



# LE PASSIF DE L'ÉTAT ACTIF, vu à travers la politique d'activation des chômeurs

Catherine Bastyns,  
Lire et Ecrire Communauté française

**MARS 2013**

Cette étude a été réalisée à l'occasion de la préparation  
du **Journal de l'alpha** n° 189 (mai-juin 2013) :  
***L'État social actif. Où conduit l'activation et quels enjeux  
pour l'alpha ?***  
[lire-et-ecrire.be/ja189](http://lire-et-ecrire.be/ja189)

*Alors que le paradigme de l'État social actif a gagné toujours plus de terrain en Europe, y compris dans notre pays depuis la fin des années 90, nous avons pu garder jusqu'ici une sorte de 'Belgian touch' en matière d'assurance-chômage : un droit aux allocations en principe illimité dans le temps. En pratique, ce droit s'est nettement effiloché depuis que la politique d'activation des chômeurs l'a assorti de contraintes qui, non respectées, peuvent entraîner des suspensions des allocations voire l'exclusion définitive. On montrera ici, notamment sur base de données chiffrées, que cette politique est plus défavorable à ceux qui sont déjà les plus mal lotis.*

Durant de longues années, la Belgique a pu se targuer d'être le seul pays d'Europe à garantir aux chômeurs ne (re)trouvant pas d'emploi l'assurance de bénéficier d'allocations de chômage pour une durée illimitée<sup>1</sup>. Ailleurs, l'indemnisation de chômage va de quelques mois à deux-trois ans, après quoi les personnes en 'fin de droit' quittent l'assurance chômage pour tomber dans d'autres formes d'aide correspondant à celles dispensées par nos CPAS, par l'assurance maladie-invalidité ou par d'autres dispositifs étrangers au domaine de l'emploi, quand elles ne sortent pas tout simplement du registre de l'intervention publique, et ne peuvent dès lors plus compter que sur les solidarités familiales, ou sur les œuvres caritatives, ou sur rien.

Si le droit aux allocations de chômage reste en principe illimité chez nous, ce n'est plus le cas en pratique : les chômeurs peuvent être exclus temporairement ou définitivement lorsque leurs efforts pour réintégrer le marché du travail sont jugés insuffisants. L'argument majeur en faveur du droit illimité aux allocations n'a pourtant rien perdu de sa pertinence : ce n'est pas aux chômeurs, surtout pas aux plus démunis et aux plus discriminés d'entre eux, de supporter l'impact des bouleversements technologiques et macroéconomiques qui entravent leur accès à l'emploi. Bien que le discours officiel entourant la politique en matière de chômage n'ait jamais contredit ouvertement cet argument, l'évolution des dispositifs et de la législation, surtout depuis l'entrée en vigueur en 2004 de la politique *d'activation du comportement de recherche d'emploi*, illustre les glissements qui nous éloignent toujours davantage d'un État s'attachant à atténuer les inégalités entre les citoyens.

### **Un rééquilibrage des droits et devoirs ? On attend de voir...**

En 2003, la nouvelle donne est exprimée ainsi : « *Les demandeurs d'emploi de longue durée méritent avant tout d'être aidés de manière intensive pour retrouver un emploi. Ils doivent surtout être aidés lorsque la recherche d'un emploi se révèle difficile. Mais inversement, on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi. Un nouveau système sera introduit.* »<sup>2</sup>

Va pour le principe du nécessaire équilibre entre droits et devoirs – pour autant qu'il s'applique tant à l'État qu'aux chômeurs. Reste à voir la manière dont le rééquilibrage se présente et s'impose aux principaux intéressés : les chômeurs de longue durée. Reste surtout à voir si, sous couvert de séparer les 'vrais demandeurs d'emploi' des 'profiteurs', le *nouveau système* évoqué ci-dessus ne tend pas à sortir du marché de l'emploi des personnes désireuses de s'y insérer, mais dont ce marché estime qu'il est plus avantageux de se passer. Mais avant d'examiner cela, il nous faut décrire le nouveau système en question.

<sup>1</sup> Sauf en cas de fraude évidemment, ou dans le cas du chômage de très longue durée (voir plus loin : **La suppression de l'article 80**, p. 8). Une autre exception a été introduite récemment (1<sup>er</sup> janvier 2012), limitant à trois ans les allocations d'insertion (obtenues sur base des études et non d'un travail antérieur).

<sup>2</sup> *Déclaration de gouvernement [fédéral] prononcée par le Premier ministre Guy Verhofstadt*, 14 juillet 2003.

## I. LA POLITIQUE D'ACTIVATION DES CHÔMEURS : TEXTES, CONTEXTE ET RÉFLEXIONS

### L'accord de coopération de 2004 entre État et Régions

Le nouveau système s'est fait connaître sous la forme d'un « *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs* », conclu le 30 avril 2004.<sup>3</sup> Cet accord renforce l'interaction entre les services régionaux (Actiris – ORBEM au moment de l'accord – à Bruxelles, FOREM en Wallonie, VDAB en Flandre, Arbeitsamt en Communauté germanophone) et l'Office national de l'emploi (ONEM), il redéfinit leurs rôles respectifs en matière d'accompagnement et de suivi, et planifie le développement de leurs actions qui concourent *in fine* à ce que les chômeurs cherchent plus activement à trouver un emploi ou à améliorer leur employabilité, ceci sous peine de sanctions. D'après l'objet de l'accord, l'ensemble de cette politique est parfois appelé *Plan d'Accompagne-ment et de Suivi des chômeurs (PAS)*, bien que cette appellation ne corresponde pas à un cadre officiel.

### L'accompagnement

Ce sont les services régionaux qui ont en charge l'accompagnement des chômeurs, et ceci depuis 1993, époque où apparaissaient les premiers *Plans d'accompagnement*. Au fil du temps, selon les Régions et selon les objectifs spécifiques, ces plans ont varié quant à leurs noms et leurs modalités : *Contrat crédit insertion*, *Plan jeunes*, *Contrat de projet professionnel*, etc. Dans leurs diverses formes, ces dispositifs régionaux concernent essentiellement la détermination d'une orientation professionnelle, le soutien dans la recherche d'emploi, l'orientation vers des formations, etc. Si la perspective de sanctions n'est pas absente de ces plans pour les chômeurs qui n'y participent pas de bon gré, ils sont néanmoins plus axés sur le soutien, l'incitation et la prévention que sur la contrainte. Les services régionaux n'ont d'ailleurs pas eux-mêmes la possibilité d'infliger des sanctions, qui sont de la compétence exclusive de l'Onem, mais ils peuvent, et même doivent, transmettre à ce dernier des informations sur le comportement des chômeurs qu'ils accompagnent, ce qui entraînera des sanctions si ce comportement est estimé fautif.

### *La mise au pas des chômeurs...*

L'accord de coopération n'a pas suscité de modification majeure dans l'accompagnement des chômeurs réalisé par les services régionaux, mais il a eu pour effet d'intensifier cette mission. Les actions d'accompagnement sont devenues plus nombreuses, plus soutenues, elles s'adressent plus précocement aux chômeurs (avant le 6<sup>e</sup> mois de chômage pour les moins de 25 ans, avant 12 mois pour les autres) en sorte de prévenir leur enlèvement, etc. Mais l'intensification d'une autre mission préexistante s'est avérée beaucoup plus 'fragilisante' pour les chômeurs, c'est celle qui concerne la transmission, rendue systématique, d'informations à l'Onem. Informations sur les actions d'accompagnement menées : quelles offres d'emploi proposées, quels parcours, quelles formations, quels modules... – ceci chaque fois avec leur descriptif précis. Et informations sur l'attitude du chômeur dans ce cadre : absences aux différents types d'action,

<sup>3</sup> Cet accord entré en vigueur le 1/07/2004 (sauf certains articles, ultérieurement). Le dispositif mis en place par l'accord est complété par des modifications législatives, en premier lieu l'arrêté royal du 4 juillet 2004 concernant la réglementation « à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi » ; cet arrêté sera suivi d'autres qui vont notamment élargir le public cible. L'accord est entériné par la loi du 17 septembre 2005 « portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 (...) ».

refus ou abandon prématuré d'un parcours, date de chaque entretien et éventuelle absence... – le tout avec motif s'il est connu, ou en signalant le cas échéant l'absence de motif. L'annexe 2 de l'accord de coopération comporte ainsi deux pleines pages énumérant en détail les informations que les services régionaux sont tenus de transmettre, lesquelles seront prise en compte par l'Onem dans son évaluation du chômeur.

### *... et de leurs conseillers*

Vu sous cet angle, on peut imaginer que les conseillers Actiris ou Forem qui doivent transmettre ces informations sont parfois confrontés à des dilemmes qui ne sont pas sans rappeler ceux des travailleurs de l'alpha à qui l'on demande d'attester de la présence et de la régularité des apprenants aux formations. Si la confiance est indispensable dans la relation pédagogique, la relation d'accompagnement nécessite elle aussi une certaine dose de bienveillance. Sanctionner au moindre écart des demandeurs d'emploi souvent découragés par de vaines tentatives, et à qui on a très peu à offrir en termes d'emploi, ce n'est pas le meilleur moyen de restaurer leur confiance en eux et en leurs chances de réussite. De là peut-être une certaine réticence à dénoncer des manquements qui peuvent leur coûter très cher.

Ce fait n'a pas échappé aux organisations patronales, qui réclamaient en 2003 un accord de coopération tel que celui mis en œuvre l'année suivante : « *Ce contrôle [de la volonté de travailler et de la disponibilité] fait principalement défaut en raison du manque de transmissions de données de la part des services régionaux de placement vers l'Onem fédéral. Les données transmises sont insuffisantes, et même presque inexistantes en ce qui concerne les refus d'emploi et de formation.* »<sup>4</sup> Sur ce plan-là, les organisations patronales ne pourront pas nier que leur exigence a été rencontrée par l'accord de coopération.

### **Le suivi des chômeurs, *alias* l'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR)**

Si, comme on vient de le voir, l'accord de coopération n'a pas entraîné de modification majeure au niveau des services régionaux de l'emploi et de la formation, mais une intensification de leurs missions antérieures, il n'en va pas de même au niveau fédéral, où un tout nouveau service fut créé au sein de l'Onem, consacré au 'suivi' des chômeurs.

Antérieurement à l'accord, l'Onem n'avait pas de contact direct avec les chômeurs lorsque tout se passait 'normalement' : la demande d'allocations, le paiement, la communication de documents..., tout se réglait entre l'organisme de paiement (CAPAC ou syndicat) et le chômeur. C'est seulement en cas de litige, si les services de contrôle de l'Onem décelaient une déclaration inexacte, une fraude, un comportement fautif, etc. que le chômeur était convoqué. Depuis l'accord de 2004, l'Onem rencontre systématiquement les chômeurs correspondant au groupe-cible de l'activation du comportement de recherche d'emploi (ce groupe-cible est décrit ci-après), pour assurer une forme de 'suivi' qui consiste à contrôler l'intensité de leurs efforts pour trouver du travail ou pour améliorer leur employabilité, et au besoin à établir un 'plan d'action' sur lequel le chômeur doit s'engager et auquel ils doit se tenir sous peine de sanctions.

Dans l'encadré ci-dessous, nous reproduisons cette procédure telle qu'elle est résumée dans le courrier de convocation adressé aux chômeurs convoqués pour un premier entretien et telle qu'elle figure sur le site de l'Onem<sup>5</sup>. Si cette présentation 'à l'identique', plutôt rare dans un

<sup>4</sup> FEB-UWE-VEV-UEB : **Contrôle et disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi** – Position commune des 4 organisations patronales, 17 juin 2003, 16 p.

<sup>5</sup> A la page d'accueil de l'Onem ([www.onem.be/home/MenuFR.htm](http://www.onem.be/home/MenuFR.htm)), dans le menu 'Chômage complet', cliquer sur 'Activation du comportement de recherche d'emploi', puis : « Comment résumer la procédure... ». (NB : l'accès à

commentaire, nous a paru intéressante, c'est parce qu'elle illustre mieux qu'un long discours le caractère totalement cadenassé du dispositif, avec sa cadence inéluctable d'évaluations, assorties de tours de vis plus serrés et de sanctions potentielles plus dures à mesure qu'on avance dans les étapes. Si on ajoute à cela que les entretiens d'évaluation suivent un protocole minuté et qu'il y a des agents de sécurité à proximité des bureaux, après *Tintin au pays des Soviets*, c'est *Kafka au pays des Belges*.

### Comment résumer la procédure de suivi en quelques lignes?

(Descriptif figurant sur le site de l'Onem)

Les efforts que le chômeur fait pour chercher du travail sont évalués lors d'entretiens individuels avec un agent de l'ONEM (le facilitateur), spécialement recruté et formé pour mener ces entretiens.

Le chômeur est invité à un premier entretien avec le facilitateur, après 15 mois de chômage (pour les moins de 25 ans) ou après 21 mois (pour les 25 ans ou plus). Ce premier entretien a pour but d'évaluer les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant la période de 12 mois précédant l'entretien. L'évaluation tient compte de sa situation personnelle et de la situation du marché de l'emploi. Si ses efforts sont suffisants, un nouvel entretien aura lieu 16 mois plus tard.

S'ils sont insuffisants ou inadaptés, un plan d'action est proposé au chômeur pour les 4 mois qui suivent et il s'engage à mener les actions qui sont attendues de lui. Un deuxième entretien a lieu 4 mois plus tard, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action. Si c'est le cas, un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard.

Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il encourt une sanction limitée et temporaire (4 mois maximum) : soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension de leur paiement. Et il doit à nouveau s'engager à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action, plus intensif, qui lui est proposé pour les 4 mois suivants. Le troisième entretien a lieu 4 mois plus tard. Si le chômeur a respecté son deuxième plan d'action, il retrouve le bénéfice de ses allocations complètes et un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Dans le cas contraire, il peut être exclu du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur chef de ménage, ou isolé, ou cohabitant dans un ménage dont les revenus sont peu élevés, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle le chômeur continue à percevoir une allocation réduite.

A chaque stade de la procédure, le chômeur peut être accompagné par une personne de son choix (lors du 1er entretien) ou être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical (lors du 2è et du 3è entretien). Le chômeur sanctionné peut introduire un recours devant la Commission administrative nationale et devant les tribunaux du travail.

Plusieurs études basées sur des témoignages de chômeurs sanctionnés, ou simplement 'activés' par l'Onem,<sup>6</sup> montrent qu'à côté de la critique de fond de cette politique (ce ne sont pas les demandeurs d'emploi qui sont indisponibles, mais bien l'emploi), en s'en tenant aux aspects pratiques de la procédure (échange impersonnel, traitement bureaucratique des informations, contrôle soupçonneux des preuves, plan d'action sous contrainte...), ils suffisent à eux seuls déjà à provoquer des sentiments de stress, d'échec, d'humiliation d'être traité comme un numéro ou d'être soupçonné d'être un tricheur – bref, le sentiment d'être victime d'une violence institutionnelle sans rapport avec les objectifs affichés de la politique d'activation.

---

cette information passait donc encore par la rubrique 'Chômage complet' en février 2013, alors que depuis septembre 2012 elle concerne également de nombreux chômeurs partiels – voir ci-après.)

<sup>6</sup> Voir en particulier, outre plusieurs articles du *Journal de l'Alpha* déjà renseigné (n°189, mai-juin 2013) : SONECOM : **Les conséquences de l'exclusion du chômage. Les émotions et les stratégies des personnes exclues**, Étude réalisée par la Sonecom pour le Cepag et la FGTB, septembre 2009, 42 p. [www.cepag.be/sites/default/files/publications/les\\_consequences\\_de\\_lexclusion\\_du\\_chomage\\_-\\_rapport\\_final\\_-\\_sonecom.pdf](http://www.cepag.be/sites/default/files/publications/les_consequences_de_lexclusion_du_chomage_-_rapport_final_-_sonecom.pdf)  
Abida ALLOUACHE, Daniel FLINKER : **Le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, vu par ceux qui le subissent**, CSCE (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion), Décembre 2010, 29 p. [www.asbl-csce.be/documents/etude2010d.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/etude2010d.pdf) (pp. 14-18)

Ceci, qui est vrai pour tous, l'est particulièrement pour ceux qui, par leur histoire de vie, leurs compétences, leur *habitus*<sup>7</sup>, ne sont pas prédisposés à une gestion bureaucratique de fragments de leur existence. Pour ceux qui n'ont pas l'habitude de tenir un agenda (quelle part de la population en a un spontanément ?) ; pour ceux qui, même doués du sens de l'organisation, le réservent à la débrouille (il en faut, quand on a peu de moyens) plutôt qu'à la paperasse ; pour ceux qui n'archivent pas systématiquement les documents attestant de leurs recherches d'emploi, sollicitations, stages, formations,... et encore moins de leur désespérance d'avoir été recalés tant de fois. Et tout particulièrement pour ceux qui ne savent pas, ou difficilement, prendre note de ce fatras administratif – c'est-à-dire le public de l'alpha.

Comme déjà dit, les études *ex post* mettant en évidence les effets délétères de l'activation sur les personnes les plus démunies ne manquent pas. Mais à vrai dire, il ne fallait pas réfléchir longtemps pour savoir à l'avance qu'un tel programme avait moins de chances de débusquer les 'profiteurs' aguerris que de mettre sur la touche bon nombre de chômeurs dont le principal défaut est de ne pas avoir le profil d'un bureaucrate officiant pour le service public. Si comme le veut l'adage, 'Gouverner, c'est prévoir', ou bien notre État actif a singulièrement manqué de gouvernance, ou bien sa gouvernance s'est peu souciée du sort de ceux que la conjoncture laissait, bien malgré eux, inactifs.

### ***Un groupe cible...***

Le groupe cible était constitué au départ, en 2004, des chômeurs répondant aux caractéristiques suivantes :

- chômeurs complets (donc pas ceux bénéficiant d'allocations complémentaires à un travail à temps partiel) ;
- inscrits comme demandeurs d'emploi (donc pas les chômeurs bénéficiant d'une dispense parce qu'ils suivent une formation, ou travaillent en ALE, ou sont dispensés pour raison de pré pension, de difficultés sociales ou familiales, etc.) ;
- chômeurs ayant une durée de chômage déjà relativement longue (15 mois pour les jeunes de moins de 25 ans, 21 mois pour les autres) ;
- n'ayant pas atteint 50 ans<sup>8</sup> ;
- et n'ayant pas une incapacité de travail dépassant 33%.

### ***...qui s'élargit progressivement***

Le groupe cible de départ va être élargi à d'autres catégories de chômeurs. A la rentrée 2012, l'inclusion dans l'ACR de certains chômeurs partiels (qui s'était faite durant l'été<sup>9</sup>, période faste aux mesures impopulaires), a fait l'effet d'un coup de tonnerre. Les syndicats montent au créneau : « *Selon nos sources, 40.000 travailleurs à temps partiel viennent de recevoir un courrier de l'ONEm. Leur point commun ? Percevoir 'un complément d'insertion' : une indemnité de chômage versée par l'ONEm à de jeunes – ou moins jeunes – travailleurs qui n'ont pas suffisamment d'années de carrière pour avoir droit à une indemnité de chômage 'normale'. Cette allocation d'insertion correspond ainsi à du chômage payé sur base des études. Le courrier de l'ONEm avertit ces travailleurs à temps partiel qu'ils seront exclus du droit à leur*

<sup>7</sup> La notion d'*habitus*, popularisée par Pierre BOURDIEU (qui reprenait en cela une longue tradition philosophique antérieure), renvoie à l'idée que les individus adhèrent personnellement à la représentation du monde social communément partagée par les membres des catégories sociales auxquelles ils appartiennent, et qu'ils adoptent de ce fait les comportements correspondant à ces représentations du monde.

<sup>8</sup> L'accord de coopération visait bien dès le départ les chômeurs de moins de 50 ans, mais pour des raisons de faisabilité il fut planifié sur trois ans : de juillet 2004 à juillet 2005, seuls les moins de 30 ans furent convoqués à un entretien, l'année suivante les moins de 40 ans, et dès juillet 2006 tous les moins de 50 ans.

<sup>9</sup> Cf. l'arrêté royal du 20 juillet 2012, entrant en vigueur le 1er septembre 2012.

*complément s'ils ne prouvent pas la recherche permanente d'un contrat de travail complémentaire.* »<sup>10</sup> Or des secteurs tels que l'Horeca, le commerce ou le nettoyage sont caractérisés par un temps partiel qui ne répond pas à la demande des travailleurs –en l'occurrence souvent des travailleuses. Ce régime de travail leur est imposé par les employeurs qui recherchent plus de flexibilité (horaires réduits pour des remplacements, horaires coupés pour assurer une présence aux moments forts, travail en soirée ou le w-e...). Ces travailleurs deviennent ainsi captifs de leur temps partiel, car les prestations irrégulières entravent leurs possibilités de rechercher un emploi et surtout d'en trouver un dont l'horaire soit compatible.

Une deuxième extension du groupe cible va concerner les chômeurs plus âgés. La limite d'âge est portée dans un premier temps de 50 à 55 ans<sup>11</sup>, mais il est prévu qu'elle s'étende encore.

Dans les deux cas, l'extension du public de l'ACR concerne des chômeurs qui ont des difficultés spécifiques à retrouver du travail ou à trouver un emploi complémentaire. La probabilité qu'ils ne satisfassent pas aux exigences du 'suivi' de l'Onem est moins fonction de leur comportement de recherche d'emploi que de leurs chances, objectivement limitées, d'en trouver un.

### ***Accepter le suivi de l'Onem, ou renoncer volontairement à ses droits***

Comme nous vivons malgré tout dans un pays où l'État ne peut ni veut contraindre ses citoyens à adopter les comportements obligatoirement liés à l'obtention de certains droits, ceux qui n'acceptent pas de se soumettre à ces obligations peuvent toujours renoncer à ces droits<sup>12</sup>. C'est ainsi qu'il s'est trouvé en 2011 près d'un millier de chômeurs (762 exactement) renonçant volontairement à leurs allocations de chômage, ce qui les dispensait, au moins provisoirement, d'avoir à rendre des comptes à l'Onem. C'est évidemment fort peu au regard des 25.579 chômeurs qui ont été sanctionnés la même année dans le cadre du suivi Onem, mais d'un point de vue qualitatif, envisager le profil de ces 'renonçants' ne manque pas d'intérêt. A part leur nombre, nous n'avons trouvé aucune donnée à leur propos, on en est donc réduit aux hypothèses. Il peut s'agir de personnes suffisamment cossues (ou économes) pour se passer des allocations de chômage et du même coup des tracasseries occasionnées par l'ACR ; auquel cas cette politique aurait peut-être évincé là certains des 'profiteurs' qu'elle cherchait à débusquer. Soit il s'agit plus dramatiquement de chômeurs en désespérance qui, ne sachant trouver ni emploi ni moyen de prouver qu'ils en cherchent selon les modalités imposées, préfèrent encore dormir sous les ponts ; auquel cas on s'émouvra fort ensuite de les retrouver en état d'hypothermie ou d'inanition. On connaît encore le cas, certes rare<sup>13</sup>, de personnes qui trouvent l'apport de la preuve si absurde et énergivore qu'elles choisissent de se passer d'un filet de sécurité pour s'obliger à réussir sans disperser leur énergie. C'est dire si le 'suivi' de l'Onem constituait une aide à leurs yeux...

<sup>10</sup> CSC Alimentation et Services et CNE, *Communiqué de presse* du 26/09/2012.

<sup>11</sup> Cf. l'arrêté royal du 10 novembre 2012, en vigueur au 1er janvier 2013.

<sup>12</sup> Sur base de l'AR du 28/09/2010, dont l'art. 1 énonce les conditions et conséquences de cette renonciation. (La renonciation porte sur une période de 6 mois minimum et est irrévocable ; si à l'issue de cette période une nouvelle demande d'allocations est introduite, la procédure de suivi du comportement de recherche d'emploi reprend au stade où elle se trouvait avant la renonciation.)

<sup>13</sup> Un tel cas est rapporté dans l'étude SONECOM renseignée à la note 6 (pp. 24-25).

## La suppression de l'article 80

L'accord de coopération de 2004 a supprimé la mesure d'exclusion pour chômage de longue durée dite 'article 80'<sup>14</sup>, qui constituait auparavant la seule entorse au principe d'un droit aux allocations de chômage illimité de le temps. Cette disposition visait les personnes dont la durée de chômage était 1,5 fois supérieure à la moyenne dans leur sous-région, compte tenu du sexe et de l'âge<sup>15</sup>, et s'appliquait de manière restrictive : uniquement aux cohabitants de moins de 50 ans, et seulement si le revenu de leur ménage ne descendait pas sous un certain seuil suite à la perte des allocations<sup>16</sup>. Malgré ces restrictions, les exclusions 'article 80' avaient atteint dans les années 90 des nombres énormes de chômeurs (un pic de plus de 35.000 exclus en 1993). Elles s'étaient néanmoins stabilisées autour de 7.500 par an dans les années précédant l'accord de coopération (entre 2001 et 2003).

Une des critiques fréquentes à l'égard de cette mesure était son caractère discriminatoire : visant les chômeurs cohabitants, quasi les trois-quarts des exclus étaient des femmes. De manière plus générale, l'importance des exclusions 'article 80' signalait l'extrême passivité de l'État fédéral à l'égard des chômeurs, avant qu'il ne bascule dans l'extrême contrôle ce qui n'est pas en soi beaucoup plus dynamique. Comme le note l'étude du SPF Emploi déjà citée : « *Cette mesure fédérale n'était pas articulée avec les efforts d'accompagnement et de formation des Régions et des Communautés. Après des années de chômage, le chômeur était soudainement convoqué pour venir se justifier et il devait alors prouver qu'il avait recherché intensivement du travail pendant toute la période de chômage. La mesure prenait pour ainsi dire les chômeurs par surprise.* »

Dans les textes officiels présentant la politique d'activation, le caractère contraignant et sanctionnant du suivi des chômeurs apparaît fréquemment comme une contrepartie légitime de la suppression de l'article 80. On retrouve en maints endroits des phrases similaires à celle-ci, qui figure sur le site de l'Onem : « *Dans la mesure où le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, il est normal que l'ONEM vérifie régulièrement que le chômeur cherche bien du travail et remplit donc toujours les conditions pour avoir droit aux allocations.* »<sup>17</sup>

Cet argument est pourtant de pure rhétorique : s'il est vrai que l'article 80 était jusqu'en 2004 la seule entorse au principe d'un droit illimité dans le temps, ces entorses sont en pratique bien plus nombreuses depuis l'avènement de la politique d'activation des chômeurs.<sup>18</sup>

La situation antérieure, où on laissait végéter des personnes dans le chômage pour des durées parfois extrêmement longues (99 mois, c'est plus de 8 ans !) avant de les exclure à coup d'article

<sup>14</sup> Cette mesure était appelée ainsi en référence à la disposition légale qui l'avait instaurée : les articles 80 à 88 de l'AR du 25/11/1991 portant réglementation du chômage. Elle n'est plus d'application depuis juillet 2004 (ou 2005 ou 2006, selon l'âge du chômeur à ces dates) à l'exception des actions déjà en cours. Cette exception (ou la lenteur administrative) fait que sept ans plus tard, en 2011, on comptait encore 87 chômeurs exclus sur cette base.

<sup>15</sup> La durée 'autorisée' avant que le chômage soit considéré comme 'anormalement long' pouvait ainsi varier de 27 à 99 mois. Cf. SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : **Évaluation de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs**, mars 2008, 86 p. (p. 5-7)

Disponible en pdf : [www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=18910](http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=18910)

<sup>16</sup> La mesure n'était pas applicable si le revenu annuel net imposable du ménage devenait inférieur à 18.132 €, majorés de 725 € par personne à charge. Si ultérieurement, ce revenu descendait encore sous 16.016 € (suite par exemple à la perte de revenus du conjoint), la personne exclue récupérait les allocations complètes, raison pour laquelle on parlait de 'suspension' plutôt que d'exclusion. Cf. SPF EMPLOI, *ibid.*

<sup>17</sup> Cf. Site de l'Onem, **Feuille info – Travailleurs : L'activation du comportement de recherche d'emploi.**

<sup>18</sup> De 2005 à 2011, l'ACR a déterminé 25.859 exclusions du chômage, ceci sans compter les autres types de sanctions (telles les suspensions temporaires ou provisoires et les réductions d'allocations). Ces données sont détaillées dans la deuxième partie de cet article (voir p. 10 et suivantes : **Chiffres à l'appui : une politique qui sanctionne beaucoup, et particulièrement les plus défavorisés**).

80, était certes déplorable. Mais l'article 80 avait au moins ceci en sa faveur, c'est que son application tenait compte de l'impact sur les revenus du ménage (voir note 16), en sorte que cette mesure n'a quasiment pas eu d'incidence sur le taux de pauvreté, ni d'effet de transfert des allocataires de l'ONem vers les CPAS. Or comme le souligne le *Collectif Solidarité Contre l'Exclusion* : « les conditions [de revenus, de statut, de passé professionnel qui s'appliquaient avec l'article 80] n'existent pas dans le plan d'activation. Ce dernier exclut aveuglément tous ceux qui échouent au 3<sup>ème</sup> entretien de contrôle, qu'ils soient chefs de famille, isolés ou cohabitants. »<sup>19</sup> Et ceci quel que soit le niveau de leurs revenus.

Bon nombre d'exclus par la politique d'activation sont dès lors contraints de s'adresser aux CPAS. « Au 31 octobre 2011, les CPAS wallons prenaient en charge un total de 5.255 personnes ayant subi une sanction de la part de l'Onem, soit 11% du public des CPAS. [Au même jour en 2007, cette proportion était de 6,3%.] (...) Le chiffre de 5.255 est une photographie à un moment précis, le flux total sur l'année 2011 était de 14.218 personnes. »<sup>20</sup>

### Une politique qui ne dit pas son nom

L'article 80 était pour ainsi dire la signature de 'l'État social passif'. Celle de 'l'État actif', vu sous l'angle de la politique d'activation des chômeurs, est l'expulsion des 'non activables' vers l'aide sociale, hors du monde du travail. Cette politique crée tendanciellement une répartition – totalement inédite en Belgique – entre d'une part les chômeurs 'bancables'<sup>21</sup>, et d'autre part ceux qui, ne l'étant pas, ne relèveront à terme plus de la sécurité sociale liée à l'activité économique mais, au mieux, d'autres formes de protection sociale. De tels systèmes existent dans d'autres pays européens<sup>22</sup> – c'est un choix politique qui se discute, comme tous les choix, à condition que la question et ses données soient sur la table. Or il n'en est rien. Pour citer encore Cherenti : « [Les chiffres des CPAS wallons mentionnés ci-dessus] représentent par eux-mêmes la 'logique' politique du Gouvernement fédéral : prise de décisions politiques en laissant aux pouvoirs locaux le soin d'en assumer les conséquences ; remise en question, sans le dire, du principe de solidarité entre Régions ; détricotage du système de sécurité sociale et substitution d'une logique d'aide sociale ; (...). » et « Nous avons montré (...) que les CPAS, dans la quasi indifférence des autorités, subissaient une charge financière et de travail asphyxiante. (...) Si nos études ont été largement commentées et relayées, il nous revient de constater qu'à l'heure actuelle, rien n'a changé dans les faits. »<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE), *Communiqué de presse du 24/04/2008*, incluant une Annexe : **Le juste compte des exclusions**. (NB : l'affirmation du CSCE est exacte, à ceci près que pour certaines catégories de chômeurs 'protégés', l'exclusion peut être précédée d'une période d'allocations réduites durant 6 mois.)

<sup>20</sup> Ricardo CHERENTI, *Les sanctions Onem : le coût pour les CPAS, étude 2012 (chiffres 2011)*. Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), Fédération des CPAS, mars 2012, 26 p. (p. 6) [www.uvcw.be/no\\_index/cpas/insertion/Exclusion-chomage-Etude-12.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Exclusion-chomage-Etude-12.pdf)

<sup>21</sup> bancable (adj.) : se dit d'un effet de commerce réescomptable auprès d'une banque centrale, ce qui a pour effet de réduire le risque. Et actuellement d'un acteur qui rapporte au producteur...

<sup>22</sup> Notamment aux Pays-Bas et dans certains pays nordiques.

<sup>23</sup> Ricardo CHERENTI, op. cit., pp. 7 et 3. Nous tenons à souligner que, contrairement à ce que les extraits de l'étude de Cherenti cités ici pourraient laisser croire, cet auteur se préoccupe autant sinon plus de la charge subie par les personnes sanctionnées par l'Onem que de la surcharge supportée par les CPAS. Et même parfois de celle qui pèse sur les agents de l'Onem : « Les CPAS et d'autres organismes remarquent qu'il y aurait une 'mise sous pression' du personnel de l'Onem telle que celui-ci vise le quantitatif plutôt que le qualitatif. » (op. cit. p. 11)

## II. CHIFFRES À L'APPUI : UNE POLITIQUE QUI SANCTIONNE BEAUCOUP, ET PARTICULIÈREMENT LES PLUS DÉFAVORISÉS

Dans cette deuxième partie, nous présentons des données chiffrées mettant en évidence :

- 1° que la politique d'activation des chômeurs décrite ci-dessus a entraîné une augmentation considérable des sanctions à leur égard ;
- 2° que ces sanctions frappent de manière plus importante les chômeurs qui présentent une ou plusieurs caractéristiques qui amoindrissent leurs chances de trouver du travail (en tout cas d'un point de vue statistique), en sorte qu'ils sont pour ainsi dire sanctionnés deux fois.

### Le poids de la mesure

Pour situer les ordres de grandeur, rappelons qu'en 2011<sup>24</sup>, on comptait en Belgique **661.224 chômeurs indemnisés (CI)**, dont 69% étaient inscrits comme demandeurs d'emploi (DE) et 31% bénéficiaient d'allocations tout en étant dispensés de l'inscription comme DE (pour raison d'âge, de prépension, ou de difficultés sociales ou familiales), et donc dispensés de l'obligation de disponibilité pour l'emploi. Le taux de chômage était de 10,5% pour l'ensemble du pays, avec, selon les Régions, des variations importantes : 20,5% en Région bruxelloise, 16,1% en Wallonie et 6,3% en Flandre<sup>25</sup>.

Sur l'ensemble des chômeurs, environ **315.000 (48%)** étaient à la fois chômeurs complets indemnisés (CCI), inscrits comme DE et âgés de moins de 50 ans – soit les critères les incluant dans le groupe-cible des chômeurs dont le comportement de recherche d'emploi est suivi/contrôlé par l'Onem<sup>26</sup>, pour autant qu'ils aient atteint 15 ou 21 mois de chômage (15 mois pour les moins de 25 ans, 21 mois pour les autres).

Le *Tableau 6* (p. 20) permet une vue d'ensemble de ces données.

### *Sanctions dans le cadre du suivi du comportement de recherche d'emploi (sanctions 'dispo')*

Toujours en 2011, **15.891 sanctions 'non révocables'** ont été infligées par l'Onem dans le cadre de cette procédure :

- **10.441 suspensions** des allocations (durant 4 ou 2 mois) ou **allocations réduites** (durant 6 ou 4 mois)<sup>27</sup> ;

- **5.450 exclusions** (éventuellement précédées d'une période de diminution des allocations pendant 6 mois)<sup>28</sup>.

A ces près de 16.000 chômeurs irrévocablement sanctionnés, il faut ajouter les **9.688** auxquels une **suspension provisoire** avait été infligée sur base de **l'article 70**<sup>29</sup>, parce qu'ils ne s'étaient

<sup>24</sup> 2011 étant la dernière année pour laquelle des données étaient disponibles au moment de la rédaction de cet article.

<sup>25</sup> Taux calculé par l'Onem, sur base de la définition suivante : taux de chômage = nombre de CCI DE + CI DE travaillant à temps partiel, divisé par le nombre d'assurés contre le chômage. (NB : ce taux ne prend donc pas en compte les CI non DE ; si c'était le cas, il serait plus élevé, particulièrement en Flandre.)

<sup>26</sup> Comme on l'a vu, ces critères ont été élargis en 2012 (à certains chômeurs partiels ainsi qu'à certains chômeurs de plus de 50 ans), mais il s'agit ici des données de 2011 et des années antérieures.

<sup>27</sup> Les durées de suspension et de réduction des allocations peuvent être atténuées en raison de la situation et des revenus du ménage (4 mois réduits à 2, et 6 mois à 4). Cf. art. 59 quinquies, §6 de l'AR du 25/11/1991 portant réglementation du chômage. (NB : cet arrêté datant de plus de vingt ans est modifié au fur et à mesure des nouvelles dispositions.)

<sup>28</sup> Suivant le même principe, pour les chômeurs chefs de ménage ou isolés, ou les cohabitants dont les revenus du ménage sont peu élevés, l'exclusion est précédée d'une période de 6 mois d'allocations réduites – cf. *ibid.*, art. 59 sexies, §6.

<sup>29</sup> Il s'agit de l'article 70 du même AR de 1991.

pas présentés à une convocation. Ces personnes peuvent retrouver leur situation antérieure lorsqu'elles se remettent en conformité par rapport à la procédure de suivi, mais d'ici là, elles sont *de facto* privées de leurs allocations. Le poids réel de ces sanctions 'art. 70' est pour ainsi dire escamoté dans les statistiques de l'Onem. Du fait que leur durée est effectivement ignorée lorsqu'elles sont notifiées (puisque la durée dépendra du moment où le chômeur 'retrouvera dans le rang', à supposer qu'il y retourne), elles ne sont pas prises en compte dans le calcul du total des semaines de sanction : on compte tout simplement pour zéro le nombre de semaines de carence sur base de l'art. 70 qui ont réellement existé au bout d'une année, ce qui réduit artificiellement la facture de l'activation. Le volume réel de ces sanctions, et le profil de ces sanctionnés, mériteraient largement une étude spécifique.<sup>30</sup>

Enfin, en plus de ces sanctions effectives ou provisoires, on comptait encore **762** personnes ayant **volontairement renoncé** aux allocations de chômage<sup>31</sup>. Ceci porte à un total de **26.341** le nombre de personnes qui ont, au cours de l'année 2011, cessé de bénéficier de leurs allocations de chômage pour un temps plus ou moins long en raison directe des mesures de suivi de l'Onem.<sup>32</sup>

En rapportant le nombre de personnes sanctionnées au nombre de 'sanctionnables', on obtient un **taux de sanction de 16%**<sup>33</sup>, ceci sans compter les suspensions provisoires 'art. 70'. Si l'on inclut les chômeurs visés par cette dernière mesure, et en calculant le taux de sanction depuis le début de l'application de la procédure (mi-2004) jusqu'à fin 2011, ce taux grimpe à 21%<sup>34</sup>. Soit, parmi l'ensemble des participants à la procédure de suivi de l'Onem, **une personne sanctionnée sur cinq**.

---

<sup>30</sup> Le profil des sanctionnés 'art. 70' (et leur devenir après exclusion) est abordé dans une étude de l'Onem, mais elle ne comporte pas d'indications quant à la durée de ces exclusions provisoires. Cf. ONEM : ***Suivi de 2 groupes de chômeurs [2006 et 2007] sanctionnés dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi***. 2010, 49 p. [www.rva.be/D\\_stat/Studies/2010/Dispo/DispoFR.pdf](http://www.rva.be/D_stat/Studies/2010/Dispo/DispoFR.pdf)

<sup>31</sup> Voir pp. 7-8, où plusieurs hypothèses sont envisagées concernant le profil de ces personnes qui se soustraient à la procédure de suivi en renonçant à leurs allocations.

<sup>32</sup> Au sens strict, ces chiffres concernent des sanctions et non des personnes. Une même personne pouvant être sanctionnée plusieurs fois au cours de l'année, le nombre de personnes sanctionnées peut être légèrement inférieur au nombre de sanctions. Cette différence minime ne justifie pas que l'on commente ces situations en dénombant de manière abstraite des 'sanctions', alors que ce sont bel et bien des personnes qui sont concrètement touchées par ces mesures.

<sup>33</sup> Source : ONEM, ***Conférence de presse du 22 mars 2012 présentant le Rapport annuel 2011*** (ppt, dia 46 : Activation de la recherche d'emploi). [www.onem.be/d\\_documentation/jaarverslag/presentatie/2011/conference\\_fr/files/assets/downloads/publication.pdf](http://www.onem.be/d_documentation/jaarverslag/presentatie/2011/conference_fr/files/assets/downloads/publication.pdf)

<sup>34</sup> Source : ONEM, ***Rapport annuel 2011***, p. 178.

**Tableau 1 : Sanctions (et renoncations) dans le cadre de la procédure d'activation (sanctions dites 'dispo')**

2011	Nombre	% Sanctions non révocables	% Total	Taux de sanction [1]
<b>Région Bxl-Capitale</b>				
Suspensions temporaires (4 ou 2 mois)	1.048	34,8%	21%	6,0%
Allocations réduites (6 ou 4 mois)	1.108	36,8%	22%	6,3%
Alloc. réduites 6 mois puis exclusion	431			2,5%
Exclusions	426			2,4%
<b>Ss-total Exclusions</b>	<b>857</b>	<b>28,4%</b>	<b>17%</b>	<b>4,9%</b>
<b>Total sanctions non révocables</b>	3.013	100%	<b>61%</b>	<b>17,1%</b>
Suspensions provisoires "art 70"	1.914		39%	
<b>Total sanctions</b>	4.927		100%	
Renoncations volontaires nombre (et % dans le total général)	54		(1,1%)	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>4.981</b>			
<b>Région Wallonne</b>				
Suspensions temporaires (4 ou 2 mois)	3.830	42,2%	28%	6,8%
Allocations réduites (6 ou 4 mois)	1.977	21,8%	14%	3,5%
Alloc. réduites 6 mois puis exclusion	990			1,8%
Exclusions	2.286			4,1%
<b>Ss-total Exclusions</b>	<b>3.276</b>	<b>36,1%</b>	<b>24%</b>	<b>5,9%</b>
<b>Total sanctions non révocables</b>	9.083	100%	<b>66%</b>	<b>16,2%</b>
Suspensions provisoires "art 70"	4.782		34%	
<b>Total sanctions</b>	13.865		100%	
Renoncations volontaires nombre (et % dans le total général)	403		(2,8%)	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>14.268</b>			
<b>Région Flamande</b>				
Suspensions temporaires (4 ou 2 mois)	1.253	33,0%	18%	4,7%
Allocations réduites (6 ou 4 mois)	1.225	32,3%	18%	4,6%
Alloc. réduites 6 mois puis exclusion	631			2,4%
Exclusions	686			2,6%
<b>Ss-total Exclusions</b>	<b>1.317</b>	<b>34,7%</b>	<b>19%</b>	<b>5,0%</b>
<b>Total sanctions non révocables</b>	3.795	100%	<b>56%</b>	<b>14,4%</b>
Suspensions provisoires "art 70"	2.992		44%	
<b>Total sanctions</b>	6.787		100%	
Renoncations volontaires nombre (et % dans le total général)	305		(4,3%)	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>7.092</b>			
<b>Pays</b>				
Suspensions temporaires (4 ou 2 mois)	6.131	38,6%	24%	6,1%
Allocations réduites (6 ou 4 mois)	4.310	27,1%	17%	4,3%
Alloc. réduites 6 mois puis exclusion	2.052			2,1%
Exclusions	3.398			3,4%
<b>Ss-total Exclusions</b>	<b>5.450</b>	<b>34,3%</b>	<b>21%</b>	<b>5,5%</b>
<b>Total sanctions non révocables</b>	15.891	100%	<b>62%</b>	<b>15,9%</b>
Suspensions provisoires "art 70"	9.688		38%	
<b>Total sanctions</b>	25.579		100%	
Renoncations volontaires nombre (et % dans le total général)	762		(2,9%)	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>26.341</b>			

[1] Taux de sanction = sanctionnés / sanctionnables (calcul Onem)

Source : ONEM, Rapport annuel 2011 (et notre retraitement)

Dans le vocabulaire de l'Onem, les sanctions prises dans le cadre de la procédure de suivi sont souvent appelées 'sanctions dispo', abréviation pour 'contrôle de la **disponibilité active**'. Par ailleurs, l'Onem continue de prendre les sanctions qui préexistaient à la politique d'activation inaugurée en 2004, en lien avec ses missions classiques de contrôle de l'admissibilité aux allocations, du statut réel des chômeurs et de leur 'disponibilité passive'. Voyons ce qu'il en est de ces sanctions-là, et de leur évolution parallèlement au développement de la politique d'activation.

### **Sanctions dans le cadre des missions 'classiques' de l'Onem**

En 2011, l'Onem avait infligé **57.817 sanctions** hors 'dispo', ceci sans compter les quelques 16.534 avertissements adressés aux chômeurs. Ces sanctions se répartissent selon trois catégories de motifs :

- celles infligées pour « chômage volontaire »<sup>35</sup>, par exemple en cas d'abandon d'emploi, licenciement pour faute, non-présentation au bureau de chômage ou chez un employeur, refus ou arrêt d'un parcours d'insertion, etc.  
⇒ 39.749 sanctions, soit **69%** de l'ensemble.
- les sanctions administratives, par exemple en cas de fraude, de travail au noir, de déclaration fausse ou lacunaire, etc.  
⇒ 17.819 sanctions, soit **31%** de l'ensemble.
- celles sanctionnant le chômage de très longue durée, en vertu de l'article 80. Rappelons que cette disposition, largement commentée ci-dessus, n'est plus d'application depuis 2004 à 2006 (selon l'âge des personnes), sauf pour les actions entamées auparavant.  
⇒ 87 sanctions, soit **0,2%** de l'ensemble.

**Tableau 2 : Sanctions Onem hors 'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi' sans les avertissements (au total 16.534 avertissements)**

Sanctions <b>hors ACR</b> notifiées en 2011	R Bxl-C		R Wal		R Flam		Pays	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1. Chômage 'volontaire'	4.914	59,5%	15.496	71,2%	19.339	69,5%	39.749	69%
2. Sanctions administratives (fraudes)	3.340	40,5%	6.229	28,6%	8.412	30,3%	17.981	31%
3. Chômage de très longue durée ('art. 80')	1	0,01%	29	0,13%	57	0,20%	87	0,2%
<b>Total</b>	<b>8.255</b>	100%	<b>21.754</b>	100%	<b>27.808</b>	100%	<b>57.817</b>	100%
% dans l'ensemble du pays		14,3%		37,6%		48,1%		100%
Nombre de <b>semaines d'exclusion</b> sans sursis et % dans l'ensemble du pays	<b>57.484</b>	12,4%	<b>187.141</b>	40,4%	<b>218.511</b>	47,2%	<b>463.136</b>	100%

Concrètement, 94% de ces 57.817 sanctions consistaient en une exclusion des allocations pour une durée déterminée, pouvant aller de 1 à 52 semaines mais dont la durée moyenne était de 8 semaines (en 2011 ainsi qu'en 2010). Les 'décisions à durée indéterminée', selon l'expression assez sibylline de l'Onem<sup>36</sup>, représentaient 6% du total des sanctions (3.624 cas, parmi lesquels les 87 exclusions sur base de l'art. 80 encore prononcées en 2011).

<sup>35</sup> L'Onem entend par « chômeur volontaire » celui « qui est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté », cf. la définition sur son site : [www.rva.be/d\\_help/definitives/txtfr-30.htm](http://www.rva.be/d_help/definitives/txtfr-30.htm)

<sup>36</sup> Les sanctions désignées ainsi sont en effet aussi 'indéterminées' que leur durée : il peut s'agir d'exclusions 'pures et dures' comme on dirait en langage courant, notamment celles sur base de l'art. 80, mais aussi des sanctions provisoires 'art. 70', qui représentaient 60% des 'sanctions à durée indéterminée' hors dispo en 2009 et 41% en 2010 (nous n'avons pas pu trouver la donnée pour 2011).

### *Évolution du volume de sanctions infligées par l'Onem*

Au total, l'Onem avait donc infligé 83.396 sanctions en 2011, dont 31% en lien direct avec le suivi qu'il exerce dans le cadre de l'ACR, et 69% dans le cadre de ses missions classiques, ceci pour l'ensemble du pays. Nous reviendrons plus loin sur la part relative de ces deux catégories de sanctions, qui varie fortement selon les Régions. Pour l'heure, on soulignera que cette proportion de 31% de sanctions 'dispo' minimise le poids réel des sanctions infligées aux chômeurs 'activés' par l'Onem. En effet, les sanctions 'classiques' correspondent en moyenne à 7 à 8 semaines de suspension des allocations (hormis les 6% d'exclusions à durée indéterminée), alors que les sanctions 'dispo' (hormis également celles à durée indéterminée) se traduisent par des retraits ou diminutions des allocations allant de 2 à 4 mois minimum jusqu'à l'exclusion – les exclusions non révoquées représentant à elles seules 5.450 cas en 2011 (21% de l'ensemble des sanctions 'dispo').

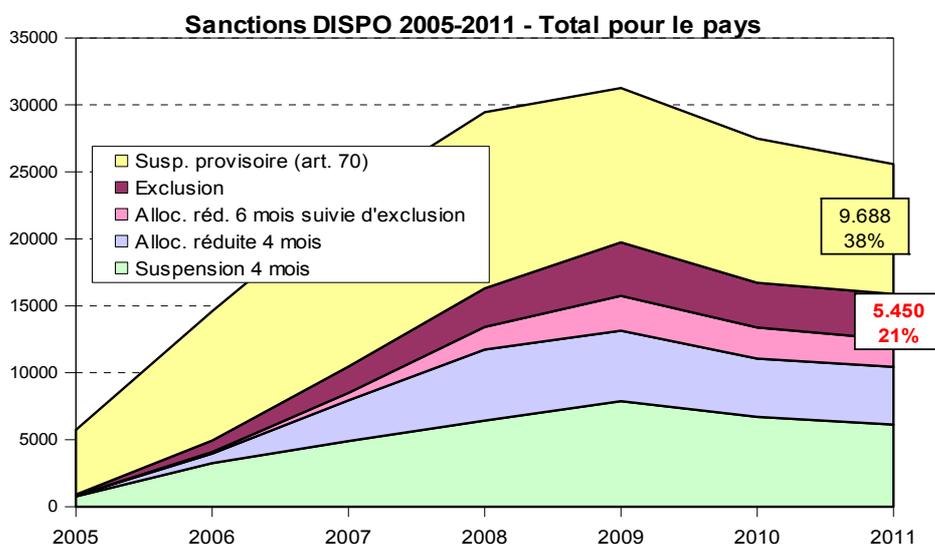
Jusqu'à présent, ce sont surtout les sanctions infligées au cours d'une année (2011) qui ont retenu notre attention. Mais qu'en est-il de leur évolution depuis la mise en œuvre de la politique d'activation des chômeurs ?

### *Évolution des sanctions en lien direct avec la procédure de suivi*

Le tableau et le graphique suivants illustrent cette évolution en ce qui concerne les sanctions prises dans le cadre strict de l'activation du comportement de recherche d'emploi réalisé par l'Onem.

**Tableau 3 : Évolution des sanctions 'dispo' de 2005 à 2011**

Types de sanctions	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% 2011
Suspension 2-4 mois	773	3.242	4.896	6.425	7.885	6.702	6.131	24%
Alloc. réduite 4-6 mois	49	732	3.038	5.300	5.259	4.352	4.310	17%
Alloc. réd. 6 mois suivie d'exclusion	2	105	558	1.696	2.611	2.335	2.052	8%
Exclusion	75	855	1.970	2.881	3.990	3.331	3.398	13%
Susp. provisoire (art. 70)	4.837	9.660	12.539	13.154	11.523	10.766	9.688	38%
<b>Total sanctions DISPO</b>	5.736	14.594	23.001	29.456	31.268	27.486	25.579	100%



Graphique réalisé sur base du **Rapport annuel 2011** de l'ONEM, pp. 174-175.

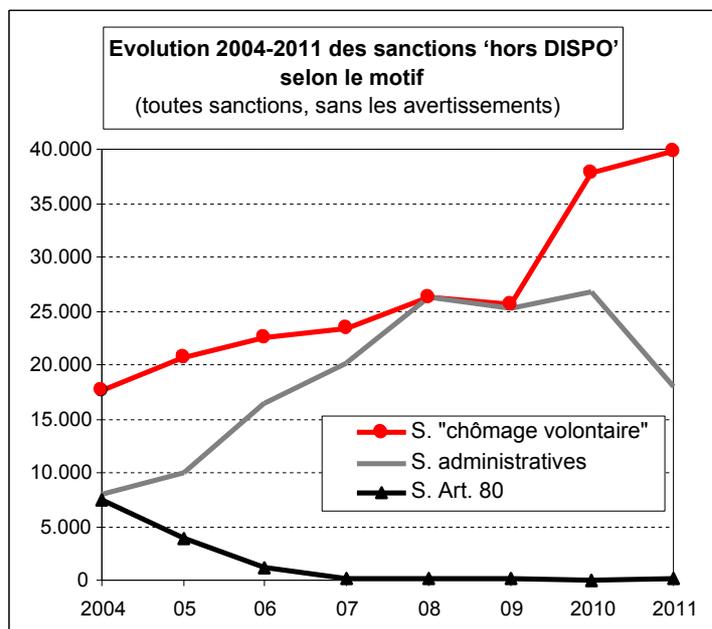
En l'espace de sept ans (de 2005, première année complète pour la procédure d'activation, à 2011), on est passé d'un peu moins de 6.000 sanctions à près de 26.000. L'augmentation massive au cours des premières années s'explique par l'élévation progressive de l'âge du public cible pris en compte pour l'activation : limité aux moins de 30 ans jusqu'en juillet 2005, il s'étendait aux moins de 40 ans l'année suivante, et aux moins de 50 ans l'année d'après. Au-delà, l'augmentation des sanctions s'explique notamment par la progression des chômeurs dans la procédure d'activation, les sanctions tombant plus dru à mesure qu'ils reçoivent une évaluation négative au 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> entretien. A noter cependant qu'après le pic de 2009 (31.268 sanctions), les courbes amorcent une décroissance, les proportions respectives des différentes sanctions restant fort constantes.

Au total, une grosse part des sanctions 'dispo' (38% en 2011) sont infligées sur base de l'article 70, c'est-à-dire des exclusions provisoires tant que le chômeur ne se conforme pas à ce qui est attendu de lui. Les exclusions complètes (précédées ou non d'une période moratoire de 6 mois) représentaient quant à elles 21% des sanctions, et cela de 2009 à 2011.

### Évolution des sanctions 'hors dispo'

Les sanctions inhérentes à la procédure de suivi des chômeurs ne sont toutefois pas les seules à avoir augmenté depuis le lancement de la politique d'activation. Globalement, les autres sanctions infligées par l'Onem ont également connu une augmentation notoire, passant d'environ 33.000 par an en 2004 à environ 65.000 en 2010. L'infléchissement observé en 2011 (on passe alors à 57.817 sanctions) tient uniquement à la diminution des sanctions 'administratives', grâce à un contrôle plus rigoureux avant l'octroi des allocations<sup>37</sup>.

Le graphique ci-contre reprend les trois motifs de sanctions 'hors dispo' déjà présentés plus haut : sanctions en raison de 'chômage volontaire', sanctions administratives, et sanctions 'article 80', reliquat de la mesure supprimée depuis 2004-06.<sup>38</sup> On y voit clairement que les sanctions qui ne cessent de croître sont celles infligées pour 'chômage volontaire', avec une accélération les deux dernières années. Or cette augmentation est une conséquence de la politique d'activation au sens large, liée au développement des programmes d'accompagnement des chômeurs mis en œuvre par les services régionaux et à l'intensifica-



Graphique réalisé sur base des **Annuaire statistiques** 2004 à 2007 et des **Rapports annuels** 2008 à 2011 de l'ONEM

<sup>37</sup> Cf. Onem, *Rapport annuel 2011* (p. 161) : « Le nombre total de sanctions administratives est passé de 36.961 en 2010 à 27.958 en 2011, soit une diminution de 25%. Cette diminution est due au fait que l'ONEM effectue de plus en plus de contrôles avant le paiement des allocations, ce qui permet d'éviter à la source les paiements indus ainsi que les sanctions et récupérations. »

<sup>38</sup> Le graphique reprend toutes les sanctions (de toutes durées, avec ou sans sursis), sauf les avertissements. Il eut été préférable de pouvoir écarter les sanctions avec sursis complet dans ce graphique, mais l'opération est rendue trop complexe par les variations de présentation des sanctions dans les statistiques publiées par l'Onem. Notons toutefois que ces sanctions avec sursis complet ne représentaient que 5% des sanctions hors ACR en 2011.

tion du transmis d'informations de ces services vers l'Onem. L'arrêt ou le refus d'un parcours d'insertion ou d'une formation, la non-présentation à un rendez-vous dans le cadre de l'accompagnement ou chez un employeur suite à une offre d'emploi communiquée par le Forem ou Actiris, etc. sont autant de 'circonstances dépendant de la volonté du chômeur' qui, transmises à l'Onem, sont passibles de sanctions.

En résumé de cette observation de l'évolution des sanctions, on retiendra qu'entre 2005 et 2011 les sanctions en lien direct avec le suivi des chômeurs par l'Onem ont augmenté de 446%, tandis que parallèlement les sanctions classiques pour 'chômage volontaire', dont la majorité<sup>39</sup> sont en lien avec la politique d'activation, augmentaient de 192%.

## **Deux poids, deux mesures**

Venons-en maintenant au deuxième aspect qu'on se proposait de démontrer, à savoir que ces mesures qui frappent un nombre croissant de chômeurs les frappent d'autant plus fortement que leurs chances de trouver du travail sont moindres. De nombreux témoignages, études qualitatives et observations de terrain le confirment, mais il n'est pas aisé de le prouver au moyen de données chiffrées. Et pour cause : depuis 2008, l'Onem ne publie plus de statistiques ventilant les sanctions selon les caractéristiques individuelles des sanctionnées, sauf le genre (et parfois l'âge).

On est donc contraint de s'appuyer sur des données anciennes (mais il y a peu de raisons de penser que les mécanismes aient changé), ou sur des données beaucoup plus générales, mais néanmoins parlantes, à savoir les différences entre Régions.

### ***Un aspect de l'inéquité : comment l'ACR s'applique aux individus***

Parmi les études portant sur la politique d'activation du comportement de recherche d'emploi, les plus documentées sur le plan statistique sont celles réalisées par Cockx, Dejemepe et Van Der Linden (assistés de nombreux collaborateurs)<sup>40</sup>. Cette équipe a travaillé sur le sujet dès le début de la politique en 2004, et déploie un appareil scientifique considérable pour examiner ses effets sur les chômeurs concernés et sur l'emploi en général, avec groupes de contrôle et comparaisons entre ce qui serait advenu sans cette politique et la situation observée – ceci pour le dire avec des mots simples. Leur étude de 2007 portait (notamment) sur le devenir du public de l'ACR dans sa toute première phase, donc un échantillon maintenant ancien (2004) et concernant une tranche d'âge réduite (chômeurs de 25 à 29 ans)<sup>41</sup>, du fait que l'ACR ciblait alors uniquement les moins de 30 ans. Bien que l'étude ultérieure (de 2011) ait été augmentée de quantité d'autres considérations, calculs et évaluations de la politique d'activation, c'est toujours à partir de ce même échantillon de 2004 qu'elle analyse **le lien entre les caractéristiques**

<sup>39</sup> En 2010 et 2011, env. 60% des sanctions pour 'chômage volontaire' sont infligées suite aux transmissions d'informations des régions. Cf. ONEM, *Conférence de presse du 22 mars 2012*, op. cit. (dia 49 du powerpoint).

<sup>40</sup> Voir notamment : Bart COCKX, Muriel DEJEMEPE, Bruno VAN DER LINDEN : *Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Gent, Academia Press, 2011, 240 p. en ligne: [www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi\\_U1650\\_16x24.pdf](http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi_U1650_16x24.pdf) + annexes dans document séparé : <http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/Annexes.pdf>  
Et antérieurement : B. COCKX, A. DEFOURNY, M. DEJEMEPE et B. VAN DER LINDEN, *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, IRES, UCL, 2007, 163 p.  
[www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf)

<sup>41</sup> Plus précisément, il s'agit des chômeurs complets indemnisés de 25 à 29 ans ayant reçu la lettre d'avertissement de l'Onem entre juillet et octobre 2004 car ils venaient d'atteindre leur 13<sup>e</sup> mois de chômage, et ayant participé à un 1<sup>er</sup> entretien entre juillet/octobre 2004 et déc. 2006. (Le nombre de chômeurs ayant passé alors un 2<sup>ème</sup> entretien était insuffisant pour assurer la validité statistique.)

**individuelles** de chômeurs suivis par l'Onem dans le cadre de l'ACR **et l'évaluation** (positive ou négative) qui leur a été attribuée par les facilitateurs de l'Onem suite au 1<sup>er</sup> entretien. Ceci à défaut, on peut bien le supposer, de données plus récentes offrant un tel niveau de détail quant aux variables caractérisant les chômeurs évalués.

Or il ressort de cette analyse que pratiquement toutes les caractéristiques susceptibles d'amoinrir les chances de trouver un emploi sont associées à plus d'évaluations négatives que positives. Et vice-versa.

En comparant les pourcentages d'évaluations positives / négatives, on trouve ainsi<sup>42</sup> :

- un boni de **+5%** d'évaluations positives pour les chômeurs de nationalité belge ;
- un mali de **-12%** pour les chômeurs ayant tout au plus un diplôme de primaire, et de **-7%** pour ceux ayant au mieux un diplôme de secondaire inférieur, tandis que les diplômé du secondaire supérieur bénéficient d'un boni de **+9%** ; cet avantage aux plus scolarisés s'accroît encore pour les diplômés du supérieur (**+10%**) ;
- un mali de **-8%** lorsqu'il y a présence d'enfants dans la famille du chômeur ;
- enfin, on observe encore un mali de **-6%** en cas de maladie récente (au cours des 12 mois précédents), question d'illustrer qu'il vaut mieux être riche et bien portant...

*Tableau détaillé, voir page suivante.*

Bref, on a là le catalogue quasi complet des causes d'inéquité face à l'emploi (nationalité étrangère, faible niveau d'études, présence d'enfants, santé fragile), chacune concourant à des évaluations négatives plus fréquentes.

---

<sup>42</sup> Nous reprenons ici uniquement les différences de pourcentages entre évaluations positives/négatives qui ont été estimées statistiquement significatives par les chercheurs. A noter qu'ils ont adopté un seuil de signification sévère de 5% (ce qui signifie que l'hypothèse que le véritable effet soit nul peut être rejetée avec 5% de chances de se tromper). S'ils avaient choisi un seuil de 10%, courant dans ce genre d'analyse, le phénomène que nous décrivons aurait été encore plus flagrant.

**Tableau 4 : Caractéristiques individuelles des chômeurs de 25-29 ans évalués au cours d'un premier entretien entre juillet 2004 et déc. 2006, selon le résultat de l'évaluation**

Résultats pour l'ensemble du pays	Évaluation		
	Positive [1]	Négative [2]	Différence [1-2]
<b>Nombre de personnes</b>	<b>1123</b> 74%	<b>401</b> 26%	
<i>Variables</i>	Plus la différence négative est importante, plus la variable a une incidence défavorable		
<b>Sexe</b>			
Hommes	49%	45%	4%
Femmes	51%	55%	-4%
<i>Total genre</i>	100%	100%	
<b>Nationalité</b>			
Belge	86%	81%	5%
EU15 (15 anciens États membres sauf Belgique)	7%	6%	1%
Autres nationalités	2%	4%	-2%
<i>Total nationalités</i> [ $<100\%$ cf. sans rép.?	95%	91%	
<b>Niveau d'études</b>			
Primaire	14%	26%	-12%
Sec. inférieur	18%	25%	-7%
Sec. supérieur	43%	34%	9%
Sec. sup. général	11%	7%	4%
Sec. sup. techn., artis. et prof., ou contrat d'appr.	31%	27%	4%
Supérieur	19%	9%	10%
Autres études	6%	6%	0%
<i>Total études</i>	100%	100%	
<b>Présence d'enfants</b>	27%	35%	-8%
<b>"Événements" récents (= dans les 12 mois précédant le 1er entretien)</b>			
Contact récent avec le Service d'emploi régional	58%	40%	18%
Participation à une mesure de formation ou d'aide à la recherche d'emploi	16%	9%	7%
Expérience récente d'emploi	45%	25%	20%
Expérience récente de maladie	7%	13%	-6%

Sont surlignées en jaune, les différences statistiquement significatives au seuil de 5 % (voir note 42).

Source: B. Cockx et al. (op. cit. 2011), pp. 146-47 (et notre retraitement)

[www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi\\_U1650\\_16x24.pdf](http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi_U1650_16x24.pdf)

Avec la prudence que peuvent avoir des chercheurs dans des mandats de recherche très officiels<sup>43</sup>, les auteurs estiment que « *la plupart des caractéristiques personnelles n'ont pas d'effet sensible sur les chances d'obtenir une évaluation positive au premier entretien.* » (Cockx et al., 2011, p 159). Si l'effet n'est pas énorme, il est néanmoins bien réel : des différences significatives qui varient entre +9% et -12%, et qui vont toujours dans le même sens, favorables aux mieux armés pour la course à l'emploi, défavorables aux moins bien lotis.

De plus, les chercheurs soulignent eux-mêmes que l'effet aurait dû être nul, dans la mesure où « *le défaut de preuves formelles [des efforts de recherche] qu'implique une de ces caractéristiques (la présence d'enfants par exemple) est contrebalancé par des exigences moindres des facilitateurs pour les chômeurs présentant cette caractéristique* » (loc. cit.). En effet, comme l'indiquent le descriptif de la procédure cité ci-dessus ainsi que les rapports annuels de l'Onem : « *La procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi prévoit des*

<sup>43</sup> Le cadre dans lequel ces recherches ont été menées est détaillé p. 22. Notons également que ces études ont nécessité une collaboration intensive avec l'Onem.

critères d'évaluation qui tiennent compte de la situation personnelle et professionnelle des demandeurs d'emploi, ainsi que des caractéristiques socio-économiques de la région dans laquelle ils habitent. »<sup>44</sup>

Force est de constater que si de telles recommandations sont effectivement données aux 'facilitateurs' chargés du suivi, elles s'avèrent insuffisantes pour contrecarrer l'effet d'inégalité de la procédure d'évaluation, laquelle revient à '**blâmer la victime**' pour reprendre l'expression de William Ryan<sup>45</sup>, c'est-à-dire à lui imputer personnellement la responsabilité de sa situation défavorisée et, en l'occurrence, à la pénaliser de cette situation.

Un même constat a pu être fait en 2007, relativement cette fois à **l'incidence du niveau d'études sur les sanctions** infligées aux chômeurs dans le cadre de l'ACR (soit les sanctions 'dispo'). Le constat se base sur la comparaison du niveau d'études des 23.001 chômeurs sanctionnés avec celui de l'ensemble des chômeurs complet indemnisés (CCI) de moins de 50 ans<sup>46</sup>. Dans le tableau ci-dessous, les pourcentages indiquant une surreprésentation des sanctionnés par rapport au profil moyen sont mis en gras rouge.

**Tableau 5 : Niveau d'études – Comparaison du profil moyen et de celui des sanctionnés 'dispo'**

2007 - Niveaux d'études	Profil de tous les CCI de moins de 50 ans	Profil des chômeurs sanctionnés dans le cadre du DISPO			
		Bxl	Wal.	Flandre	Pays
Primaire et 1 <sup>er</sup> degré du secondaire	21,4%	<b>23,6%</b>	<b>32,1%</b>	<b>25,1%</b>	<b>28,2%</b>
2 <sup>ème</sup> , 3 <sup>ème</sup> , 4 <sup>ème</sup> degré du secondaire	59%	56%	<b>61,8%</b>	<b>66,1%</b>	<b>61,8%</b>
Enseignement supérieur	11,4%	4,9%	1,6%	4,5%	3,1%
Contrats d'apprentissage	3,3%	3,1%	<b>3,7%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,7%</b>
Autres et inconnu	4,9%	<b>12,5%</b>	0,8%	0,5%	3,2%

Source : voir note 46

100%      100%      100%      100%      100%

En observant le tableau, on voit que les personnes disposant au mieux d'un diplôme du primaire ou du 1<sup>er</sup> degré du secondaire représentaient 21,4% de l'ensemble des CCI de moins de 50 ans, mais 28,2% dans l'ensemble des sanctionnés. Cette surreprésentation des faiblement scolarisés parmi les sanctionnés se retrouve dans les trois Régions, mais elle est particulièrement flagrante en Wallonie, où près du tiers (32%) des sanctionnés 'dispo' avaient ce faible niveau scolaire. On retrouve encore, dans une moindre mesure, un surnombre de sanctionnés ayant au mieux un diplôme du secondaire (général, technique ou professionnel, en ce compris les détenteurs du 4<sup>e</sup> degré professionnel), ou ayant suivi leur formation dans le cadre d'un contrat d'apprentissage. Par contre les diplômés de l'enseignement supérieur, qui sont 11,4% parmi les CCI de moins de 50 ans, ne sont plus que 3,1% parmi les sanctionnés. Quant aux niveaux 'autres et inconnu' (4,9% de l'ensemble), leur distribution parmi les sanctionnés dans les trois Régions (quasi absents en Flandre, à peine plus présents en Wallonie, très surreprésentés à Bruxelles : 12,5%) laisse supposer que ces niveaux 'autres et inconnu' concernent essentiellement des personnes étrangères pas ou très peu scolarisées (effectivement beaucoup plus nombreuses à Bruxelles), ceci étant une fois de plus corrélé à un taux de sanction plus élevé.

<sup>44</sup> ONEM, *Rapport annuel 2008*, p. 96.

<sup>45</sup> William RYAN : *Blaming the victim*, New York, Pantheon Books, 1971.

<sup>46</sup> Source : ONEM, *Rapport annuel 2007*, p. 109, cité in: Michaël LEBRUN, *Analyse des premiers contrats ONEM conclus dans le cadre de « l'activation du comportement de recherche d'emploi »*, Recherche du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion en collaboration avec le CEPAG, 2009, 42 p. (p. 13) [www.asbl-csce.be/documents/CSCE\\_ContratsONEm.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE_ContratsONEm.pdf)

Le rapport annuel 2007 de l'Onem est le dernier comportant cette ventilation des sanctions 'dispo' par niveau d'études (ainsi que par situation familiale, base d'admissibilité, etc.), données qui ont été largement utilisées pour souligner le caractère discriminatoire de ces sanctions<sup>47</sup>. Que ce soit ou non pour s'éviter de telles critiques, toujours est-il que les rapports ultérieurs se bornent à indiquer la répartition des sanctions par genre et par Régions. Ce sont donc ces données régionales que nous exploiterons ci-après.

### *Un autre aspect de l'inéquité : comment la politique d'activation s'applique dans les Régions*

Le tableau suivant détaille, par Régions et pour l'ensemble du pays, les différentes catégories de chômeurs indemnisés, et parmi ceux-ci ceux qui sont concernés par la procédure d'activation, à savoir ceux qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi.

**Tableau 6 : Chômeurs indemnisés (CI) inscrits ou non comme demandeurs d'emploi (DE)**

2011		Inscrits comme demandeurs d'emploi (DE)						Non inscrits comme DE [1]				Total CI (et % dans le pays)
Régions et Pays	Taux du chômage [2]	CCI DE [3]	dont - de 50 ans (et % s/ total CCI DE)	% CCI DE -50 par rap au pays [3]	CI partiel DE	Pré-pens. DE	↓ Ss-tot CI DE	Pré-pens.	Âgés	Dif. soc-fam.	↓ Ss-tot CI non DE	
Bxl-Cap.	20,5	76.322 80,2%	60.436 (79,2%)	19%	5.001 5,3%	216 0,2%	81.539 85,7%	4.019 4,2%	8.736 9,2%	879 0,9%	13.634 14,3%	95.173 14,4%
Wallonie	16,1	192.891 72,0%	146.118 (75,8%)	46%	9.705 3,6%	1.218 0,5%	203.814 76,1%	31.391 11,7%	29.178 10,9%	3.466 1,3%	64.035 23,9%	267.849 40,5%
Flandre	6,3	152.610 51,2%	108.338 (71,0%)	34%	13.408 4,5%	2.589 0,9%	168.607 56,5%	79.786 26,8%	45.164 15,1%	4.645 1,6%	129.595 43,5%	298.202 45,1%
Pays	10,5	421.823 63,8%	314.892 (74,7%)	100%	28.114 4,3%	4.023 0,6%	453.960 68,7%	115.196 17,4%	83.078 12,6%	8.990 1,4%	207.264 31,3%	661.224 100%
								56%	40%	4%	100%	

[1] Dispensés pour prépension, âge, difficultés sociales ou familiales.

[2] Taux du chômage (calcul Onem) = CCI DE + travailleurs à temps partiel DE, divisé par le nombre d'assurés contre le chômage.

[3] En 2011, seuls les CCI DE de moins de 50 ans au chômage depuis 15 ou 21 mois étaient concernés par l'activation du comportement de recherche d'emploi.

Source : **Onem, Statistiques annuelles 2011 - Chiffres clés (et notre retraitement)**

[www.rva.be/D\\_stat/Statistieken/Stats\\_Annuelles/Chiffres\\_cle/Land\\_FR.pdf](http://www.rva.be/D_stat/Statistieken/Stats_Annuelles/Chiffres_cle/Land_FR.pdf) [+ documents similaires détaillant les trois Régions]

### Plus le taux de chômage est élevé, plus les chômeurs sont activés

On retrouve les chiffres globaux déjà mentionnés plus haut : sur les 661.224 chômeurs indemnisés (CI) que comptait le pays en 2011, 69% étaient inscrits comme demandeurs d'emploi (DE) et 31% étaient dispensés de l'obligation de disponibilité pour l'emploi (CI non DE). Globalement, pour l'ensemble des 207.264 dispensés, le principal motif de dispense était la prépension 'avec complément d'entreprise' (56% des cas), ensuite l'âge (40%), et très minoritairement les difficultés sociales ou familiales (4%).<sup>48</sup> On penserait que de telles caractéristiques se répartissent de manière assez similaire dans la population du pays, quelle que soit la Région. Pourtant, ce n'est pas le cas des dispenses accordées pour ces motifs : la

<sup>47</sup> Pour la petite histoire, le plus ancien rapport consultable actuellement archivé sur le site de l'ONEM est précisément... celui de l'année 2008, qui ne comporte donc pas cette ventilation.

<sup>48</sup> Les chômeurs peuvent également être dispensés pour suivre des études ou une formation (de minimum 20 h par semaine), mais le nombre de CI bénéficiant de cette mesure n'est pas mentionné dans les statistiques détaillant les CI non-DE.

**proportion de chômeurs indemnisés dispensés d’être inscrits comme demandeurs d’emploi varie du simple au triple selon les Régions.** En Flandre, les dispensés représentent 43,5% des chômeurs indemnisés – près de la moitié ! – alors qu’en Wallonie ils sont moins du quart (24%) et à Bruxelles une proportion encore moindre (14%). Comme l’importance du taux de chômage selon les Régions est en ordre exactement inverse (6,3% en Flandre, 16,1% en Wallonie et 20,5% à Bruxelles), il apparaît clairement que la probabilité de faire partie du public-cible de l’activation est d’autant plus élevée que le taux de chômage est plus élevé.

*Plus le taux de chômage est élevé, plus les activés sont sanctionnés*

La circonstance qu’on vient de décrire – à savoir que les chômeurs flamands sont proportionnellement beaucoup moins ciblés par l’ACR que leurs homologues wallons et bruxellois – a pour conséquence qu’ils subissent une proportion nettement moindre de sanctions ‘dispo’. On a vu plus haut que dans l’ensemble des sanctions infligées par l’Onem, 69% étaient liées à ses missions ‘classiques’ et 31% étaient des sanctions ‘dispo’ liées à la procédure d’activation, et que ces dernières sont considérablement plus lourdes<sup>49</sup>. En effet, les sanctions ‘classiques’ n’excèdent pas en moyenne 7 à 8 semaines de retrait des allocations, tandis que les sanctions ‘dispo’ non révocables impliquent des diminutions ou retraits allant de 2 mois minimum jusqu’à l’exclusion. Or la proportion des unes et des autres varie beaucoup selon les Régions ; à Bruxelles et en Wallonie, la part des sanctions ‘dispo’ est quasi double de celle qu’on rencontre en Flandre : près de 40%, contre 20% au nord du pays, comme le montre le petit tableau ci-dessous.

**Tableau 7 : Répartition des sanctions infligées par l’Onem** (sanctions ‘classiques’ versus sanctions ‘dispo’ dans le cadre de l’ACR)

2011 – Sanctions Onem	R Bxl-C	R Wal	R Flam	Pays
Sanctions ACR (sans les renoncations volontaires)	4.927	13.865	6.787	25.579
Sanctions hors ACR (sans les avertissements)	8.255	21.754	27.808	57.817
TOTAL SANCTIONS ONEM 2011	13.182	35.619	34.595	83.396
% sanctions ACR par rapport au total	37%	39%	20%	31%

Source: Onem, Rapport annuel 2011 (et notre retraitement)

On constate donc que non seulement les chômeurs ont d’autant plus de (mal)chance d’être dans la mire de l’activation qu’ils résident dans une Région offrant, à ce moment, moins d’opportunités d’emploi, mais encore qu’ils encourent de ce fait plus souvent des sanctions lourdes. Or en ce cas, ce ne sont pas leurs efforts pour trouver de l’emploi qui sont évalués négativement, mais bien leurs chances de réussite. Et plus elles sont faibles, pour des raisons qui ne dépendent à l’évidence pas des chômeurs eux-mêmes, plus ils sont sanctionnés.

Cette inéquité apparaît de manière flagrante lorsqu’on compare les taux de sanction ‘dispo’ non révocables (donc sans compter les suspensions provisoires ‘article 70’) dans les différentes Régions, c’est-à-dire le nombre de sanctionnés divisé par le nombre de personnes sanctionnables. A Bruxelles, où le taux de chômage est le plus élevé, ce taux est de 17% ; en Wallonie, de 16% ; et en Flandre, où le taux de chômage est de loin le plus bas, il est de 14%.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Voir ci-dessus, **Évolution du volume de sanctions infligées par l’Onem** (p. 14).

<sup>50</sup> Pour plus de détails, se reporter au **Tableau 1** (p. 12) qui distingue par Régions les différents types de sanctions et leurs taux respectifs.

## Tout ça pour ça...

En conclusion de tout cela, on peut bien dire qu'en ce qui concerne l'activation des chômeurs, notre État se voulant plus actif est surtout devenu moins social et plus répressif. En premier lieu parce qu'il a exigé de la part des chômeurs toujours plus de recherches d'emploi (et de preuves de ces recherches), alors que les indicateurs de leurs chances de succès restent systématiquement dans le rouge – en sorte que 'l'action' de l'État a consisté à reporter sur d'autres l'effort de dynamisme, et à les sanctionner pour sa propre impuissance. En second lieu parce que ce sont précisément les personnes les plus difficiles à réinsérer sur le marché de l'emploi qui sont les plus sanctionnées par la politique d'activation, sans que ce fait, maintes fois dénoncé<sup>51</sup>, n'ait rencontré jusqu'à présent le moindre réajustement.

Mais le mot de la fin, nous le laissons à l'équipe de Cockx et de ses collaborateurs, dont les études d'évaluation de l'ACR ont été financées par la Politique scientifique fédérale dans le cadre d'un programme, *Société et Avenir*, qui a pour objectif d'éclairer la prise de décision de l'État fédéral dans les matières de sa compétence. Au terme d'une analyse macro-économétrique high-tech mesurant les effets de la conjoncture et ceux de l'ACR, ces chercheurs arrivent à la conclusion suivante : « Pour chaque Région et chaque groupe d'âge, la baisse du nombre de DE [demandeurs d'emploi] indemnisés depuis l'introduction de l'ACR jusqu'au 2e trimestre 2008 s'explique uniquement par l'évolution de l'activité économique. »<sup>52</sup> Et pour clore ce sujet grave sur une note presque cocasse, on citera encore un autre passage de cette étude, concernant plus particulièrement les chômeurs de moins de 30 ans : « Si l'on veut donc attribuer à l'ACR tout ce qui s'est produit sur le nombre de chômeurs après juillet 2004, au-delà des effets conjoncturels, on devrait conclure à un effet défavorable. Mais comme l'effet n'est pas statistiquement différent de zéro, on ne peut pas non plus exclure un effet favorable. »<sup>53</sup>

Hélas, si d'après ces études l'effet de la politique d'ACR sur le nombre de chômeurs est statistiquement indéterminable, ce qui l'est par contre beaucoup moins, c'est son effet déplorable sur les chômeurs qui en font les frais.

**Catherine BASTYNS**  
**Lire et Ecrire Communauté française**

---

<sup>51</sup> Il suffit pour s'en convaincre de consulter l'importante bibliographie des ouvrages sur le sujet (voir notamment la section bibliographique du *Journal de l'Alpha* n°189, mai-juin 2013).

<sup>52</sup> Cockx et al. 2011, op. cit. p 56.

<sup>53</sup> Ibid., p. 51.

## TABLE DES MATIÈRES

Un rééquilibrage des droits et devoirs ? On attend de voir.....	2
<b>I. La politique d'activation des chômeurs : textes, contexte et réflexions.....</b>	<b>3</b>
L'accord de coopération de 2004 entre État et Régions.....	3
L'accompagnement.....	3
<i>La mise au pas des chômeurs.....</i>	3
<i>... et de leurs conseillers.....</i>	4
Le suivi des chômeurs, <i>alias</i> l'Activation du Comportement de Recherche d'emploi (ACR).....	4
<i>Un groupe cible.....</i>	6
<i>... qui s'élargit progressivement.....</i>	6
<i>Accepter le suivi de l'Onem, ou renoncer volontairement à ses droits.....</i>	7
La suppression de l'article 80.....	8
Une politique qui ne dit pas son nom.....	9
<b>II. Chiffres à l'appui : une politique qui sanctionne beaucoup, et particulièrement les plus défavorisés.....</b>	<b>10</b>
Le poids de la mesure.....	10
<i>Sanctions dans le cadre du suivi du comportement de recherche d'emploi (sanctions 'dispo').....</i>	10
<i>Sanctions dans le cadre des missions 'classiques' de l'Onem.....</i>	13
<i>Évolution du volume de sanctions infligées par l'Onem.....</i>	14
<i>Évolution des sanctions en lien direct avec la procédure de suivi.....</i>	14
<i>Évolution des sanctions 'hors dispo'.....</i>	15
Deux poids, deux mesures.....	16
<i>Un aspect de l'inéquité : comment l'ACR s'applique aux individus.....</i>	16
<i>Un autre aspect de l'inéquité : comment la politique d'activation s'applique dans les Régions.....</i>	20
<i>Plus le taux de chômage est élevé, plus les chômeurs sont activés.....</i>	20
<i>Plus le taux de chômage est élevé, plus les activés sont sanctionnés.....</i>	21
Tout ça pour ça.....	22

**Lire et Ecrire** Communauté française asbl  
rue Charles VI 12  
1210 Bruxelles  
téléphone : +32 (0) 2 502 72 01  
courriel : [lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be](mailto:lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be)  
[www.lire-et-ecrire.be](http://www.lire-et-ecrire.be)



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire française, d'Actiris, de Bruxelles Formation, de la Région wallonne, du Forem et de l'Union européenne.