

A chaque Région sa façon de

Après trois ans d'application à Bruxelles, quatre dans les autres Régions, la régionalisation du contrôle des chômeurs peut être évaluée. L'exercice est complexe tant les différents dispositifs ont rendu les choses de moins en moins lisibles. Notre décodage livre néanmoins des conclusions intéressantes.

Yves Martens (CSCE)

Le fondement même de l'assurance chômage est que seul le chômage involontaire est indemnisé. (1) On ne peut donc pas « tomber » volontairement au chômage ni y demeurer par choix. Cela se traduit essentiellement par le fait que le travailleur ne peut pas démissionner sans raison ni le chômeur refuser une offre d'emploi dit convenable. Une série d'autres indices de disponibilité existent (la réponse aux convocations par exemple), l'ensemble constituant ce qu'on appelle la « disponibilité passive ». Passive par opposition à la « disponibilité active », mise en place en 2004. C'est « l'activation du comportement de recherche d'emploi », par laquelle le chômeur doit prouver lui-même ses recherches d'emploi de façon (pro)active et que nous avons rebaptisée « chasse aux chômeurs ». La sixième réforme de l'Etat a régionalisé largement les politiques de l'emploi qui ne l'étaient pas encore,

Flandre et l'ADG en communauté germanophone) réalise semestriellement un rapport d'activités détaillé ainsi qu'un rapport standardisé qu'il transmet à l'ONEm. L'ONEm rassemble ces données dans un rapport unique qui permet de réaliser une comparaison intéressante. (3) Cet article (4) présente les données de l'année 2019, ainsi qu'une comparaison de celles-ci et des procédures mises en place par les différents services publics de l'Emploi (SPE). Le moins que l'on puisse en conclure est qu'Actiris et surtout le Forem pourraient et devraient agir de façon moins défavorable aux sans-emploi.

Le cadre fédéral

Le cadre normatif est resté fédéral et définit le public ciblé par les différentes procédures de contrôle de la disponibilité, la périodicité des évaluations, les critères d'évaluation, la hauteur des sanctions, etc.

6^{ème} réforme de l'Etat. Les pratiques de l'ADG sont similaires à celles du Forem, nous incluons donc les données les concernant dans les tableaux afin d'être complet, sans les commenter (d'autant que l'ADG ne concerne évidemment que peu de personnes). Actiris et le VDAB ont, quant à eux, profité de la marge de manœuvre que leur autorisait le transfert de compétences pour mettre en place des procédures fort différentes, tout en respectant le cadre normatif fédéral.

Actiris : une évaluation en plusieurs étapes

A Bruxelles, la spécificité principale est que les différentes phases du contrôle, que ce soit en Dispo J ou G (nommée « Dispo C » en Wallonie), se déroulent en trois étapes successives (*lire l'encadré p. 108 pour la définition des différentes procédures*) :

▷ travail sur dossier : si le dossier comprend suffisamment d'éléments, l'évaluateur peut remettre un avis positif. Si ce n'est pas le cas, le demandeur d'emploi (DE) sera convoqué en entretien individuel ;

▷ entretien individuel : si l'entretien est concluant, l'évaluateur peut remettre un avis positif. Si par contre, il n'y a pas suffisamment d'éléments, le DE est convoqué en Collège des trois ;

▷ entretien en Collège des trois : cet entretien est le seul à avoir un pouvoir décisionnel légal en cas de décision négative. Le Collège est composé de trois évaluateurs qui n'ont jamais rencontré le DE en entretien individuel.

L'entretien individuel n'est dès lors qu'une étape intermédiaire dans la procédure en cas de décision sur dossier dite « non concluante » ou « en suspens ». Le travail sur dossier, puis le premier entretien individuel se retrouvent à chaque étape des procédures ; que ce soit aux entretiens

Actiris et le VDAB ont utilisé la marge de manœuvre autorisée par la régionalisation

et en particulier cette procédure de contrôle de la disponibilité active. (2) Une partie de ce qu'on appelle la disponibilité passive a elle aussi été régionalisée. La disponibilité passive sanctionne principalement le non-respect des actions d'accompagnement, déjà menées par les régions avant cette réforme.

Cette régionalisation n'a été mise en place à Bruxelles qu'en janvier 2017 (un an plus tôt pour les autres régions). Chaque organisme régional de l'emploi (Actiris à Bruxelles, le Forem en Wallonie, le VDAB en

Ces éléments sont, en théorie, identiques pour l'ensemble du pays. Le processus d'évaluation, par contre, peut fortement varier d'une Région à l'autre : celles-ci se sont vues transférer la compétence de décision et d'exécution du contrôle de la disponibilité et disposent d'une certaine marge de manœuvre, à laquelle les différents SPE font plus ou moins appel. Ce n'est guère le cas en Wallonie, où les procédures mises en place par le Forem se caractérisent par une application très stricte du cadre normatif et des procédures proches de la pratique de l'ONEm avant la

chasser les chômeurs

des 5^{ème} et 10^{ème} mois ou après dans le cadre du stage d'insertion professionnelle ou en entretien 1, 2 ou 3 du contrôle de la recherche active d'emploi des allocataires de chômage et d'insertion.

En passive, gare aux récidives

En cas d'infraction constatée, il y a transmission de l'information par le service accompagnement et la suite de la procédure se déroule en deux étapes :

- ▷ travail sur dossier : si le dossier comprend suffisamment d'éléments, l'évaluateur peut prendre la décision de classer sans suite. Dans le cas contraire, le DE sera convoqué en audition ;
- ▷ audition : cet entretien est le seul à

rème » des peines (voir tableau ci-dessous). Cette échelle pose question à deux égards. D'abord parce que la sévérité est très forte si le DE ne se présente pas à son audition. Non seulement son absence est assimilée à une évaluation négative, mais, en outre, en cas de première récidive, la sanction est portée à six mois et même à neuf mois en cas de seconde récidive (sachant que la sanction la plus grave c'est un an de suspension). Les sanctions infligées en cas d'évaluation négative sont également plus sévères que celles en vigueur en Wallonie. C'est d'autant plus interpellant que l'absentéisme est souvent bien plus un signe de précarité (mauvaise compréhension, décrochage, problèmes de boîtes aux lettres, etc.) que de mauvaise volonté.

▷ **soutien personnel** : le VDAB dispose d'une série d'indicateurs qui laissent à penser que des problèmes risquent de survenir – parfois détectés dès l'inscription (par exemple un DE compétent dans un domaine offrant peu de débouchés). Il suit aussi un certain nombre de « clignotants » qui alertent d'une difficulté. Dans ces cas problématiques, qu'ils soient potentiels ou avérés, le VDAB enverra une invitation pour un soutien personnel, c'est-à-dire un accompagnement individualisé. Le DE sera invité à se former, à solliciter davantage d'offres, etc., dans le cadre d'un plan d'action. Il est donc à noter qu'en l'absence d'indicateurs ou de clignotants, le DE n'est *a priori* pas rencontré. Une certaine durée sans remise à l'emploi est toutefois considérée

TABLEAU 1

	Sanction suite à une évaluation négative après audition	Sanction suite à une évaluation négative assimilée
1ère évaluation négative	Avertissement	Avertissement
2ème évaluation négative	Suppression des allocations durant 4 à 6 semaines	Suppression des allocations durant 26 semaines
3ème évaluation négative	Suppression des allocations durant 13 semaines	Suppression des allocations durant 39 semaines

avoir un pouvoir décisionnel légal en cas de décision négative. S'il y a suffisamment d'éléments pour un avis positif, l'évaluateur prend une décision sans suite.

Les sanctions de disponibilité passive paraissent plus acceptables, puisqu'elles répriment un comportement spécifique là où la disponibilité active se caractérise par la subjectivité voire l'arbitraire. Cependant, même dans le cas d'infractions « concrètes » à la réglementation, le problème de l'appréciation reste réel. C'était le cas à l'ONEm, il faut craindre que ça reste vrai en région. D'autant que, alors que la sanction est censée être appliquée au cas par cas selon la gravité, les antécédents, les circonstances atténuantes, etc., Actiris a établi une sorte de « ba-

Le VDAB

L'objectif du VDAB est que le DE puisse réaliser l'ensemble de ses démarches en ligne et de manière autonome, qu'il sollicite lui-même les offres d'emploi appropriées et maîtrise lui-même la suite de sa carrière. Les DE conservent en ligne les démarches des sollicitations qu'ils entreprennent et peuvent faire appel aux e-coachs du VDAB pour les accompagner dans les démarches en ligne. Pour ceux qui ne trouvent pas rapidement un emploi durable au travers de leurs sollicitations autonomes, des « médiateurs » sont disponibles pour les soutenir, à la demande, avant de devoir passer par plusieurs « stades » possibles et imposés qui consistent en une intensification progressive de l'accompagnement :

L'absentéisme est souvent bien plus un signe de précarité que de mauvaise volonté

comme un clignotant ;

▷ **aide supplémentaire** : si le soutien personnel ne suffit pas, un accompagnement plus intensif et continu pourra être proposé, ou une réorientation vers l'économie sociale, un plan de formations spécifiques... Le VDAB peut également considérer que ses services ne sont pas appropriés et réorienter le DE (statut « non orientable ») pour une prise en charge par d'autres instances ;

▷ **suivi formel** : il s'agit d'un suivi ↗

⇒ plus systématique, uniforme et conséquent du comportement du DE, qui devra obligatoirement adapter celui-ci. Le médiateur analyse la situation du DE pour conclure de nouveaux accords quant aux actions à entreprendre dans la suite du trajet. Le DE sera obligé d'être présent

le cadre normatif. Si le comportement est adapté, le DE sera renvoyé à la phase de soutien personnel, sans autre conséquence.

Deux cas de figure mènent à cette étape de suivi formel :

– pour respecter le cadre normatif, le VDAB a l'obligation de contrôler tous les DE au moins une fois tous les 12 mois. Avant que 12 mois ne se soient écoulés depuis l'inscription comme demandeur d'emploi, ou depuis le dernier rendez-vous de ce type, le DE sera donc vu en rendez-vous pour une analyse globale de sa situation, afin de déterminer si oui ou non le suivi formel est nécessaire ;

– le VDAB constate un problème de motivation ou un manque de collaboration. La situation est attestée par des retards et absences, le non-respect des accords conclus avec le médiateur, trop peu de sollicitations ou un *feedback* négatif. Le suivi formel est alors automatiquement mis en place.

▷ **accords ultimes** : si, dans le cadre du suivi formel, il n'y a pas d'adapta-

tion du comportement, le DE se retrouve à la dernière phase de l'accompagnement, le dernier avertissement que le médiateur peut donner au DE. Il s'agit de l'avertissement formel, prévu par le cadre normatif. Si le comportement du DE est adapté, il pourra être renvoyé à la phase de soutien personnel. Dans le cas contraire, le dossier sera transmis au service contrôle.

Quelques éléments sont à mettre en évidence :

▷ en Dispo P, il y a transmission immédiate au contrôle en cas de comportement litigieux, sans passer par les différentes étapes d'accompagnement présentées ci-dessus ;

▷ en Dispo C, le service contrôle du VDAB se base uniquement sur la transmission des médiateurs pour convoquer. Il n'y a donc pas d'entretiens systématiques avec le service contrôle une fois tous les 12 mois comme au Forem et chez Actiris;

▷ en Dispo active, le médiateur a toutefois un rôle d'évaluateur : il évalue

Le VDAB utilise plusieurs « stades » imposés qui consistent en une intensification progressive de l'accompagnement

aux convocations, sauf s'il dispose d'un motif valable pour justifier son absence. Cette étape est à considérer comme un pré-avertissement pour le DE, indiquant qu'il doit adapter son comportement. Il ne figure pas dans



LES DIFFÉRENTS TYPES DE DISPONIBILITÉ

On distingue la disponibilité active et la passive. Au sein même de la disponibilité active, il y a plusieurs procédures distinctes, en fonction du public concerné, désigné par une initiale.

La **Dispo J** pour « Jeunes » concerne le contrôle de la disponibilité active des jeunes en stage d'insertion professionnelle. Il s'agit de l'ex-stage d'attente, au sortir des études, qui dure minimum un an et durant lequel le jeune doit obtenir deux évaluations positives et donc passer au moins deux entretiens de contrôle (aux 5^{ème} et 10^{ème} mois à la base). Le jeune conserve le droit aux allocations familiales durant ce stage, pour autant qu'il subisse les entretiens de contrôle. Chaque évaluation négative prolonge le stage et donc un nouvel entretien doit être sollicité jusqu'à l'obtention des

deux évaluations positives. A ce moment, et pour autant que le stage dure depuis au moins un an et qu'il n'ait pas atteint l'âge de vingt-cinq ans, le jeune ouvre le droit à une allocation de chômage dite d'insertion. Cette allocation est forfaitaire et de peu supérieure au Revenu d'intégration.

La **Dispo C** (pour « Classique ») ou **Dispo G** (pour « Générale ») est le contrôle de la disponibilité active des bénéficiaires d'allocations de chômage ou d'insertion. Ce contrôle est dit classique ou général car c'est la procédure qui découle de celle mise en place aux débuts du contrôle en 2004. Il fut un temps où la procédure était différente pour les chômeurs ayant ouvert le droit sur la base du travail et ceux l'ayant obtenu sur la base de leurs études. Les sanctions elles ont

toujours été différentes selon la base d'admission au chômage.

La **Dispo T** (pour « Temps partiel ») est le contrôle de la disponibilité active des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits et AGR (allocation de garantie de revenus), dont le régime de travail est inférieur à un mi-temps. Après une évaluation positive, ils sont repris en Dispo A.

La **Dispo A** (pour « Adaptée ») recouvre le contrôle de la disponibilité adaptée des demandeurs d'emploi de 60 ans et plus, des chômeurs en RCC (pour régime de chômage avec complément d'entreprise qui a remplacé la pré-pension) et des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et AGR.

Pour ces différents types de disponibilité active, les sanctions sont fixées par le

cadre fédéral. Elles vont de suspensions ou diminutions provisoires jusqu'à l'exclusion définitive du droit aux allocations (après trois évaluations négatives successives).

La **Dispo P** (pour « Passive ») est un dispositif totalement distinct des différentes procédures de disponibilité active. Le cadre normatif fédéral définit une série de situations relevant du « chômage volontaire » ou du maintien au chômage de manière « volontaire ». Si l'une de ces situations « litigieuses » se présente, le contrôle de la disponibilité passive s'applique.

Pour la disponibilité passive, le cadre fédéral fixe la palette de sanctions effectives entre 4 et 52 semaines, mais l'organisme régional peut définir ses propres règles de gradation à l'intérieur de ce cadre.

TABLEAU 2 RÉCAPITULATIF DISPO ACTIVE

	Dispo C				Dispo J			
	Total	+	-	% +	Total	+	-	%+
Forem	46.979	27.833	19.146	59,25 %	57.375	43.576	13.799	75,95 %
VDAB	160.991	159.028	1.963	98,78 %	40.326	37.648	2.678	93,36 %
Actiris	29.992	12.581	1.664	41,95 %	7.924	4.277	661	53,98 %
ADG	396	277	119	69,95 %	549	478	71	87,07 %

le respect des obligations du DE, y compris quant à ses sollicitations et sa collaboration et inflige des avertissements, tels que prévus dans le cadre normatif. Contrôle et accompagnement sont toutefois deux services distincts, nous ne pouvons pas parler de « fusion des fonctions » au sens strict et les agents en charge de l'accompagnement n'infligent pas de sanctions financières. Ils n'ont pas non plus accès au système dans lequel le service contrôle travaille et gère les dossiers, bien que les décisions prises leurs soient transmises ;

- ▷ en cas de transmission au contrôle, il n'y a radiation de l'inscription du DE que si le VDAB le décide – les désinscriptions ne sont pas automatiques et les radiations indues sont évitées tout comme les nombreuses démarches administratives nécessaires pour les rectifier. Par contre, pour pouvoir se réinscrire, le DE devra faire preuve d'une motivation suffisante pour rechercher un emploi et collaborer avec le VDAB, faute de quoi sa réinscription peut être refusée ;
- ▷ les recours se font uniquement au tribunal du travail, aucun mécanisme de révision interne n'ayant été mis en place.

Le Forem

On l'a dit, le Forem est resté très proche des procédures telles qu'elles étaient appliquées par l'ONEm. Etant donné que ce n'est pas précisé dans le cadre normatif, le choix de donner des évaluations positives assimilées

en Dispo C relève de la marge de manœuvre dont disposent les régions quant aux modalités pratiques de l'exécution du contrôle. On a vu plus haut qu'Actiris s'en était saisie. Force est de constater que le Forem en revanche a peu fait appel à la possibilité d'articuler les informations dont il dispose, dans le cadre de l'accompagnement des DE, avec le contrôle de ceux-ci. Aucun élément qualitatif n'est pris en considération : pour bénéficier d'une évaluation positive assimilée, le DE doit avoir travaillé, à temps plein, pendant au moins la moitié de la période évaluée. Le fait d'avoir suivi une formation, également pendant au moins la moitié de

données que l'on retrouvera plus bas, c'est-à-dire les sanctions à partir des flux de l'ONEm. Ceci s'explique notamment par les délais entre les décisions et l'application des sanctions ou de mise à jour des flux. La comparaison sur la base des chiffres de l'ONEm est plus pertinente, car elle concerne des éléments davantage comparables. Ils ne reflètent toutefois pas le volume réel de l'activité, d'où l'intérêt d'analyser également ce tableau récapitulatif. (voir tableau 2)

Focus spécifique VDAB

Les chiffres du tableau 2 ne sont pas représentatifs de la réalité, vu ce qu'on a dit plus haut concernant

Le Forem est resté très proche des procédures telles qu'elles étaient appliquées par l'ONEm

la période évaluée, peut aussi mener à une évaluation positive assimilée, à une seule reprise. Cette articulation très limitée entre accompagnement et contrôle est un enjeu important pour l'avenir, dans le cadre de l'évolution des pratiques du Forem.

Contrôle et évaluations négatives selon les rapports des organismes régionaux

Nous reprenons ici les chiffres issus des rapports régionaux, qui ne correspondent pas parfaitement aux

la procédure mise en place et toutes les évaluations positives qui sont données dans le cadre de l'accompagnement. En réalité, il n'y a eu que 31.404 dossiers transmis au service contrôle pour les Dispos active ET passive, dont 19.973 ont été déclarés recevables. Il y a eu 35.523 sanctions OU signaux d'adaptation du comportement de recherche d'emploi, tous publics confondus, c'est-à-dire sur 215.397 DE, y compris la Dispo A qui n'apparaît pas dans le tableau 2 – soit 16,49 % d'évaluations « négatives », ↗

TABLEAU 3

	Total	Positif	Non concluant	Négatif	% -	% - Forem
Dispo J	7.924	4.277	2.986	661	8,34 %	24,05 %
Dispo C	29.992	12.581	15.747	1.664	5,55 %	40,75 %

⇒ incluant sanctions, avertissements et signaux.

Il est impossible de ventiler les chiffres de la même manière que pour le Forem. Nous pouvons toutefois dire qu'il y a eu, d'après le VDAB :

▷ 9.052 sanctions et avertissements Dispo P ;

▷ 1.963 sanctions Dispo C, dont 1.700 avertissements : 1.116 à la suite d'une feuille d'accords ultimes et 584 avertissements « disponibilité active » ;

▷ 17.250 avertissements formels Dispo C ;

▷ 2.678 évaluations négatives Dispo J ;

▷ 4.580 avertissements formels Dispo J.

Il y a donc eu, en tout, 21.830 avertissements formels donnés dans

une décision négative n'entraîne pas de sanction, mais bien le passage à la phase suivante de la procédure, jusqu'au Collège des trois et l'éventuelle sanction. En disponibilité passive, il s'agira d'une convocation en audition.

Tenant compte de ces éléments, le tableau 2 devrait être complété pour Actiris par le tableau 3 (p. 109).

Plutôt que la comparaison du pourcentage d'évaluations positives du tableau 2, nous présentons ici la proportion d'évaluations négatives. Celle-ci est nettement moins élevée qu'en Wallonie. Il est vrai que les évaluations non concluantes ne sont pas considérées comme positives, que la procédure se poursuit, mais elles n'impliquent pas de possibilité de sanction, contrairement aux

Commentaires

▷ En disponibilité active, le VDAB et Actiris donnent également un nombre important de « pré-avertissements » qui ne sont pas repris dans le tableau 4 – ils ne sont pas prévus dans le cadre normatif et n'ont pas les mêmes conséquences juridiques. Au VDAB, il s'agit d'avertissements donnés dans le cadre de l'accompagnement ; il y en a eu 17.250 en 2019. Chez Actiris, il s'agit des entretiens de contrôle évalués non concluants dans le cadre des phases préalables au Collège des trois. Il y en a eu 15.747 en Dispo C.

▷ Dans le cadre de la disponibilité active, les conclusions à tirer de ce tableau comparatif sont évidentes : la région wallonne sanctionne nettement plus les chômeurs que les autres régions. Il y a eu près de 1.600 exclusions définitives, contre 20 en Flandre. Il y a aussi eu 3.650 exclusions temporaires contre 242. Pour prendre une autre unité de comparaison, cela revient à près de 1.000 ans de sanctions temporaires cumulées infligées en un an (912 ans pour être correct). En Flandre, le même calcul donne 41 ans...

En dispo active, la région wallonne sanctionne nettement plus les chômeurs que les autres régions

le cadre de l'accompagnement (les « signaux d'adaptation du comportement ») et 13.693 sanctions ou avertissement donnés par le service contrôle, toutes procédures confondues.

Focus spécifique Actiris

Dans le tableau 2 (p. 109), la somme des évaluations positives et négatives n'est pas égale au nombre de décisions. Cela est dû au fait que, de par la procédure en place, il existe une troisième possibilité de décision, à savoir « non concluant » aux deux premières étapes dans le cadre de la disponibilité active, mais aussi lors de la première en disponibilité passive. Dans le cadre du travail sur dossier et de l'entretien individuel,

évaluations négatives, proportionnellement peu nombreuses. Enfin, notons qu'en disponibilité passive, 20,42 % des évaluations seulement ont été négatives, en 2019. A titre de comparaison, au Forem, nous étions à 85,36 %.

Sanctions selon les flux ONEm

Les chiffres sont un peu différents de ceux présentés ci-avant : comme souligné, l'ONEm se base sur ce qui se trouve dans leurs flux et le timing est légèrement différent. Nous repreneons dans le tableau 4 (*ci-dessous*) la ventilation des sanctions effectivement infligées, en Dispo C, dont la hauteur est toujours imposée par le cadre normatif fédéral.

Les chiffres de la Dispo passive (tableau 5)

▷ La première conclusion à tirer de la lecture des tableaux 4 et 5 est que si le Forem sanctionne largement plus que les autres SPE dans le cadre de la disponibilité active, le VDAB et Actiris sanctionnent nettement plus les litiges dans le cadre de la disponibilité passive. Au VDAB, cela découle du modèle d'accompagnement mis en place, progressivement plus intensif. Une succession d'étapes doivent se dérouler avant qu'il n'y ait transmission au service contrôle, pouvant mener à une sanction en lien avec la recherche active d'emploi. Les DE sont par contre suivis de plus près quant à leur collaboration avec le

TABLEAU 4 DISPO CLASSIQUE

Dispo C	Total	Avertissements	Sanctions			
			Total	4 à 10 semaines	13 semaines	Exclusion
Forem	19.252	14.013	5.239	0	3.650	1.589
VDAB	1.962	1.700	262	113	129	20
Actiris	1.710	1.343	367	0	321	46
ADG	130	80	50	0	34	16

TABLEAU 5 DISPO PASSIVE

Dispo P	Total	Avertissements	Sanctions					
			Total	Présentation SPE	Présentation employeur	Refus d'emploi	Litiges formation	Litiges parcours d'insertion
Forem	4.672	2.789	1.883	1.510	233	6	117	17
VDAB*	9.022	102	8.920	7.222	474	188	466	556
Actiris	3.327	478	2.849	2.845	0	1	0	3
ADG	52	17	35	27	0	0	6	2

VDAB et la transmission au contrôle est immédiate dès qu'un manquement aux obligations de disponibilité passive est constaté. Dans la majorité des cas, un litige est ouvert parce qu'un DE ne s'est pas présenté à l'un des services du VDAB, mais nous voyons que tous les autres litiges sont davantage sanctionnés qu'au Forem. En outre, et cela relève d'un choix et non d'une obligation, le VDAB inflige presque systématiquement des sanctions financières, là où le Forem se limite souvent à un avertissement. Il s'agit d'un point d'attention important. A l'avenir, l'accompagnement adapté mis en place par le Forem devrait mener à une diminution du nombre de contrôles, et donc de sanctions et d'exclusions, dans le cadre du contrôle de la recherche active d'emploi. Il ne faudrait pas que, par effet de « vases communicants », l'accompagnement plus intensif de certains publics cibles mène à la multiplication de sanctions en disponibilité passive.

▷ Sur la seule base de ces tableaux, nous ne pouvons pas déterminer dans le cadre de quels litiges les avertissements ont été donnés. Vu le nombre total d'avertissements, cela n'a réellement d'impact que par rapport à notre analyse de la Dispo P au Forem. Le nombre d'évaluations négatives par type de litige, regroupant avertissements et sanctions, se trouve dans la note d'analyse portant sur le rapport détaillé du Forem. En croisant les données des deux rapports, nous voyons qu'il y a eu 2.269 avertissements pour défaut de présentation SPE et 433 pour défaut de présentation auprès d'un employeur.

▷ Actiris ne traite pas encore tous les litiges. C'est la raison qui explique

l'absence de cas de litiges pour défaut de présentation chez un employeur ou de litige liés à la formation. Dans les années à venir, la situation risque de changer à ce niveau.

▷ Le faible nombre de sanctions Forem pour le défaut de présentation employeur, alors qu'il s'agit par le passé du litige le plus important, s'explique par l'adaptation du cadre d'objectivation. Avant qu'il n'y ait transmission d'information et ouverture d'un litige, le conseiller-référent doit décider de placer le DE en « mode formel », ce qui implique un jugement négatif eu égard aux démarches qu'il réalise. Une fois en « mode formel », seul

le fait de ne pas candidater à une offre remise de la main à la main par le conseiller-référent pourra mener à un litige. A titre de comparaison, deux ans plus tôt, le Forem avait sanctionné ou averti 7.254 fois pour ce motif.

▷ Le défaut de présentation SPE est de loin le litige le plus important. Au niveau du Forem, l'intensification de la lutte contre l'absentéisme a aussi fait partie de l'adaptation du cadre d'objectivation, ce qui implique un nombre de sanctions plus important que par le passé, pour ce motif. C'est le revers de la médaille. En valeur absolue, pointons toutefois que cette augmentation est nettement moins importante que la diminution évoquée au point précédent.

Le problème des radiations

Notons enfin qu'une donnée ne figure pas dans ces tableaux : les exclusions infligées, c'est-à-dire la radiation de l'inscription comme DE, celle-ci étant une condition pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage ou d'insertion. Sur l'année 2019, le Forem a radié 3.619 DE, contre 23 seulement pour le VDAB, 0 pour Actiris et 27 pour l'ADG.

L'analyse juridique stricte du Forem, comme de l'ADG, est que cette radiation automatique est une obligation qui découle du cadre normatif : tous les cas de « défaut de présentation SPE » évalués négativement, y compris si la sanction est un avertisse-

En dispo passive, le VDAB et Actiris sanctionnent nettement plus les litiges

ment, devraient être suivis de la radiation. Il s'agit d'une double peine : en plus de la sanction financière directe ou de l'avertissement, le DE, s'il n'est pas notifié de la radiation et ne pense pas à se réinscrire, ne pourra pas bénéficier d'allocations. L'obligation de réinscription impose également des démarches administratives complémentaires inutiles, difficiles à réaliser pour les DE plus fragilisés qui connaissent des problèmes de mobilité.

L'analyse du VDAB et d'Actiris est différente, faute de quoi ils auraient procédé à, au minimum, 7.222 radiations en Flandre et 2.845 à Bruxelles – « au minimum », parce que l'inscription est également radiée, au Forem, suite à un aver-

⇒ tissement. A Bruxelles, ce litige de défaut de présentation SPE étant le seul litige traité, le nombre de radiations aurait été de 3.323 s'ils travaillaient comme le Forem. Or il n'y en a eu aucune. Le Forem devrait mettre fin à cette pratique de radiation automatique dans le cadre de la réforme de l'accompagnement intégrant une partie du contrôle, profitant ainsi enfin de la marge de manœuvre et d'interprétation dont bénéficient les régions depuis le transfert de compétences.

Quels changements au Forem et chez Actiris ?

Actiris gagnerait à mettre fin à sa politique brutale et disproportionnée vis-à-vis des chômeurs absents à des rendez-vous, en s'inspirant en la matière du Forem. Même si la prise en compte des différents types de sanctions nuance le tableau, c'est bel et bien le Forem qui, depuis la régionalisation, sanctionne le plus et c'est surtout lui qui inflige l'écrasante majorité des exclusions définitives

et des radiations. D'une part parce qu'il n'a pas saisi les opportunités d'améliorer ce que faisait l'ONEm, d'autre part parce qu'il adopte une interprétation maximaliste du cadre fédéral. Face aux critiques, le Forem réfléchit depuis plusieurs mois à rectifier ses procédures. Selon nos informations, il serait davantage tenté par le système VDAB (où des responsables du Forem ont effectué un « voyage d'études ») que par celui d'Actiris. Avec deux dangers. Celui, déjà évoqué, de sanctionner toujours autant en faisant passer les peines de la dispo active à la dispo passive. Et celui que ce phénomène soit amplifié par les différences fondamentales de vigueur du marché de l'emploi entre la Wallonie et la Flandre. Pour cette dernière, vu le quasi-plein emploi, le chômeur est quelqu'un qui a un problème et doit être accompagné pour remédier à ses faiblesses. On peut néanmoins se demander ce qu'il restera de ce « modèle » après le passage du coronavirus si une part importante du

chômage temporaire devient du chômage durable. Nous avons toujours contesté toute légitimité au contrôle de la disponibilité dans ses différentes modalités depuis 2004. Il a encore moins de sens dans la crise actuelle. C'est l'occasion ou jamais d'enfin en finir avec la chasse aux chômeurs ! □

(1) Pour tout savoir à ce propos, lire cet ouvrage de référence qui traite de la période avant la mise en place de la disponibilité active : Palsterman, Paul. « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1806, no. 21, 2003, pp. 5-48.

(2) Lire notre dossier sur cette régionalisation dans *Ensemble* n° 90 (mars 2016) et notre analyse sur la mise en application dans *Ensemble* n° 93 (mars 2017).

(3) En janvier 2018, nous avons fait cet exercice pour le site de *Politique*. L'article y est toujours consultable et est titré « Chômage : comprendre les différences entre régions pour les sanctions ».

(4) Cet article se base sur plusieurs notes techniques que nous avons pu consulter, nous en remercions les auteurs.

□ □ □

ARRÊTER LA MACHINE À EXCLURE !

Thierry Bodson, Secrétaire général de l'Interrégionale wallonne de la FGTB, réagit à notre analyse des chiffres.

Ensemble ! : Comme chaque année depuis la régionalisation, c'est la Wallonie qui sanctionne le plus en dispo active. Pourquoi le Forem n'a-t-il pas saisi les possibilités d'agir différemment de l'ONEm ?

Thierry Bodson : Notons d'abord que la Wallonie est celle qui sanctionne le moins en dispo passive. Et cela ne s'est pas fait tout seul. C'est l'action syndicale qui a permis que le cadre d'objectivation soit adapté pour traiter l'absence de réponses aux annonces. Et c'est le jour et la nuit : on est passé de plus de 7.000 sanctions à 200. Nous avons aussi obtenu qu'il soit fait usage des avertissements avant de sanctionner financièrement. Malheureusement, la personne responsable au Forem considèrerait que

l'avertissement était insuffisant et qu'il fallait radier les chômeurs qui avaient reçu un simple avertissement ! Il a fallu se battre et écrire à la ministre pour que cela cesse.

Mais, en effet, on doit constater aujourd'hui encore que le Forem est le seul organisme régional qui n'utilise pas la possibilité de fonctionner autrement au sein du cadre normatif. On continue à consacrer des moyens à des choses inutiles au lieu de se concentrer sur celles qui peuvent aider les sans-emploi.

Il semble que le modèle du VDAB séduise le Forem. N'y a-t-il pas le risque que le modèle ne soit pas transposable vu la différence entre les marchés de l'emploi de Flandre et de Wallonie ?

La méthodologie prévue est un peu différente car en effet ni les marchés de l'emploi ni les profils des sans-emploi ne sont comparables. Ce qui est prévu au Forem, c'est une grille rigoureuse d'analyse, d'objectivation. Elle devrait permettre d'avoir enfin en Wallonie des évaluations positives sur dossier et d'aller vers un transfert que je demande depuis longtemps des moyens du contrôle vers l'accompagnement.

Est-ce qu'avec la crise du coronavirus, le contrôle des chômeurs n'est pas encore plus absurde qu'avant ?

Les mesures qui ont été obtenues pendant la crise,

Thierry Bodson :
« C'est l'occasion ou jamais d'arrêter le contrôle de la dispo active ! »



par exemple l'allègement du contrôle des jeunes en stage d'insertion, ne l'ont pas été facilement. Il a fallu également que j'écrive à la ministre pour obtenir ça. J'ai l'impression que dans le monde entier, on a compris que le monde d'après ne pouvait être comme celui d'avant, sauf manifestement à l'ONEm. Le Forem n'a pas prévu d'augmenter le budget d'accompagnement pour 2021 alors qu'il y a aura de nouveaux demandeurs d'emploi. C'est vraiment l'occasion ou jamais d'arrêter le contrôle de la dispo active !