

Le «contrôle des chômeurs». Des phrases choc à la réalité

Les évaluations négatives de l'effort de recherche d'emploi pleuvent-elles ? Les chômeurs cherchent-ils trop peu ? A en croire les titres récents dans les médias, ceci ne fait aucun doute. Nous montrons qu'à y regarder de plus près, ces conclusions sont incorrectes.

Muriel Dejemeppe

Bruno Van der Linden¹

À l'initiative du gouvernement fédéral, l'ONEM a mis en place, il y aura 10 ans en juillet prochain, la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, nommée la «procédure de suivi» par l'ONEM, mais plus communément appelée le «contrôle des chômeurs». Cette procédure consiste à convoquer les chômeurs indemnisés pour des entretiens individuels périodiques durant lesquels un facilitateur de l'ONEM évalue leurs activités de recherche d'emploi (cf. encadré 1 pour plus de détails). Avant 2013, tous les chômeurs indemnisés en dessous de 50 ans étaient concernés par contrôle des chômeurs. En août 2012, une nouvelle procédure de suivi, plus intensive, est entrée en vigueur pour les jeunes bénéficiaires d'une allocation d'insertion² (cf. encadré 2). La procédure de suivi a ensuite été élargie, au 1^{er} janvier 2013, aux chômeurs *entrants*³ âgés de 50 à 54 ans au 1^{er} janvier 2013. La *plupart* des catégories des demandeurs d'emploi inoccupés et indemnisés par l'ONEM courent désormais un risque de réduction ou de suspension, temporaire ou non, des allocations de chômage en raison d'une intensité de recherche d'emploi insuffisante. Enfin, depuis le 1^{er} août 2013, une troisième procédure de suivi est applicable aux jeunes demandeurs d'emploi qui ont terminé ou quitté l'école et *qui ne touchent pas encore d'allocations* (cf. encadré 2).

La politique de contrôle des chômeurs reste controversée depuis sa mise en place en juillet 2004. «Chasse aux chômeurs» dans un contexte de crise économique profonde pour les uns, ingrédient essentiel de toute politique de réduction du chômage pour les autres. Ce débat est d'ailleurs largement relayé par les médias au gré de la sortie des rapports annuels de l'ONEM sur le sujet.

¹ Nous remercions l'ONEM pour la mise à disposition de données.

² Anciennement mal nommée «allocation d'attente», l'allocation d'insertion est octroyée aux jeunes disposant d'un diplôme suffisamment élevé et n'ayant pas travaillé un temps suffisant pour ouvrir le droit aux allocations de chômage.

³ Par «entrants», «ne sont, en fait, concernés que les chômeurs qui ont introduit une demande d'allocations comme chômeur complet après le 31 janvier 2013 et qui soit ont été admis pour la première fois aux allocations de chômage, soit ont obtenu un retour à la première période d'indemnisation» (ONEM, 2014b, p. 93).

Le 13 janvier 2014, on pouvait ainsi lire sur le site internet de RTL : «L'ONEM contrôle les chômeurs : les évaluations négatives pleuvent. Les chômeurs sont régulièrement évalués par l'ONEM. Mais, dans près de la moitié des cas, leur premier entretien se solde par une évaluation négative». De son côté, l'émission *Matin Première* de la RTBF lançait, le même jour, son débat *Connexions* sur le thème «*Contrôle des chômeurs : est-on trop exigeant ?*». Comme amorce au débat, le site internet de l'émission rapportait, sur base de chiffres de l'ONEM pour le premier semestre 2013 publiés par *Vers l'Avenir* : «de plus en plus de sanctions, à l'encontre des chômeurs, dans le cadre de la procédure d'activation de leur recherche d'emploi. 14% des demandeurs d'emplois contrôlés par l'ONEM finissent par être sanctionnés, faute d'avoir pu démontrer qu'ils cherchent efficacement un emploi». Enfin, dans son édition du 13 mars 2014, la *Libre Belgique* titrait en «Une» : «*Un chômeur sur deux ne cherche pas activement de l'emploi*», à partir de sa lecture du dernier rapport de l'ONEM sur l'activation du comportement de recherche d'emploi (ONEM, 2014a).

Ces conclusions tirées des chiffres de l'ONEM sont d'ailleurs régulièrement reprises par différents organes (syndicats, organisations patronales, partis politiques) pour soutenir leur propre revendication en matière de contrôle des chômeurs. Dans la *Libre Belgique* du 14 mars 2014 (p. 6), alors que Pedro Rodriguez (CSC) déploie «le dernier rapport de l'ONEM et ses conclusions» et en déduisait que «les critères d'évaluation de l'ONEM sont bureaucratiques», Thierry Bodson (FGTB) était ravi «de découvrir la 'Une' de 'La Libre'» du 13 mars. Selon lui, le rapport de l'ONEM «montrait à quel point il avait raison de dénoncer les 55.000 exclusions» attendues parmi les jeunes bénéficiaires d'allocations d'insertion «car ces 55.000 exclus, ils font partie des 53% de chômeurs qui ont obtenu des évaluations positives au contrôle de la disponibilité de l'ONEM».⁴

Malheureusement, ces conclusions en matière de contrôle des chômeurs reposent très (trop) souvent sur une lecture inappropriée des statistiques officielles publiées par l'ONEM. Dans ce numéro de *Regards économiques*, nous proposons une quantification précise et objective du public cible de la procédure de suivi classique de l'ONEM et de son importance relative par rapport au nombre de chômeurs indemnisés en Belgique, depuis la mise en place de la procédure de contrôle en 2004 jusqu'en 2013.

Ne sont pas prises en considération dans ce panorama statistique les procédures de contrôle spécifiques qui s'appliquent aux jeunes demandeurs d'emploi inoccupés qui ne touchent pas encore d'allocations ou qui sont bénéficiaires d'une allocation d'insertion. En effet, nous manquons de recul pour ces dispositifs. Par ailleurs, notre étude n'a pas pour ambition de discuter du bien-fondé du contrôle de l'effort de recherche d'emploi. Le lecteur intéressé par cette importante question trouvera des éléments de réponse dans «*L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?*» (*Regards économiques*, 85, 2011) ainsi que dans «*Le contrôle de la recherche d'emploi est-il efficace ?*» (*Revue française d'économie*, XXVII, 1, 65-106, 2012).

1. Flux annuels de participants

Dans ce qui suit, nous distinguons les quatre étapes principales de la procédure de suivi classique (cf. encadré 1) : la lettre d'avertissement, le premier, le deuxième et le troisième entretien d'évaluation.

Ci-dessous, dans le tableau 1, nous présentons le nombre annuel de chômeurs indemnisés qui ont participé à l'une des étapes de la procédure de suivi (lettre

⁴ Les exclusions dont il est question ici et dont nous ne cautionnons en aucun cas le chiffrage, réfèrent aux exclusions dans le cadre d'une nouvelle réglementation (1^{er} janvier 2012) qui limite à trois ans la durée d'octroi des allocations d'insertion.

... Flux annuels de participants

d'avertissement, premier, deuxième et troisième entretien d'évaluation), de 2004 à 2013. Nous distinguons également les participants par tranche d'âge (< 30 ans, 30-39 ans et 40-49 ans⁵). Enfin, nous calculons, pour chacun des trois entretiens, le pourcentage de chômeurs indemnisés dont les efforts de recherche ont été évalués positivement et négativement.

Tableau 1. Flux annuel de participants à l'une des étapes de la procédure de suivi, de 2004 à 2013, en Belgique et par classe d'âge.

Source : ONEM et calculs propres

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total										
Avertissement	58.228	158.026	200.949	186.371	131.692	138.668	138.504	125.536	117.563	72.995*
Entretien 1	3.534	47.344	84.473	91.905	93.844	80.398	75.619	65.261	68.236	72.757
% positif	62,7%	67,6%	58,9%	52,6%	51,6%	51,2%	54,2%	54,2%	52,3%	50,6%
% négatif	37,3%	32,4%	41,1%	47,4%	48,4%	48,8%	45,8%	45,8%	47,7%	49,4%
Entretien 2	0	3.280	13.297	24.157	32.158	29.981	27.796	25.793	24.237	28.157
% positif	0	67,9%	69,1%	67,8%	63,0%	58,3%	62,6%	61,9%	59,7%	54,5%
% négatif	0	32,1%	30,9%	32,2%	37,0%	43,3%	37,4%	38,1%	40,3%	45,5%
Entretien 3	0	121	886	2.486	4.493	6.855	6.399	5.831	5.756	6.227
% positif	0	52,9%	52,9%	52,7%	50,7%	49,5%	55,6%	54,0%	53,6%	50,7%
% négatif	0	47,1%	47,1%	47,3%	49,3%	50,5%	44,4%	46,0%	46,4%	49,3%
< 30 ans										
Avertissement	58.228	125.926	81.365	63.904	56.232	57.655	55.322	46.501	49.911	8.044*
Entretien 1	3.534	47.271	45.647	32.604	32.665	27.130	23.580	17.651	20.671	24.956
% positif	62,7%	67,6%	62,4%	53,0%	46,4%	43,3%	45,1%	42,2%	42,5%	44,5%
% négatif	37,3%	32,4%	37,6%	47,0%	53,6%	56,7%	54,9%	57,8%	57,5%	55,5%
Entretien 2	0	3.280	11.137	9.009	11.030	11.068	9.445	8.379	8.338	11.078
% positif	0	67,9%	67,8%	57,1%	53,6%	45,9%	49,7%	49,5%	47,5%	44,7%
% négatif	0	32,1%	32,2%	42,9%	46,4%	54,1%	50,5%	50,5%	52,5%	55,3%
Entretien 3	0	121	882	1.514	1.965	2.819	2.535	2.284	2.313	2.678
% positif	0	52,9%	53,1%	48,7%	45,0%	42,7%	46,4%	39,8%	43,6%	45,4%
% négatif	0	47,1%	46,9%	51,3%	55,0%	57,3%	53,6%	60,2%	56,4%	54,6%
30-39 ans										
Avertissement	0	32.100	93.410	50.503	38.829	43.211	44.281	40.409	33.642	28.518
Entretien 1	0	73	38.673	33.428	31.369	26.093	26.632	22.430	22.513	20.752
% positif	0	47,9%	54,9%	55,5%	56,9%	53,3%	58,1%	56,4%	54,9%	50,0%
% négatif	0	52,1%	45,1%	44,5%	43,1%	46,7%	41,9%	43,6%	45,1%	50,0%
Entretien 2	0	0	2.160	13.026	9.124	9.387	9.218	8.441	7.481	7.686
% positif	0	0	75,6%	73,1%	62,5%	62,4%	66,2%	63,5%	61,3%	53,2%
% négatif	0	0	24,4%	26,9%	37,5%	37,6%	33,8%	36,5%	38,7%	46,8%
Entretien 3	0	0	4	963	1.534	2.060	1.989	1.823	1.725	1.706
% positif	0	0	25,0%	59,2%	52,7%	51,0%	56,5%	59,6%	53,9%	48,2%
% négatif	0	0	75,0%	40,8%	47,3%	49,0%	43,5%	40,4%	46,1%	51,8%
40-49 ans										
Avertissement	0	0	26.174	71.964	36.631	37.802	38.901	38.626	34.010	36.433
Entretien 1	0	0	153	25.873	29.810	27.175	25.407	25.180	25.052	27.049
% positif	0	0	34,0%	48,3%	51,7%	57,3%	58,4%	60,6%	57,9%	56,8%
% négatif	0	0	66,0%	51,7%	48,3%	42,7%	41,6%	39,4%	42,1%	43,2%
Entretien 2	0	0	0	2.122	12.004	9.526	9.133	8.973	8.418	9.393
% positif	0	0	0,0%	80,4%	72,0%	68,7%	72,4%	71,9%	70,3%	67,1%
% négatif	0	0	0,0%	19,6%	28,0%	31,3%	27,6%	28,1%	29,7%	32,9%
Entretien 3	0	0	0	9	994	1.976	1.875	1.724	1.718	1.843
% positif	0	0	0	33,3%	58,9%	57,7%	67,1%	66,8%	66,8%	60,7%
% négatif	0	0	0	66,7%	41,1%	42,3%	32,9%	33,2%	33,2%	39,3%

* La forte diminution du nombre d'avertissements entre 2012 et 2013 est directement liée à l'envoi de lettres d'avertissement (ou d'information) spécifiques aux allocataires d'insertion soumis à une nouvelle réglementation.

⁵ Comme une seule lettre d'avertissement est recensée pour les 50-54 ans en 2013, nous ne reprenons pas ce groupe d'âge dans notre analyse. Selon l'ONEM (2014a, p. 32), l'envoi des premières lettres d'avertissement pour cette tranche d'âge n'est programmé au plus tôt qu'en février 2014.

... Flux annuels de participants

Ces données proviennent des rapports annuels de l'ONEM de 2004 à 2013, en particulier la section consacrée à «*L'activation du comportement de recherche d'emploi du chômeur complet*». Il est important de noter que l'information disponible dans les rapports annuels de l'ONEM mesure des *flux cumulés* de chômeurs passés par diverses étapes de la procédure de suivi entre deux moments (le début de la procédure – soit le 1^{er} juillet 2004, 2005 et 2006 pour les < 30 ans, les 30-39 ans et les 40-49 ans respectivement – et le 31 décembre de l'année en cours). Afin de mesurer des *flux annuels* de chômeurs participant à l'une des étapes de la procédure de suivi, nous devons dès lors soustraire au flux cumulé de l'année en cours le flux cumulé de l'année précédente. Pour la première année d'entrée en vigueur du contrôle des chômeurs, le flux annuel correspond au flux cumulé. Il importe également de préciser que, dans la comptabilisation des avertissements et des entretiens, sont pris en compte ceux qui sont arrivés au deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième cycle de la procédure de suivi. En effet, un chômeur qui est évalué positivement au terme d'un entretien d'évaluation est susceptible d'entamer un nouveau cycle de la procédure (ou une nouvelle «procédure» selon la terminologie ONEM) six mois plus tard.

Entre 2012 et 2013, on constate une forte diminution du nombre de lettres d'avertissement envoyées par les services de l'ONEM. Cette diminution est directement liée à l'envoi de lettres d'avertissement (ou d'information) spécifiques aux bénéficiaires d'allocation d'insertion soumis à une nouvelle réglementation (cf. encadré 2). Dès lors, dans ce qui suit, nous commentons essentiellement les chiffres de 2012.

A la lecture du tableau 1, nous pouvons dresser les trois constats suivants :

1. En 2012, 215.792 chômeurs indemnisés ont été concernés par une des étapes de la procédure de suivi de l'ONEM, que ce soit à travers la réception d'une lettre d'avertissement (117.563, soit 54%) ou à travers la participation à un entretien (98.229, soit 46%). Ce chiffre est toutefois une borne supérieure, un chômeur pouvant participer à plusieurs étapes au cours d'une même année (un premier et un deuxième entretien par exemple).
2. En 2012 toujours, les chômeurs de moins de 30 ans représentaient 38% des participants à la procédure de suivi, contre 30% et 32% pour les 30-39 ans et 40-49 ans respectivement.
3. Dans chaque tranche d'âge, on constate une forte augmentation du nombre de participants à la procédure de suivi dans l'année (ou les deux années) qui suit (suivent) sa mise en place. Pour rappel, la procédure de suivi est entrée en vigueur pour les moins de 30 ans en 2004, les 30-39 ans en 2005 et les 40-49 ans en 2006. Dans les années ultérieures (à partir de 2008), le nombre annuel de participants semble se stabiliser.
4. Si on exclut les premières années de mise en œuvre de la procédure, le pourcentage d'évaluations négatives (efforts de recherche d'emploi jugés insuffisants par l'ONEM) lors d'un entretien tourne globalement autour des 45%. Il y a toutefois une grande variabilité de ce pourcentage selon l'entretien et la tranche d'âge. On passe d'environ 30% d'évaluations négatives pour les 40-49 ans lors du deuxième entretien à près de 60% pour les < 30 ans lors du troisième entretien. Pour un entretien et une année donnée, le taux d'évaluation négative décroît généralement avec l'âge.
5. Depuis 2008, il y a en moyenne un peu moins de 3.000 chômeurs indemnisés qui ont une évaluation négative de leurs efforts de recherche au troisième entretien et qui perdent donc le droit aux allocations de chômage.⁶

⁶ Le droit aux allocations de chômage sera rouvert au terme d'une période d'emploi suffisante.

2. Taux de participation aux entretiens parmi les chômeurs avertis

Il est important de noter que l'information disponible au tableau 1 mesure des flux de chômeurs passés par diverses étapes de la procédure de suivi au cours d'une année particulière. Certains chômeurs avertis ne prendront jamais part à un entretien d'évaluation en raison d'une reprise durable d'emploi, d'autres participeront à leur premier entretien au cours de l'année en cours, mais d'autres plus nombreux le feront l'année suivante compte tenu de la durée entre l'avertissement et le premier entretien (au moins 8 mois). À l'autre extrême, les chômeurs prenant part à un troisième entretien au cours d'une année particulière sont entrés dans la procédure de suivi (c'est-à-dire ont reçu une lettre d'avertissement) lors d'une année antérieure et sont passés par toutes ses étapes. Autrement dit, dans le tableau 1 (tout comme dans les tableaux des rapports annuels de l'ONEM), on ne trouve pas la fraction des chômeurs avertis qui ont participé à un premier, deuxième ou troisième entretien d'évaluation.

Les chiffres rapportés au tableau 2 sont une approximation des taux de participation à chacun des trois entretiens d'évaluation *parmi les chômeurs avertis* et constituent des moyennes sur la période 2004-2013. Ces taux sont mesurés pour l'ensemble des chômeurs avertis (toute classe d'âge confondue) et par classe d'âge. L'encadré 3 explique la méthodologie suivie pour mesurer ces taux.

Tableau 2. Taux de participation aux entretiens d'évaluation parmi les chômeurs avertis, en Belgique et par classe d'âge, moyenne sur la période 2004-2013

Source : ONEM et calculs propres

Entretien n°	1		2		3	
	positive	négative	positive	négative	positive	négative
Total	53%		17%		3,2%	
	29%	24%	11%	7%	1,7%	1,5%
< 30 ans	45%		14%		3,0%	
	24%	21%	7%	7%	1,3%	1,7%
30-39 ans	58%		18%		3,3%	
	32%	26%	12%	6%	1,8%	1,5%
40-49 ans	62%		22%		3,8%	
	34%	28%	16%	6%	2,4%	1,4%

Note de lecture : Les pourcentages donnés dans la 1^{re} ligne de chaque catégorie (Total, < 30 ans, 30-39 ans et 40-49 ans) correspondent à la part des chômeurs qui ont été avertis par l'ONEM (entre 2004 et 2011), et qui ont pris part à un 1^{er}, 2^e ou 3^e entretien (entre 2004 et 2013). Le tableau nous apprend donc, à titre d'illustration, que seuls 3,3% des chômeurs âgés de 30-39 ans qui ont été avertis par l'ONEM participent à un 3^e entretien d'évaluation. Les pourcentages donnés dans la 2^e ligne de chaque catégorie correspondent à la part des chômeurs qui ont été avertis par l'ONEM (entre 2004 et 2011), qui ont participé à un 1^{er}, 2^e ou 3^e entretien (entre 2004 et 2013) et y ont reçu une évaluation positive (négative). Le tableau nous apprend donc, à titre d'illustration, que seuls 1,8% des chômeurs âgés de 30-39 ans qui ont été avertis par l'ONEM participent à un 3^e entretien et y reçoivent une évaluation positive. De ce pourcentage, on peut inférer que 55% (1,8% divisé par 3,3%) des chômeurs de 30-39 ans qui ont été avertis et qui ont finalement participé à un 3^e entretien, reçoivent une évaluation positive de leurs efforts de recherche d'emploi lors de ce 3^e entretien.

A la lecture du tableau 2, nous pouvons dresser les cinq constats suivants :

1. Un peu plus de la moitié (53%) des chômeurs indemnisés *qui ont été avertis* au cours d'une période particulière participent à un premier entretien d'évaluation. Ce taux de participation chute à 17% et 3% lorsqu'on envisage la participation des chômeurs avertis au deuxième et troisième entretien respectivement.
2. Seuls 1,5% des chômeurs *qui ont été avertis* au cours d'une période particulière voient leurs efforts de recherche évalués négativement lors d'un troisième entretien et sont dès lors exclus définitivement du bénéfice des allocations.

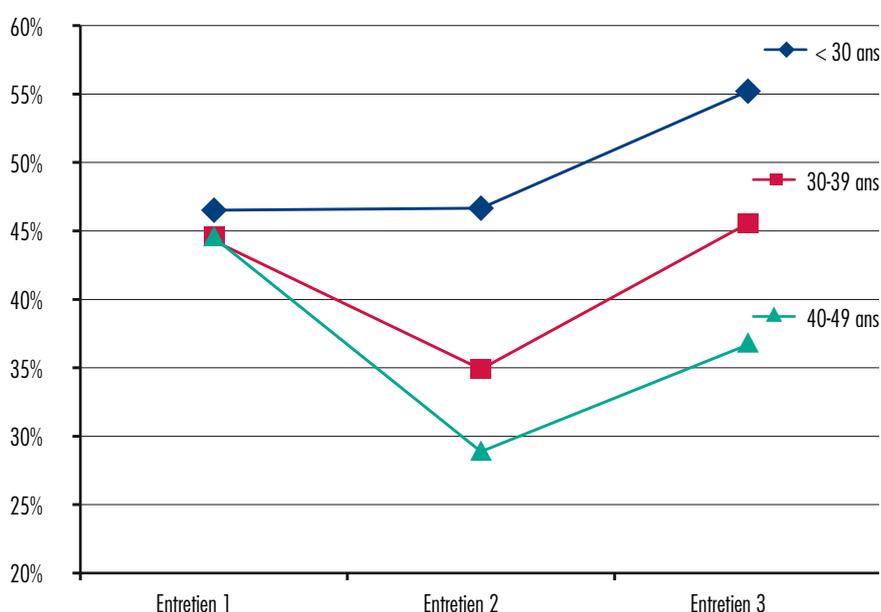
... **Taux de participation aux entretiens parmi les chômeurs avertis**

3. On constate des taux de participation aux entretiens plus faibles pour les jeunes chômeurs (moins de 30 ans). Leurs chances de trouver un emploi sont en effet, en moyenne, plus élevées que celles de leurs aînés; les jeunes chômeurs *avertis* sont donc moins susceptibles de participer à un entretien d'évaluation.

4. La fraction des chômeurs *avertis* qui ont fourni des efforts suffisants pour chercher un emploi lors d'un entretien particulier est *toujours égale à ou plus élevée que* la fraction de ceux qui n'ont pas fourni des efforts suffisants.⁷

5. Si, pour chaque tranche d'âge, on rapporte la fraction *des avertis* ayant eu une évaluation négative lors d'un entretien particulier avec la fraction *des avertis* ayant participé à cet entretien (par exemple, 21% divisé par 45%, soit 47% pour les < 30 ans à l'entretien n°1), on obtient le taux d'évaluations négatives par classe d'âge et par entretien. Celui-ci est repris dans le graphique 1. Comme nous l'avions déjà souligné à la lecture du tableau 1, ce taux décroît généralement avec l'âge. Le taux d'évaluations négatives a un profil en «V» à travers les trois entretiens de contrôle, excepté pour les plus jeunes où le taux d'évaluation négative au deuxième entretien est très proche de celui obtenu au premier entretien.

Graphique 1. Taux d'évaluations négatives selon la classe d'âge et l'entretien, moyenne sur la période 2004-2013



3. Incidence du contrôle des chômeurs parmi l'ensemble des chômeurs indemnisés

Les nombres absolus de chômeurs concernés par une des étapes de la procédure de suivi au cours d'une année particulière (cf. tableau 1) nous apportent des informations utiles sur le fonctionnement de la procédure de contrôle des chômeurs. Le tableau 2 nous informe, lui, de fréquences au sein de la population avertie. Toutefois, ces chiffres ne nous donnent aucune indication sur l'incidence du dispositif, c'est-à-dire sur la fraction du *total* des personnes en chômage indemnisé qui, à un moment donné du temps, sont susceptibles de participer à une action dans le cadre de la procédure de suivi.

Cette incidence du dispositif de contrôle de l'effort de recherche est le rapport de deux nombres. Le numérateur de ce taux est simplement le nombre mensuel moyen de participants à une des étapes de la procédure de suivi (soit, pour une

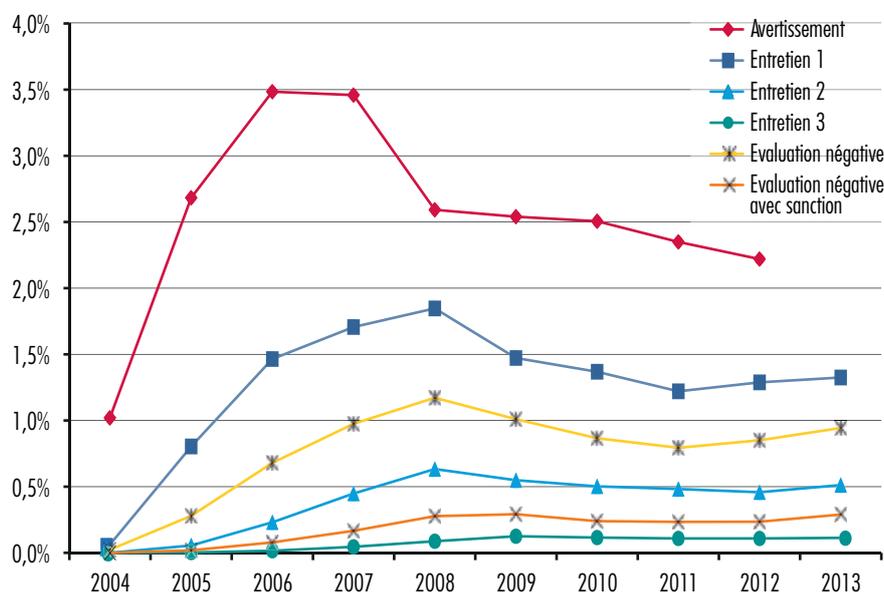
⁷ A une exception près, pour les chômeurs âgés de moins de 30 ans au troisième entretien.

... Incidence du contrôle des chômeurs parmi l'ensemble des chômeurs indemnisés

année particulière, le nombre d'avertis, le nombre de participants à l'entretien 1, 2 ou 3, répertorié dans le tableau 1, divisé par 12). Le dénominateur de ce taux est la population susceptible de participer un jour à la procédure de suivi, soit le total des demandeurs d'emploi inoccupés et indemnisés par l'ONEM (les «DEI indemnisés»)⁸. Au cours d'un mois particulier, les DEI indemnisés sont la somme de ceux présents à la fin du mois précédent (le *stock*), augmentés des nouveaux DEI indemnisés au cours du mois considéré (le *flux*). Autant nous disposons de données annuelles sur le nombre moyen de DEI indemnisés en fin de mois⁹, autant le flux mensuel moyen des nouveaux DEI indemnisés n'est pas rapporté dans les statistiques officielles de l'ONEM. Nous avons donc calculé, pour chaque année de 2004 à 2013, un taux mensuel moyen de participation à l'une des étapes de la procédure de suivi parmi les DEI indemnisés présents en fin de mois (cf. graphique 2). Etant donné qu'il ne tient pas compte du flux des nouveaux entrants en cours de mois, ce taux surévalue le taux de participation à une des étapes de la procédure de suivi de l'ONEM.

Graphique 2. Incidence du contrôle des chômeurs parmi les DEI indemnisés, 2004-2013¹⁰

Source : ONEM et calculs propres



L'analyse du graphique 2 nous amène à tirer les trois conclusions suivantes :

1. Dans les années qui ont suivi celles de la mise en œuvre de la politique de contrôle, on assiste à une stabilisation de la part de chômeurs indemnisés susceptible de recevoir un avertissement au cours d'un mois particulier. Ainsi, entre 2008 et 2012, un peu moins de 2,5% des chômeurs indemnisés en Belgique ont reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM au cours d'un mois donné (soit mensuellement, environ 11.000 chômeurs avertis pour 445.000 chômeurs complets indemnisés).¹¹
2. Compte tenu de la durée prévue entre les différentes étapes de la procédure

⁸ Sur la période 2004-2013, tous les demandeurs d'emploi indemnisés ne sont évidemment pas concernés par la procédure de contrôle, en particulier les chômeurs âgés de plus de 50 ans. L'objectif global du système d'activation du comportement de recherche d'emploi étant la réduction du chômage indemnisé, il nous semble toutefois opportun de ne pas restreindre la population susceptible de participer un jour à la procédure de suivi au dénominateur du ratio.

⁹ Voir http://www.ONEM.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=FR

¹⁰ Nous ne rapportons pas le ratio obtenu pour l'avertissement en 2013, en raison de la diminution artificielle du nombre d'avertissements en 2013 consécutif à une nouvelle réglementation pour les jeunes bénéficiaires d'allocation d'insertion (cf. encadré 2).

¹¹ Si on restreint le dénominateur du ratio aux DEI indemnisés de moins de 50 ans (concernés par la procédure de suivi sur la période 2004-2013), on obtient un taux de l'ordre de 3,5%.

... Incidence du contrôle des chômeurs parmi l'ensemble des chômeurs indemnisés

de suivi¹² et des sorties du chômage, le taux de participation diminue au fur et à mesure que l'on avance dans ces étapes, le taux de participation mensuel à un premier, deuxième et troisième entretien atteignant 1,3%, 0,5% et 0,1% respectivement en 2013.¹³

3. En rapportant le nombre mensuel moyen d'évaluations négatives au nombre moyen de chômeurs indemnisés en fin de mois, on obtient qu'en 2013, par mois, un peu moins d'1% du stock de chômeurs complets indemnisés obtenait une évaluation négative lors d'un entretien d'évaluation (courbe «Evaluation négative»). A peine un tiers d'entre eux, soit 0,3% des chômeurs indemnisés, l'obtenait lors d'un deuxième ou troisième entretien (courbe «Evaluation négative avec sanction») en subissant dès lors une sanction (temporaire pour le deuxième entretien, permanente pour le troisième entretien).

En guise de conclusion

En conclusion, reprenons quelques déclarations récentes dans la presse (cf. introduction) et analysons-les à l'aune des chiffres présentés dans ce numéro de *Regards économiques*.

- ◆ «L'ONEM contrôle les chômeurs : les évaluations négatives pleuvent. Les chômeurs sont régulièrement évalués par l'ONEM. Mais, dans près de la moitié des cas, leur premier entretien se solde par une évaluation négative.»

Le tableau 2 (colonne «Entretien n°1» et lignes du «Total») nous enseigne que, parmi les chômeurs qui prennent part à un premier entretien à l'ONEM, 48% (soit 24% divisé par 53%), soit effectivement «près de la moitié», reçoivent une évaluation négative de leurs efforts de recherche d'emploi. Mais si l'on rapporte le nombre de chômeurs qui ont une évaluation négative au 1^{er} entretien au nombre de chômeurs qui ont été un jour avertis de leur entrée dans la procédure de suivi de l'ONEM (au moins 8 mois avant le 1^{er} entretien), seul 1 chômeur sur 4 avertis (24%) voit finalement ses efforts de recherche jugés insuffisants lors d'un 1^{er} entretien, pour 7 sur 100 (7%) lors d'un 2^e entretien, et seulement 3 pour 200 (1,5%) lors d'un 3^e entretien ! L'étalement de la procédure de contrôle sur de nombreux mois, durant lesquels nombre de chômeurs avertis quittent le chômage indemnisé pour un emploi, une formation ou d'autres destinations non visées par la procédure de suivi, explique que les évaluations négatives ne «pleuvent» pas parmi les chômeurs avertis. Quant à dire que les chômeurs sont «régulièrement évalués par l'ONEM», soulignons qu'à peine 2% du total des chômeurs indemnisés participent chaque mois à un entretien d'évaluation de l'effort de recherche d'emploi à l'ONEM.

- ◆ «De plus en plus de sanctions, à l'encontre des chômeurs, dans le cadre de la procédure d'activation de leur recherche d'emploi. 14% des demandeurs d'emplois contrôlés par l'ONEM finissent par être sanctionnés, faute d'avoir pu démontrer qu'ils cherchent efficacement un emploi.»

Sur base du tableau 2, entre 2004 et 2013, parmi 53% de chômeurs avertis qui participent à un premier entretien de contrôle à l'ONEM, 13% (soit 7% divisé par 53%) ont une évaluation négative au deuxième entretien, assortie d'une sanction temporaire de 4 mois, et 3% (soit 1,5% divisé par 53%) ont une évaluation négative au troisième entretien assortie d'une exclusion du droit aux allocations

¹² Au moins 8 mois entre l'avertissement et le premier entretien et 4 mois entre les entretiens ultérieurs.

¹³ Si on restreint le dénominateur du taux de participation aux chômeurs indemnisés de moins de 50 ans (non concernés par la procédure ACR sur la période 2004-2013), on obtient des taux de participation mensuels à un premier, deuxième et troisième entretien atteignant 1,8%, 0,7% et 0,2% respectivement en 2013.

... En guise de conclusion

de chômage. On arrive donc à 16% des chômeurs indemnisés et contrôlés par l'ONEM (lors d'un premier entretien) qui subissent une sanction (temporaire ou non), faute d'avoir pu démontrer des efforts de recherche d'emploi suffisants. Par contre, aucun élément ne permet d'affirmer qu'il y a de plus en plus de sanctions dans le cadre de la procédure de suivi de l'ONEM. Depuis 2008, le nombre annuel d'exclusions *pour motif de recherche d'emploi insuffisante* est stabilisé sous les 3.000 unités annuelles.

◆ «Un chômeur sur deux ne cherche pas activement de l'emploi.»

Précisons d'emblée qu'il est *mission impossible* de conclure cela sur base des statistiques de l'ONEM. La seule chose que ces statistiques nous enseignent est que, *parmi les chômeurs avertis qui prennent part à un entretien d'évaluation de l'effort de recherche à l'ONEM*, un peu moins de la moitié (44%, cf. tableau 2¹⁴) reçoivent une évaluation négative en raison d'une recherche d'emploi jugée insuffisante par un facilitateur de l'ONEM. Il faudrait donc réécrire la phrase comme : «Un peu moins d'un chômeur sur deux, averti et contrôlé par l'ONEM, voit ses efforts de recherche jugés insuffisants.» Par contre, s'il s'agit de mettre en perspective le nombre de chômeurs évalués négativement par l'ONEM par rapport à l'ensemble des chômeurs indemnisés en Belgique, nous pouvons affirmer qu'en 2013 : «par mois, à peine 1 chômeur indemnisé sur 100 voyait ses efforts de recherche jugés insuffisants par l'ONEM». On est donc très loin des «1 chômeur sur 2».

Nous n'adhérons pas à l'adage selon lequel «on fait dire ce que l'on veut aux statistiques». Notre contribution est en revanche un appel à lire les statistiques avec rigueur.

Soulignons enfin que, dans certains cas, le contrôle par un facilitateur de l'ONEM des efforts de recherche d'emploi peut, comme tout contrôle d'un objet imparfaitement observé, mener à des évaluations erronées et donc injustes. Les indicateurs de démarches *vérifiables* de recherche d'emploi ne fournissent qu'une information imparfaite de l'activité *effective* de recherche d'emploi. L'incitation à collationner des preuves écrites peut de plus détourner certains d'une recherche active mais moins formelle (via leurs réseaux de connaissance par exemple). C'est la raison pour laquelle des possibilités de recours (aux tribunaux du travail et à la Commission Administrative Nationale) existent, et des formations régulières des facilitateurs, assorties de consignes à propos de leurs procédures de travail, sont organisées par l'ONEM. Nous estimons néanmoins que du progrès peut encore être réalisé pour limiter ces erreurs d'évaluation, même si les contrôles des efforts de recherche d'emploi présenteront toujours une certaine marge d'erreur. Dans «[L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ?](#)» (*Regards économiques*, 85, 2011, p.10), nous formulons quelques suggestions d'amélioration par rapport au contrôle réalisé dans le cadre de la procédure de suivi de l'ONEM.

Muriel Dejemeppe est professeure d'économie à l'UCL et chercheuse à l'IRES.

Bruno Van der Linden est maître de recherche du Fonds National de la Recherche Scientifique - FNRS, professeur d'économie à l'UCL et chercheur à l'IRES.

Muriel Dejemeppe
muriel.dejemeppe@uclouvain.be
perso.uclouvain.be/muriel.dejemeppe
et Bruno Van der Linden
bruno.vanderlinden@uclouvain.be
perso.uclouvain.be/bruno.vanderlinden/

¹⁴ Sur base du tableau 2, dans les deux lignes consacrées au total, on divise (24% + 7% + 1,5%) par (53% + 17% + 3,2%).

Références

ONEM (2014a), «Activation du comportement de recherche d'emploi. Exécution de l'accord de coopération. Situation au 31 décembre 2013. Compte rendu des activités (Art. 22 de l'accord de coopération du 30.04.2004)», Service Etudes Direction Statistiques, ONEM.

ONEM (2014b), *L'ONEM en 2013. Volume 1 : rapport d'activités*.

ENCADRÉ 1

La procédure de suivi classique

(Rapport annuel 2013 de l'ONEM, section 3.6.2, pp. 95-96)

«1. Avertissement

La procédure de suivi débute par un avertissement écrit envoyé par l'ONEM au chômeur, en principe 8 mois avant le premier entretien d'évaluation. La lettre d'avertissement rappelle au chômeur son obligation de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement proposées par le service de l'emploi. Cette lettre précise également le comportement de recherche d'emploi qui est attendu de lui.

2. Premier entretien d'évaluation

Le premier entretien d'évaluation a lieu après 15 mois ou 21 mois de chômage selon que le chômeur est âgé de moins de 25 ans ou est âgé de 25 ans ou plus.

Lors de cet entretien, les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant les 12 derniers mois sont évalués en tenant compte de sa situation personnelle (âge, situation familiale, niveau de formation, possibilités de déplacement, ...) et de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où il habite.

Si les efforts sont suffisants, une nouvelle procédure (1^{er} entretien) est entamée 16 mois plus tard, après un nouvel avertissement.

Si les efforts sont insuffisants ou inadaptés, le chômeur est invité à signer un contrat dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui pendant les mois qui suivent. Les actions proposées dans le contrat peuvent prendre des formes diverses comme prendre contact avec le service de l'emploi, consulter les offres d'emploi et y répondre, s'inscrire auprès d'agences d'intérim, envoyer des candidatures spontanées, ...

3. Deuxième entretien d'évaluation

Un deuxième entretien a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du contrat, pour évaluer si le chômeur a respecté celui-ci.

Si tel est le cas, une nouvelle procédure (1^{er} entretien) est entamée 12 mois plus tard, après un nouvel avertissement.

Si le chômeur n'a pas respecté son contrat, il doit à nouveau s'engager par écrit (deuxième contrat) à mener les actions, plus intensives, qui lui sont proposées pour les mois qui suivent. Une sanction temporaire lui est appliquée pendant 4 mois : soit une réduction du montant de l'allocation de chômage au niveau du revenu d'intégration (s'il s'agit d'un chômeur qui bénéficie d'allocations de chômage comme chef de ménage ou comme isolé), soit une suspension du paiement de ses allocations. Cette sanction ne fait pas obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire si le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

4. Troisième entretien d'évaluation

Le troisième et dernier entretien d'évaluation a lieu au plus tôt 4 mois après la signature du deuxième contrat.

Si le deuxième contrat a été respecté, une nouvelle procédure (1^{er} entretien) est entamée 12 mois plus tard, après un nouvel avertissement.

ENCADRÉ 1

... La procédure de suivi classique

Si, au contraire, le chômeur n'a pas respecté son contrat, il est exclu définitivement du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur qui bénéficie d'allocations de chômage comme chef de ménage, comme isolé ou comme cohabitant dans un ménage à faibles revenus, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle il perçoit encore une allocation réduite au niveau du revenu d'intégration.

L'exclusion définitive ne fait pas obstacle à l'octroi des allocations de chômage temporaire si le chômeur a entre-temps repris le travail comme travailleur salarié et est mis en chômage temporaire dans cet emploi.

5. Sanction en cas d'absence aux entretiens d'évaluation

La présence du chômeur aux entretiens d'évaluation est obligatoire. Il peut se faire accompagner d'une personne de son choix (lors d'un premier entretien) ou être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical (lors d'un deuxième ou d'un troisième entretien).

En cas d'absence du chômeur au premier ou au deuxième entretien d'évaluation, le paiement de ses allocations est suspendu. La suspension du paiement des allocations peut cependant être levée dès que le chômeur se présente au bureau du chômage. Elle peut être retirée avec effet rétroactif (une seule fois pendant la procédure de suivi) si le chômeur se présente au bureau du chômage dans les 30 jours ouvrables qui suivent son absence et accepte de signer un contrat.

En cas d'absence au troisième entretien d'évaluation, le chômeur perd définitivement le droit aux allocations.

6. Recours

Si, à l'issue du troisième entretien d'évaluation, le chômeur conteste une décision de l'ONEM, il peut introduire un recours administratif auprès de la Commission administrative nationale. Ce recours peut être introduit à la fois contre la décision de suspension temporaire (prise à l'issue du deuxième entretien) et contre la décision d'exclusion définitive (prise à l'issue du troisième entretien) ou contre une de ces décisions seulement.

Le chômeur qui conteste une décision de l'ONEM ou une décision de la Commission administrative nationale peut également introduire un recours judiciaire auprès du Tribunal du travail.»

ENCADRÉ 2

Les nouvelles procédures de suivi

Depuis le 9 août 2012, une nouvelle procédure de suivi, plus intensive, est entrée en vigueur pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion (anciennement les «allocations d'attente») ainsi que pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient, depuis six mois au moins, d'une allocation de garantie de revenus calculée sur la base d'une allocation d'insertion (cf. ONEM, 2014b, section 3.6.2, pp. 96-97).

Par ailleurs, depuis le 1^{er} août 2013, une troisième procédure de suivi est applicable aux jeunes demandeurs d'emploi qui ont terminé ou quitté l'école et qui ne touchent pas encore d'allocations. A partir du septième mois de leur stage d'insertion professionnelle¹⁵, ils sont conviés à un entretien d'évaluation avec un facilitateur. Une seconde évaluation a lieu au onzième mois de stage. Ces deux évaluations doivent être positives pour que ces jeunes puissent bénéficier d'allocations dites «d'insertion» douze mois après la sortie de leurs études (cf. ONEM, 2014b, section 2.2.1.1, p. 31).

¹⁵ Anciennement mal nommé «stage d'attente», le stage d'insertion professionnelle est une période durant laquelle le jeune qui a terminé ses études est inscrit comme demandeur d'emploi sans recevoir une allocation de l'ONEM. Sa durée est de 310 jours (1 an).

ENCADRÉ 3

Mesure du taux de participation moyen aux entretiens de la procédure de suivi parmi les chômeurs avertis

L'objectif de cet encadré est d'expliquer la façon d'estimer la fraction des chômeurs avertis au cours d'une période donnée ayant participé à un premier, deuxième ou troisième entretien d'évaluation.

Le point de départ de notre calcul est de choisir la population de référence qui sera mise au dénominateur du taux de participation. Etant donné que 2012 est la dernière année disponible avant une rupture statistique due au nouveau système dans le cas d'indemnités d'insertion et vu qu'un recul suffisant est nécessaire pour observer les entretiens éventuels d'une personne avertie, nous retenons l'ensemble des chômeurs qui ont reçu une lettre d'avertissement entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2011.

Ensuite, nous comptons le nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien d'évaluation entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2012. Le décalage d'une année par rapport à la période retenue pour comptabiliser les chômeurs avertis se justifie par le délai de minimum 8 mois entre l'avertissement et le premier entretien (les chômeurs avertis en 2011 sont susceptibles de participer à leur premier entretien en 2011 ou en 2012). En rapportant le nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2012 au nombre de chômeurs avertis, nous obtenons alors une borne supérieure du taux de participation au premier entretien. Il s'agit d'une borne supérieure car une partie des premiers entretiens menés en 2012 sont liés à une lettre d'avertissement envoyée en 2012 (et donc ignorée dans le dénominateur du taux), puisqu'une période minimale de 8 mois sépare ces deux étapes. Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au premier entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un premier entretien un tiers des premiers entretiens recensés en 2012 (on suppose donc que les entretiens des quatre derniers mois de 2012, soit un tiers des entretiens annuels, sont liés à une lettre d'avertissement reçue début 2012). *Une estimation du taux de participation au premier entretien est une moyenne simple de ces deux bornes.*

Enfin, nous comptons le nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième (troisième) entretien d'évaluation entre le 1^{er} juillet 2004 et le 31 décembre 2013. Le décalage de deux années par rapport à la période retenue pour comptabiliser les chômeurs avertis se justifie par le décalage de minimum 12 mois (respectivement, 16 mois) entre l'avertissement et le deuxième (troisième) entretien. En rapportant le nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième (respectivement, troisième) entretien au nombre de chômeurs avertis, nous obtenons alors une borne supérieure du taux de participation au deuxième (respectivement, troisième) entretien. Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au deuxième entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un deuxième entretien tous ceux dont le deuxième entretien a été recensé en 2013 (on suppose donc que les deuxième entretiens de 2013 sont tous liés à une lettre d'avertissement reçue début 2012). *Une estimation du taux de participation au deuxième entretien est une moyenne simple des bornes supérieure et inférieure.* Pour obtenir une borne inférieure du taux de participation au troisième entretien, nous retirons du nombre de chômeurs ayant pris part à un troisième entretien deux tiers de ceux dont le troisième entretien a été recensé en 2013 (on suppose donc que les entretiens des huit derniers mois de 2013, soit deux tiers des entretiens annuels, sont liés à une lettre d'avertissement reçue début 2012). *Une estimation du taux de participation au deuxième entretien est une moyenne simple des bornes supérieure et inférieure.*

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : Paul Belleflamme,
Vincent Bodart, Thierry Bréchet, Muriel
Dejemeppe, Frédéric Docquier, Jean Hindriks,
Marthe Nyssens, William Parienté

Secrétariat & logistique : Anne Davister
Graphiste : Dominos

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013