

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion – asbl

rue Philomène, 43 – 1030 Bruxelles – 02/218 09 90

Contact : Yves Martens (0475 834 804)

info@asbl-csce.be

24 avril 2008

Communiqué de presse

Joëlle Milquet, "Super ministre de l'Emploi ou de l'Exclusion"?

Madame Milquet, revêtue de sa nouvelle casquette de ministre fédérale de l'Emploi présente ce mercredi à la Chambre sa note de politique générale. D'après la note de la Ministre, le bilan du plan de contrôle renforcé des chômeurs¹ est « largement positif » et elle envisage de reprendre à son compte un projet de réforme de l'organisation du contrôle préparé par l'ONEm qui augmentera encore considérablement le nombre d'exclusions.

Si la nouvelle ministre persiste à nier la réalité des exclusions générées par le plan et maintient son soutien à ce projet de super plan de contrôle, elle méritera bientôt le titre de « Super ministre de l'Exclusion ».

Liens vers les différentes parties du communiqué :

[1. L'explosion du nombre de sanctions des chômeurs](#)

[2. Répertoire des décisions défavorables aux chômeurs](#)

[3. L'ONEm veut intensifier la chasse aux chômeurs](#)

[4. Demandes du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl à la ministre de l'emploi](#)

[ANNEXE : Le juste compte des exclusions](#)

1. L'explosion du nombre de sanctions des chômeurs

L'évaluation officielle du « plan de contrôle renforcé des chômeurs » réalisée sous la houlette du précédent ministre de l'Emploi, Josly Piette, a donné lieu à une présentation totalement biaisée du nombre d'exclus générés par le plan. On a ainsi pu lire dans la presse (Le Soir) le 12 mars dernier :

"L'ONEm a également prononcé des suspensions d'allocations. Elles ont frappé 4.896 personnes en 2007 (2.904 en Wallonie, 1.211 en Flandre et 781 à Bruxelles). Au total, le nombre de sanctions de toutes natures s'élève à 7.458 pour 2007. [...] Face aux critiques qui assimilent l'activation à une "machine à exclure", le rapport relève que le nombre d'exclusions n'est pas supérieur à ce qu'il était sous la précédente législation. En 2004, dernière année d'application de la loi précédente, il y avait eu 7.539 exclusions".²

Comment aboutit-on à cette présentation des chiffres de l'exclusion, reprise textuellement par la ministre dans sa note³, qui permet de conclure « *Il n'y a pas de chasse aux chômeurs ou de machine à exclure* » ou « *le bilan est largement positif* »? Tout simplement en excluant, une seconde fois, des milliers d'exclus et de sanctionnés de l'addition...

¹ Activation du comportement de recherche d'emploi (ACR) dans sa dénomination officielle

² Ces 7.539 exclusions en 2004 concernent uniquement les exclusions art. 80 (cf. annexe point c.3.) Cf. aussi Rapport ONEm présenté au Comité d'évaluation du 18/2/08, Situation au 31/12/07, p. 37

³ Note de politique générale de la ministre de l'emploi et de l'égalité des chances, p.15

Une présentation précise du nombre de personnes exclues et sanctionnées est pourtant bien le minimum que l'on puisse attendre d'une évaluation d'un plan par ailleurs présenté comme favorable aux chômeurs.

Depuis l'entrée en vigueur à la mi-2004 du plan de contrôle renforcé des chômeurs, les sanctions contre ceux-ci ont pourtant bel et bien explosé.

Dans le tableau ci-dessous, nous synthétisons l'ensemble des décisions défavorables aux chômeurs prises en 2007 en les comparant à l'année 2004. Le détail de ces données se trouve en fin de communiqué dans l'annexe « [Le juste compte des exclusions](#) ».

2. Répertoire des décisions défavorables aux chômeurs

(ACR = Activation du comportement de recherche d'emploi)

Type de dispositifs	Types de sanctions									Totaux par dispositif		
	Refus ou diminution d'allocations			Sanctions à durée déterminée			Sanctions à durée indéterminée					
	2004	2007	Diff	2004	2007	Diff	2004	2007	Diff	2004	2007	Diff
liés directement à l'ACR												
Article 70							497	7.057	+6.560			
Suspension 2e entretien				0	4.896	+4.896						
Exclusion 3e entretien							0	2.562	+2.562			
										497	14.515	+14.018
liés indirectement à l'ACR												
Non indemnisation	24.922	43.070	+18.148									
Dispense article 90	5.810	10.767	+4.957									
Chômeur "volontaire"				0	11.660	+11.660	0	1.574	+1.574			
										30.732	67.071	+36.339
hors ACR												
Chômeur "volontaire"				15.249	8.933	-6.316	2.356	1.206	-1.150			
Sanction administrative				7.930	20.200	+12.270	0	2	+2			
Exclusion article 80							7.539	222	-7.317			
										33.074	30.563	-2.511
Totaux par catégorie	30.732	53.837	+23.105	23.179	45.689	+22.510	10.392	12.623	+2.231			
			+75,18 %			+97,11 %			+21,47%			
										2.004	2.007	Diff
										64.303	112.149	+47.846
												+74,41 %

N.B. Certaines sanctions touchent tant des chômeurs en ACR que hors ACR mais la ventilation n'est pas toujours disponible. Dans ce cas, nous avons appliqué au nombre total de la catégorie les ratios de répartition disponibles ou mis à 100% dans une rubrique quand le nombre de personnes dans une autre rubrique est marginal. Tous les calculs sont détaillés dans l'annexe « [Le juste compte des exclusions](#) » et sont effectués à partir des données de l'ONEm lui-même.

Les décisions défavorables aux chômeurs sont donc passées de **64.303** en 2004 à **112.149** en 2007, soit **47.846** de plus, ce qui équivaut à **74%** d'augmentation ! (Vous trouverez les détails de ces chiffres en [annexe](#).)

3. L'ONEm veut intensifier la chasse aux chômeurs

L'ONEm a préparé un plan de réforme du plan de contrôle ⁴.

Celui comporte certaines avancées positives très limitées et partielles, notamment pour les chômeuses enceintes et les travailleurs à temps partiel.

Toutefois ce projet de réforme s'avère globalement catastrophique pour les chômeurs :

En effet, ce projet prévoit :

- la généralisation de l'obligation pour tous les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans (après quelques mois de chômage et même avant la fin du stage d'attente pour les moins de 25 ans) de signer un contrat (cette fois avec le Forem/VDAB/Actiris) qui leur impose des obligations en termes de recherche d'emploi. Aujourd'hui, ce contrat, qui constitue un dispositif « présanction », n'est obligatoire que pour ceux dont les efforts de recherche d'emploi n'ont pas été jugés « suffisants ». Un premier entretien positif permet actuellement à près de deux tiers des chômeurs d'échapper (provisoirement) aux griffes du plan de contrôle. **Si ce dispositif est adopté, tous les chômeurs seront présumés fautifs et directement menacés de sanctions.**
- des sanctions plus rapides : dès le 1^{er} entretien de contrôle à l'ONEm, 9 mois après la signature du contrat Forem/VDAB/Actiris, la première évaluation négative donnerait déjà lieu à une sanction de 4 mois, suivie en cas d'évaluation négative à l'entretien suivant d'une exclusion définitive. **Ce système fera augmenter le nombre de sanctions déjà en explosion depuis 2004** (cf. [Répertoire des décisions défavorables aux chômeurs](#))
- la subordination des services de placement aux diktats de l'ONEm : l'ONEm peut ainsi estimer que le contrat établi par le Forem/VDAB/Actiris n'est pas suffisamment strict mais aussi et surtout évaluer dans quelle mesure il a été correctement rempli ou non. **Si le projet est adopté les offices de placement régionaux sortiront de leur vocation d'aide aux chômeurs pour se transformer en annexes des bureaux de contrôle de l'ONEm**

4. Le *Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl* demande :

1. à Mme Milquet de **prendre en considération les vrais résultats chiffrés des nouveaux dispositifs de contrôles**, c-à-d le passage de 64.303 décisions défavorables aux chômeurs en 2004 à 112.149 en 2007 (+ 74%) et d'**organiser sur cette base une véritable évaluation devant le parlement ouverte à tous les acteurs de terrain** (CPAS, accompagnateurs syndicaux, associations, acteurs de l'insertion et de la formation professionnelle...);
2. à Mme Milquet de proposer de **retirer**, en considération des dégâts sociaux réalisés, **le plan de contrôle renforcé** et de **ne surtout pas adopter le plan de réforme de celui-ci présenté par l'ONEm**, qui aggraverait considérablement la situation.

*Pour plus d'informations, contactez
Yves Martens au 0475 834 804*

ANNEXE - Chasse aux chômeurs : le juste compte des exclusions

Les sanctions contre les chômeurs peuvent être classées en 3 catégories principales :

- a) celles découlant directement du plan d'activation
- b) celles découlant indirectement du plan d'activation

⁴ Note de politique générale de la ministre de l'emploi et de l'égalité des chances, pp.15-16

- c) celles sans rapport autre avec le plan d'activation que le contexte de répression accrue régnant depuis l'entrée en vigueur du plan d'activation

Pour rappel, la procédure actuelle d'activation des chômeurs consiste en 3 entretiens espacés de minimum 4 mois (en moyenne 8 mois). L'évaluation négative au 1^{er} entretien entraîne la signature d'un « contrat », en fait une liste d'actions à mener obligatoirement. Le 2^{ème} entretien vérifie si ce contrat a été respecté à 100%. En cas d'évaluation négative, signature d'un nouveau « contrat » et sanction de 4 mois. Une évaluation négative au 3^{ème} et dernier entretien signifie l'exclusion définitive. Une évaluation positive est suivie par un nouveau « premier entretien » 12 ou 16 mois plus tard selon les cas.

a) Sanctions du plan d'activation

a.1. L'article 70

L'article 70 est une suspension à durée indéterminée pour non réponse à une convocation. Dans le cas du plan d'activation, il s'agit donc de l'absence à l'un des 3 entretiens de contrôle de l'ONEm. Ces sanctions courent jusqu'au moment où la personne se présente à l'ONEm. Elles sont donc en principe révocables, mais la majorité ne le sont pas et sont donc maintenues à durée indéterminée⁵. Elles touchaient ainsi encore, au 31/12/07, 7.057 demandeurs d'emploi (ce qui signifie que 56% des sanctions « article 70 » de 2007 n'ont pas été révoquées)⁶.

Le nombre de suspensions « article 70 » maintenues est passé de 497 en 2004⁷ à 7.057 en 2007, soit plus de 14 fois plus !

a.2. Sanction de 4 mois pour évaluation négative au 2^{ème} entretien

Si au 2^{ème} entretien, le facilitateur (= le contrôleur de l'ONEm) estime que le demandeur d'emploi n'a pas respecté le contrat établi après l'évaluation négative du 1^{er} entretien 4 mois plus tôt, une sanction de 4 mois est appliquée⁸ et un nouveau contrat, plus strict, est appliqué⁹.

Le nombre de sanctions de 4 mois pour évaluation négative au 2^{ème} entretien est passé de 0 en 2004¹⁰ à 4.896 en 2007¹¹

a.3. Exclusion définitive pour évaluation négative au 3^{ème} entretien

Si au 3^{ème} entretien, le facilitateur (= le contrôleur de l'ONEm) estime que le demandeur d'emploi n'a pas respecté le contrat établi après l'évaluation négative du 2^{ème} entretien 4 mois plus tôt, le demandeur d'emploi est exclu définitivement du bénéfice des allocations de chômage.

⁵ D'après les témoignages (d'accompagnateurs syndicaux, d'associations, de chômeurs, etc.), les absences aux entretiens sont souvent le fait de personnes qui ne savent pas ou mal lire ou de celles qui ne disposent pas d'une boîte aux lettres. Il y a bien sûr aussi de nombreux cas de détresse sociale où les courriers ne sont plus ouverts. La suspension est révoquée mais à certaines conditions. Le chômeur qui se présente dans les 30 jours verra sa suspension levée avec effet rétroactif uniquement s'il accepte de signer un contrat comme s'il avait reçu une évaluation négative à l'entretien qui n'a pas eu lieu. S'il se présente au-delà des 30 jours, sa suspension est levée mais à partir du jour de présentation seulement, sans effet rétroactif. Il n'y a que ± 40% des suspensions qui sont effectivement levées, proportion stable depuis 2005. Cf. aussi Rapport ONEm présenté au Comité d'évaluation du 18/2/08, Situation au 31/12/07, p. 32.

⁶ Rapport ONEm présenté au Comité d'évaluation du 18/2/08, Situation au 31/12/07, p. 32

⁷ Rapport annuel 2004, ONEm, p.82

⁸ Suppression totale des allocations pour les allocataires d'attente (quel que soit leur statut) et les cohabitants, diminution au niveau du revenu d'intégration pour les isolés et les chefs de ménage.

⁹ Le chômeur est obligé de signer ce contrat faute de quoi il est exclu définitivement. Par souci de simplification et vu le faible nombre de personnes qui osent ne pas signer ce contrat imposé, ces exclusions définitives sont comptabilisées dans la rubrique suivante a.3.

¹⁰ Cette catégorie de sanctions a frappé 4.015 personnes au total des années 2004 à 2006 pour 4.896 donc au cours de la seule année 2007.

¹¹ Rapport annuel 2007, p. 105

Le nombre d'exclusions définitives pour évaluation négative au 3^{ème} entretien est passé de 0 en 2004¹² à 2.562 en 2007¹³

b) Sanctions indirectes du plan d'activation

b.1. Refus d'indemnisation pour non disponibilité

Le plan d'activation a rendu plus stricte l'interprétation de ce qu'est la disponibilité sur le marché de l'emploi. Cette interprétation étroite provoque même des refus d'admission au chômage.

On est ainsi passé de 24.922 (2004) à 43.070 (2007) non indemnisations par le service *Admissibilité*.¹⁴ Comme l'ONEm l'écrit lui-même : « ces décisions [...] ne sont pas toujours des sanctions. Il s'agit parfois de décisions de non-admission parce que le chômeur ne satisfait pas à des conditions objectives. »¹⁵ Mais les refus d'allocations pour cause d'indisponibilité sur le marché de l'emploi (13.580 cas en 2007 pour 1.247 en 2004, plus de 10 fois plus !) sont clairement des sanctions intervenant avant même l'indemnisation. C'est un effet secondaire non négligeable de la procédure d'activation et de l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions qui permet une « meilleure transmission de données des régions vers l'ONEm ».

Cette meilleure transmission des données peut paraître bénéfique à première vue. Mais elle est désormais automatisée et donc aveugle, alors qu'auparavant l'organisme régional ne transmettait à l'ONEm que les cas manifestement abusifs. La transmission automatique des données voit donc disparaître un élément de jugement au cas par cas et entraîne l'application automatique de sanctions. Cela se traduit dans les chiffres des sanctions qui explosent.

b.2. Diminution de l'allocation pour cause de dispense pour « raison sociale ou familiale » (art. 90)

L'article 90 est une forme insidieuse et discriminatoire d'exclusion : il touche tous ceux à qui on fait comprendre (souvent au cours de la procédure d'activation) qu'ils ont le choix entre risquer d'être exclus et demander une dispense pour raison sociale ou familiale (en général pour s'occuper d'un enfant en bas âge ou d'un parent malade). « Ceux-là » sont à 98% des femmes. Elles ne doivent plus être disponibles sur le marché de l'emploi pendant le temps de la dispense... mais voient leur allocation réduite à seulement 10 € par jour. Ce nombre de dispenses « article 90 » augmente pour chaque tranche d'âge à partir du moment où elle est activée : il y en a eu 10.767 en 2007 pour 5.810 en 2004, soit 85% d'augmentation¹⁶.

b.3. Sanctions dites « Litiges » visant le « Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté » et concernant les chômeurs soumis au plan d'activation.

La partie accompagnement du plan, réalisée par les régions mais étroitement liée au contrôle de l'ONEm a en 2007 généré 11.813 décisions concernant des chômeurs soumis au plan d'activation¹⁷, soit 57% du total¹⁸.

¹² Cette catégorie de sanctions a frappé 1.047 personnes au total des années 2004 à 2006 pour 2.562 donc au cours de la seule année 2007.

¹³ Rapport annuel 2007, p. 105

¹⁴ Rapport annuel 2007, ONEm, pp. 55 à 60

¹⁵ Rapport annuel 2007, ONEm, p. 57

¹⁶ Rapport annuel 2007, p. 24. Les dispenses pour formation ou reprise d'études ont elles aussi explosé depuis 2004. En soi ce n'est pas négatif mais voilà encore un exemple où baisse des chiffres de chômeurs indemnisés n'égal pas véritable sortie du chômage.

¹⁷ Rapport annuel 2007, pp. 76 et 80-81

¹⁸ Certaines de ces décisions se limitent à des avertissements. Nous ne reprenons dans le tableau « [Répertoire des décisions défavorables aux chômeurs](#) » que les sanctions effectives auxquelles nous avons appliqué ce même ratio 57%/43%.

Depuis 2004, ces données sont transmises de manière informatique et plus « papier » par Forem/VDAB/Actiris.

Il s'agit de sanctions dites « Litiges » visant le « *Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté* ». En réalité font partie de cette catégorie pour une toute petite part seulement des personnes ayant refusé un emploi (5% de l'ensemble des sanctions litiges)¹⁹.

Qui sont les autres 95% ? La partie accompagnement du plan signifie une inflation de convocations diverses, des parcours de formation parfois irréflechis qui génèrent des absences ou des abandons, bref toute une série d'effets collatéraux pour lesquels la qualification de « chômeur volontaire » est plus qu'abusive.²⁰ Le rapport annuel 2004 de l'ONEm ne donne pas les chiffres pour cette catégorie, la transmission automatique et informatisée des données n'ayant débuté qu'à la mi-2004 (dans le tableau « [Répertoire des décisions défavorables aux chômeurs](#) », nous avons dès lors considéré « fictivement » qu'aucune de ces sanctions ne concernait des chômeurs soumis à l'ACR).

Mais l'évolution à partir de 2005 est très parlante. La transmission automatique de données entre organismes régionaux (Forem/VDAB/Actiris) et ONEm concernant des chômeurs soumis au plan d'activation a produit 406 des litiges de 2005²¹ pour 11 813 de ceux de 2007²², près de 30 fois plus !

c) Sanctions hors plan d'activation

c.1. Sanctions dites « Litiges » visant le « *Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté* » et concernant les chômeurs NON soumis au plan d'activation.

Il s'agit de la même catégorie de sanctions que celle visée au point b.3) mais pour les chômeurs non concernés par le plan d'activation.

La transmission accrue par les régions a aussi permis à l'ONEm de sanctionner 6.239 personnes non concernées par le contrôle de l'ONEm en 2005²³ pour 9.050 en 2007²⁴, soit 45% d'augmentation.

Autrement dit, si la catégorie 3.b.3. a augmenté « naturellement » du fait que davantage de personnes sont soumises au plan d'activation, la catégorie 3.c.1. est aussi en hausse alors même qu'elle concerne moins de personnes.

c.2. Sanctions administratives

Les sanctions administratives sont aussi en forte hausse (27.081 en 2007 pour 13.319 en 2004), principalement « grâce » à l'informatique et aux recoupements qu'elle permet. Ces sanctions sont, en principe, moins discutables. Elles sont moins subjectives, donc moins sujettes à l'arbitraire et, surtout, elles concernent en général de véritables fraudes. Cependant, l'Etat pousse implicitement à la fraude par des règles inéquitables et des allocations indécentes, pour la plupart sous le seuil de pauvreté. Une « fraude » à laquelle il serait en tout cas juste et facile de mettre fin, c'est la déclaration inexacte de la situation familiale. Il suffirait en effet de supprimer le taux cohabitant en le fusionnant avec le taux isolé pour éviter les dérives actuelles : fausses déclarations, domiciliations fictives voire séparations et divorces.

¹⁹ Rapport annuel 2007, p. 72

²⁰ Détails sur cette catégorie : cf. Rapport annuel 2007, p. 71-73 et Journal du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, n°60-61, pp. 13-14.

²¹ Rapport annuel 2005, pp. 74-75

²² Rapport annuel 2007, pp. 79-81

²³ Rapport annuel 2005, pp. 73

²⁴ Ibidem, p. 25

Etant donné l'absence de données sur ce point, nous avons considéré « fictivement » qu'aucune de ces sanctions ne concernait des chômeurs soumis à l'ACR.

c.3. Exclusion définitive dite « article 80 »

L'article 80, suspendu par la nouvelle procédure, excluait « automatiquement » les cohabitants chômeurs de longue durée (qui dépassaient d'une fois et demie la durée moyenne de chômage de leur sous-région), avec néanmoins des conditions de revenus et de passé professionnel qui n'existent pas dans le plan d'activation. Ce dernier exclut aveuglément tous ceux qui échouent au 3^{ème} entretien de contrôle, qu'ils soient chefs de famille, isolés ou cohabitants.

Etant donné son remplacement progressif par la nouvelle procédure, l'article 80 est la seule catégorie de sanctions qui baisse depuis 2004 (222 en 2007 pour 7.539 en 2004).

d. Synthèse

En synthèse, les sanctions contre les chômeurs peuvent être classées en 4 catégories principales :

1. les non indemnisations (services Admissibilité)
2. les diminutions d'allocations (services Dispense article 90)
3. les sanctions à durée déterminée (services Litiges + Dispo/activation)
4. les sanctions à durée indéterminée (services Litiges + Dispo/activation)

Toutes ces rubriques sont en hausse depuis 2004 !

1. non indemnisations : 24.922 en 2004 pour **43.070** en 2007
2. les diminutions d'allocations : 5.810 en 2004 pour **10.767** en 2007
3. les sanctions à durée déterminée : 23.179 en 2004 pour **45.689** en 2007
4. les sanctions à durée indéterminée : 10.392 en 2004 pour **12.623** en 2007

soit **64.303** décisions défavorables aux chômeurs en 2004 pour **112.149** en 2007, ce qui équivaut à **74%** d'augmentation !