'emploi) et 2014, le total général des sanctions est passé de 40.864 à 116.684, près de trois fois plus ! Et dans les chiffres 2015, comme nous l'avons vu, il faudra ajouter les fins de droit aux allocations d'insertion.

Ces 116.684 sanctions ont frappé surtout du côté francophone : 6 chômeurs touchés sur 10 viennent des régions wallonne (44%) et bruxelloise (16,5%). C'est encore plus marquant pour l'activation du comportement de recherche d'emploi, où le manque d'emploi et davantage encore d'offres d'emploi pénalise les francophones : les 25.627 sanctions viennent pour plus de la moitié (53%) de Wallonie et pour un quart (25%) de Bruxelles. Et c'est encore pire pour les fins de droit aux allocations d'insertion : c'est la Wallonie qui en totalise le plus grand nombre (66 %), Bruxelles et la Flandre en comptant toutes deux 17 %.

Cette dernière mesure touche particulièrement les femmes, ce qui est une constante des sanctions chômage, sauf pour l'activation du comportement de recherche d'emploi qui sanctionne davantage les hommes. L'une des explications est sans doute que l'activation pousse vers l'emploi précaire, qui offre un répit temporaire aux contrôlés, et qui concerne massivement les femmes.

De nombreuses autres mesures touchent les chômeurs qui, sans être techniquement des sanctions, les pénalisent véritablement. On pense à la dégressivité accrue des allocations dans le temps, à certaines règles d'admissibilité, aux modalités de la dispense pour raisons sociales et familiales, à la diminution du montant des allocations de chômage temporaire, aux changements dans les conditions et le calcul de l'allocation de garantie de revenus, au complément d'ancienneté, à la renonciation « volontaire » aux allocations... La liste, on le voit, est longue.

Il ressort de tout cela que les chômeurs sont certainement les personnes les plus contrôlées du pays, qu'elles sont très souvent présumées coupables et subissent dès lors un renversement de la charge de la preuve et que l'arsenal législatif permettant de les sanctionner est terriblement étoffé. On est loin des caricatures présentant notre système de chômage comme particulièrement laxiste.

Dans ce cadre, le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion veut poursuivre sa dénonciation de ce qui est une machine à exclure massive, multiple, démesurée et très souvent injuste. Nous voulons rappeler que le chômage est une question collective qui n'est que très marginalement de la responsabilité individuelle de la personne sans emploi.

14) Bibliographie

Les données chiffrées viennent principalement du Rapport annuel de l'ONEm 2014, Vol 1 et 2 ainsi que du rapport semestriel sur l'activation du comportement de recherche d'emploi.

Les éléments sur les fins de droit aux allocations d'insertion viennent de réponses données au Parlement par le ministre fédéral de l'emploi Kris Peeters ainsi que de données communiquées par les organisations syndicales.

Le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion suit ces questions depuis le début de la période étudiée (2004). De nombreux articles y ont été consacrés (voir liste ci-dessous). Ils sont disponibles sur le site www.ensemble.be

[Chasse aux chômeurs : les nouvelles du front](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 89 – décembre 2015

["Bureau De Chômage" : la "banalité du mal" fixée sur pellicule](#)

Denis Desbonnet, CSCE - Ensemble n° 89 – décembre 2015

[Quand la culture s'empare de la réalité des chômeurs](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 89 – décembre 2015

[Allocations d'insertion : sanctions en rafales](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 87 – juin 2015

[Allocs d'insertion: la vérité si je mens ?](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 86 – mars 2015

[Contrôleur Onem : "Il faut au moins 60% de dossiers négatifs"](#)

Gérald Hanotiaux et Yves Martens, C.S.C.E.. - Ensemble n° 85 – décembre 2014

[Chasse aux chômeurs à la mode suédoise](#)

Yves Martens, C.S.C.E.. - Ensemble n° 85 – décembre 2014

[De Wever-Michel : un gouvernement de plein chômage](#)

Felipe Van Keirsbilck, Secrétaire Général de la C.N.E. - Ensemble n° 85 – décembre 2014

[L'accompagnement est-il soluble dans la chasse aux chômeurs ?](#)

Luca Ciccica, CSCE - Ensemble n° 84 – septembre 2014

[Sanctions et exclusions : 2013 année record](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 83 – juin 2014

[Bruxelles contre les chasses aux chômeurs](#)

Arnaud Lismond, CSCE - Ensemble n° 83 – juin 2014

[Exclusions définitives : 50.000 chômeurs menacés !](#)

Thierry Bodson, secrétaire général de la FGTB wallonne - Ensemble n° 82 – mars 2014

[Un million de sanctions et exclusions ?](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 82 – mars 2014

[La destruction de l'assurance chômage en Belgique](#)

Arnaud Lismond, CSCE - Ensemble n° 82 – mars 2014

[Réseau bruxellois des Chômeurs: quand la résistance s'organise](#)

Luca Ciccica, CSCE - Ensemble n° 80 – octobre 2013

[Jeunes en stage d'insertion : attention, contrôle dispo !](#)

Corine Barella, actuchomage.be - Ensemble n° 80 – octobre 2013

[Dégressivité accrue : une punition injuste](#)

Aïda Allouache, CSCE - Ensemble n° 80 – octobre 2013

[ONEm : Contrôle "dispo jeune" pour chômeurs en allocations d'insertion](#)

Corine Barella, actuchomage.be/info - Ensemble n° 79 – août 2013

[Le traitement social du chômage ou comment créer de l'exclusion !](#)

Aïda Allouache, CSCE - Ensemble n° 79 – août 2013

[Activation' au-delà du slogan](#)

Daniel Flinker, CSCE - Cahiers de l'éducation permanente, n° 42 – 2013

[Faire preuve d'une agressivité accrue envers les chômeurs](#)

Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 77 – décembre 2012

[Les femmes vont écopier du maximum !](#)

Aïda Allouach, CSCE - Ensemble n° 77 – décembre 2012

[Nouvelles mesures de chômage : la bérézina pour les femmes !](#)

Propos recueillis par Aïda Allouach, CSCE - Ensemble n° 77 – décembre 2012

[L'accompagnement c'est du pipeau !](#)

Aïda Allouache, CSCE - Ensemble n° 75 – juillet 2012

[Le contrat d'activation, une sanction qui ne dit pas son nom.](#)

Catherine Forget, Juriste - Ensemble n° 74 – avril 2012

[Restrictions à l'ONEm: les artistes aux premières loges.](#)

Marc Moura, Directeur de SMartBe - Ensemble n° 74 – avril 2012

["Les chômeurs sont des profiteurs"... Quand "Le Soir" participe à la curée.](#)

Denis Desbonnet, CSCE - Ensemble n° 74 – avril 2012

[Chômage des jeunes: l'exclusion comme solution miracle ?](#)

David Lannoy, CEPAG - Ensemble n° 74 – avril 2012

[Triple zéro au gouvernement de la dégressivité sociale](#)

Pedro Rodriguez, CSC - Ensemble n° 74 – avril 2012

[L'accompagnateur syndical, un soutien pour le chômeur](#)

Propos recueillis par Abida Allouache, CSCE - Ensemble n° 73 – décembre 2011

[Le facilitateur, ou la figure du commandeur](#)

Abida Allouache, CSCE - Ensemble n° 73 – décembre 2011

[Haro sur les chômeurs](#)

Abida Allouache, CSCE - Ensemble n° 73 – décembre 2011

["Faites payer les pauvres... Ils sont plus nombreux!"](#)

Thierry Bodson, Secrétaire général FGTB wallonne - Ensemble n° 73 – décembre 2011

[Saigner les chômeurs pour soigner les banquiers ? Inacceptable !](#)

Ensemble n° 73 – décembre 2011

[Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage](#)

Abida Allouach, CSCE - Ensemble n° 72 – octobre 2011

[Former un gouvernement anti-chômeurs ?](#)

Stéphane Dédale, CSCE - Ensemble n° 72 – octobre 2011

[Vers de nouvelles formes de chasse aux chômeurs](#)

Sébastien Robeet, CNE - Ensemble n° 72 – octobre 2011

[La chasse aux chômeurs en mutation](#)

Arnaud Lismond, CSCE - Ensemble n° 72 – octobre 2011

[Les regards des cours et tribunaux sur le contrat d'activation](#)

Delphine Masset, sociologue - Ensemble n° 70 – février 2011

[Le contrat d'activation : repères et dérives](#)

Delphine Masset, sociologue - Ensemble n° 70 – février 2011

[Chômeurs sous contrat, chômage sous contrainte](#)

Abida Allouache et Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 70 – février 2011

[100.000 victimes !](#)

Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 70 – février 2011

[Accompagnement ce qu'on omet de nous dire ...](#)

Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 68 – juin 2010

[De nouvelles armes pour traquer les chômeurs](#)

Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 68 – juin 2010

[ONEm-CPAS: le carrousel infernal](#)

Luca Ciccica, CSCE - Ensemble n° 67 – mars 2010

[La FGTB wallonne contre-attaque !](#)

Thierry Bodson, secrétaire général FGTB wallonne - Ensemble n° 67 – mars 2010

[Sur le terrain de l'exclusion du chômage](#)

Propos recueillis par Gérald Hanotiaux, CSCE - Ensemble n° 67 – mars 2010

[La chasse aux chômeurs...dans notre ligne de mire](#)

Daniel Flinker, CSCE - Ensemble n° 67 – mars 2010

["Les chômeurs exclus paient l'exaspération des CPAS"](#)

Propos recueillis par Denis Desbonnet, CSCE - Ensemble n° 66 – octobre 2009

[Chômage et CPAS : le risque d'une double exclusion](#)

Bernadette Schaeck, DAS - Ensemble n° 66 – octobre 2009

[L'Olivier contre les jeunes chômeurs ?](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 66 – octobre 2009

[La formation souffre du contrôle des chômeurs](#)

Propos recueillis par Gérald Hanotiaux, CSCE - Ensemble n° 65 – août 2009

[L'épée de Damoclès suspendue au plafond de l'ONEm](#)

Propos recueillis par Gérald Hanotiaux, CSCE - Ensemble n° 65 – août 2009

[Stop au transfert vers les CPAS de la charge des exclusions ONEm](#)

Ricardo Cherenti, service insertion professionnelle fédération CPAS wallons - Ensemble n° 65 – août 2009

[Le juste compte des sanctions et exclusions: +104% !](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 65 – août 2009

[5 ans de chasse aux chômeurs: stop au massacre !](#)

Yves Martens, CSCE - Ensemble n° 65 – août 2009

[Quel plan de tir en 2009 ?](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 64 – décembre 2008 / mars 2009

[Chasse aux chômeurs : mensonges officiels et vérités de terrain \(dossier ISP\)](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 63 – septembre / octobre 2008

[Chasse : les tribunaux rappelés à l'ordre](#)

Daniel Dumont, aspirant FNRS, FUSL - Journal du Collectif n° 63 – septembre / octobre 2008

[Les partis politiques francophones vont-ils sacrifier les chômeurs sur l'autel communautaire ?](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 62 – avril / juillet 2008

[Nouveau plan Milquet : mise sous tutelle complète des chômeurs](#)

Freddy Bouchez, CSCE - Journal du Collectif n° 62 – avril / juillet 2008

[Le juste compte des sanctions ONEm: + 74,41%](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 62 – avril / juillet 2008

[Le contrôle des chômeurs est bel et bien une machine à exclure !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 60-61 – novembre 2007 / mars 2008

[Les exclusions ONEm : implications pour les CPAS](#)

Ricardo Cherenti, Service Insertion professionnelle de la Fédération des CPAS wallons - Journal du Collectif n° 60-61 – novembre 2007 / mars 2008

[Chasse aux chômeurs : « Feu à volonté ! »](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 59, septembre / octobre 2007

[Un facilitateur de l'ONEm témoigne](#)

Propos recueillis par Gérald Hanotiaux et Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 59, septembre / octobre 2007

[Charleroi : les chômeurs sont-ils « satisfaits » de leur « activation » ?](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 59, septembre / octobre 2007

[Forum des Travailleurs Sans Emploi de la CSC](#)

Khadija Khourcha, CSC Bxl - Journal du Collectif n° 59, septembre / octobre 2007

[Les accompagnateurs syndicaux du Luxembourg](#)

Vincent De Raeve avec l'aide de Jean-François Gerken, Accompagnateurs FGTB - Journal du Collectif n° 59, septembre / octobre 2007

[Rapport annuel de l'ONEm : les plus faibles paient le prix fort !](#)

Luca Ciccía & Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°58, avril / mai / juin 2007

[Taux d'emploi et NAIRU : Le scandale du « chômage nécessaire »](#)

Interview de Bernard Conter - Journal du Collectif n°58, avril / mai / juin 2007

[Le NAIRU en Belgique](#)

Luca Ciccía, CSCE - Journal du Collectif n°58, avril / mai / juin 2007

[NAIRU - Le débat parlementaire: un dialogue de sourds!](#)

Luca Ciccía, CSCE - Journal du Collectif n°58, avril / mai / juin 2007

[Les chômeurs dégustent, les patrons savourent](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°57, janvier / février 2007

[Oui à l'accompagnement, stop au harcèlement !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°57, janvier / février 2007

[« C'est clair, Madame ? »](#)

Gérald Hanotiaux, CSCE - Journal du Collectif n°57, janvier / février 2007

[Chasse aux chômeurs : scoop ou canard ?](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n° 56, novembre / décembre 2006

[L'étai se resserre toujours plus sur les chômeurs](#)

Freddy Bouchez, Accompanateur syndical FGTB du Centre - Journal du Collectif n° 56, novembre / décembre 2006

[ONEm : le choix des armes](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°53, mars/ avril 2006

[Carnets d'un chômeur facilité](#)

Marcel Vandewoest, Témoignage - Journal du Collectif n°53, mars/ avril 2006

[Marche ou crève !](#)

Témoignage anonyme - Journal du Collectif n°53, mars/ avril 2006

[Tableau de chasse... aux chômeurs](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°52, janvier / février 2006

[Après la guerre des mots, celle des chiffres](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°51, novembre / décembre 2005

[Des actes, enfin ? Le PS au pied du mur !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°50, septembre / octobre 2005

[Mémoires d'un facilitateur](#)

Emmanuel Lothaire - Journal du Collectif n°50, septembre / octobre 2005

[La nocivité du plan Vandebroucke confirmée sur le terrain](#)

Freddy Bouchez, Droits Devant - Journal du Collectif n°49, mai / juin 2005

[Tout va très bien madame la ministre !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°48, mars / avril 2005

[L'accompagnement existe, je l'ai rencontré !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°48, mars / avril 2005

[Chasse aux chômeurs : stop ou encore ?](#)

Carte blanche - Journal du Collectif n°48, mars / avril 2005

[La chasse est ouverte, mais la résistance ne désarme pas !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°47, janvier / février 2005

[Un facilitateur sachant faciliter](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°47, janvier / février 2005

[Lutter contre la chasse aux chômeurs, c'est aussi protéger son salaire !](#)

Luca Ciccia, CSCE - Journal du Collectif n°47, janvier / février 2005

[Contrôle, accompagnement et activation = chasse aux chômeurs !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°46, novembre / décembre 2004

[Les patrons demandent, le gouvernement les exauce !](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°45, septembre / octobre 2004

[La mobilisation contre la chasse aux chômeurs](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°44, mai / juin 2004

[Meeting du 28 mai : combattons le chômage, pas les chômeurs](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°44, mai / juin 2004

[Accompagnement des chômeurs, une angoisse pour tous les parents](#)

Philippe Andrianne, Secrétaire Général de la Ligue des Familles - Journal du Collectif n°44, mai/juin 2004

[Proposition de loi : « Pas d'emploi, pas de sanction »](#)

Journal du Collectif n°44, mai / juin 2004

[Réactions des partis à notre proposition de loi](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°44, mai / juin 2004

[La chasse aux chômeurs est-elle ouverte ?](#)

Yves Martens, CSCE - Journal du Collectif n°43, mars / avril 2004

Plate-forme contre le projet de chasse aux chômeurs : Journal du Collectif n°43, mars / avril 2004

[Argumentaire, Texte à signer, Poursuite de l'action](#)

[Ensemble, défendre le droit au chômage](#)

Arnaud Lismond, CSCE - Journal du Collectif n°42, janvier / février 2004