

Plate-forme contre le plan de chasse aux chômeurs et pour la création d'emplois de qualité

Rue Philomène, 43 – 1030 Bruxelles – 02/218.09.90 – contact@stopchasseauxchomeurs.be

C'est l'emploi qui est indisponible, pas les chômeurs !

Analyse de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 "portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi", au point de vue des restrictions apportées au droit au chômage. (version 08.02.05)

« [...] on ne peut dès lors plus accepter que de l'argent soit gaspillé pour des personnes dont il s'avère clairement qu'elles n'ont absolument aucune envie de chercher un emploi. Un nouveau système sera introduit. Le contrôle de pointage devenu obsolète est supprimé. Le fameux article 80 est suspendu temporairement. Il est remplacé dès le début par un accompagnement individuel du chômeur, l'élaboration d'un parcours adapté pour décrocher un emploi, un parcours qui devra être scrupuleusement suivi si le chômeur souhaite conserver son droit à une allocation. »

Guy Verhofstadt, Premier Ministre,
Déclaration de Gouvernement,
La Chambre, 14 juillet 2003

"La suppression du pointage au chômage est un autre exemple [de simplification administrative]. C'est une pratique moyenâgeuse, que nous allons changer en obligation de recherche active. A la place d'aller chercher un cachet deux fois par mois, chaque personne devra, par exemple, se rendre au VDAB [Orbem ou Forem] deux fois par mois pour avec leur aide recherche activement de l'emploi. L'idée de chômeur paresseux n'est pas correcte. Mais celui qui ne veut vraiment pas travailler, sera exclu et je pense qu'à la fin du processus il y aura beaucoup plus d'exclusions qu'avant."

Vincent Van Quickenborne,
Secrétaire d'Etat à la simplification administrative,
in De financieel economische tijd, 16 juillet 2003

PLUS D'INFOS SUR WWW.STOPCHASSEAUXXHOMEURS.BE

1. Rappel: l'assurance contre le chômage et le contrôle de la disponibilité sur le marché de l'emploi dans la précédente réglementation

Le principe de l'assurance chômage est de fournir un revenu de remplacement aux travailleurs privés involontairement de travail et de rémunération, aptes au travail, inscrits comme demandeurs d'emploi et disposés à accepter tout emploi convenable.

L'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage stipule que : « *Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. [...] Le chômeur qui n'est pas disposé à accepter tout emploi convenable du fait qu'il soumet sa remise au travail à des réserves qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas fondées, est considéré comme indisponible pour le marché de l'emploi* ».

Le chômeur indisponible est exclu du bénéfice des allocations de chômage.

Jusqu'à l'adoption de ces nouvelles dispositions, les contrôles de la disponibilité n'étaient que de deux types:

- au contrôle communal (pointage), le demandeur d'emploi est tenu de faire estampiller régulièrement la carte sur laquelle il mentionne les jours chômés, les périodes de vacances ou, éventuellement, d'activité temporaire;
- les services régionaux de l'emploi (qui, conformément à leur mission de placement, peuvent proposer des offres d'emploi aux chômeurs) communiquent à l'ONEM les refus d'emplois convenables et les refus ou abandons de parcours d'insertion éventuels.

Par ailleurs, il n'y a pas de limite fixée à la durée de l'indemnisation pour les chefs de ménages et les isolés. Cependant, par application de l'article 80 de l'arrêté réglementant le chômage (dont la suppression est demandée depuis de nombreuses années, notamment par le mouvement féministe - et dont l'application est progressivement "suspendue" par le nouvel arrêté du Gouvernement) le droit aux allocations des cohabitant(e)s pouvait être suspendu s'ils/elles se trouvaient dans la situation suivante :

- Ils/elles étaient âgé(e)s de moins de 50 ans ;
- Ils/elles étaient indemnisé(e)s au forfait ou bénéficiaient d'allocations d'attentes ;
- Ils/elles comptaient moins de 20 ans de passé professionnel comme travailleur salarié ;
- Leur chômage dépassait une fois et demie la durée moyenne du chômage des chômeurs de leur sexe et de leur âge.

Les cohabitant(e)s conservaient néanmoins le bénéfice de leur allocation s'ils/elles apportaient à l'ONEM la preuve qu'ils/elles ont fait des « efforts exceptionnels et continus » pour trouver un emploi.

2. Le dispositif de contrôle renforcé organisé par l'arrêté du 4 juillet 2004

Suite aux décisions intervenues lors du Conseil des Ministres extraordinaire de Gembloux du 17 janvier 2004, et par la signature du Ministre Vandembroucke, le Gouvernement fédéral a adopté l'arrêté royal du 4 juillet 2004 "*portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi*", qui vise à organiser un « *contrôle renforcé* » des chômeurs.

Sous le couvert de la suppression progressive du pointage, de la « *suspension de l'application de l'article 80* », du « *meilleur accompagnement des chômeurs* », il s'agit en fait de mettre en place une véritable « *chasse aux chômeurs* », d'étendre l'application de l'article 80 et d'apporter une restriction généralisée à l'octroi des allocations de chômage.

Avec ce nouveau plan, le chômeur ne doit plus seulement être disponible sur le marché de l'emploi, une nouvelle condition pour l'octroi des allocations est ajoutée. Il faut également, sous peine d'exclusion, que l'ONEM estime que les « *efforts de recherche d'emploi du chômeur sont suffisants* ».

2.1. Une nouvelle mission de contrôle des « efforts fournis »

L'arrêté ajoute un article 59 bis à l'arrêté de 1991, qui autorise le directeur du bureau de chômage (ONEM) à suivre "*le comportement de recherche active d'emploi* » du chômeur. Le directeur du bureau de chômage (ou son délégué) doit dès lors, après une certaine durée de chômage, « *suivre les efforts fournis par le chômeur* » et "*évaluer son comportement de recherche active d'emploi*".

Si ces efforts sont jugés insuffisants par le directeur, celui-ci a la possibilité d'imposer au chômeur de mener une série d'actions, formalisées dans un « *contrat* » dont le non-respect peut mener à l'exclusion.

2.2. Premier entretien : contractualisation de l'allocation

Après une certaine durée (de 15 à 21 mois), et après avoir reçu une lettre d'avertissement, le chômeur est convoqué pour un premier entretien à l'ONEM.

Si, au terme de cet entretien, le directeur du bureau de chômage (ou les agents désignés par l'Administrateur général de l'ONEM) estime que le chômeur a fourni « *des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail* », il est reconvoqué 16 mois plus tard [Art. 59 quater, § 4].

Si le directeur du bureau de chômage estime que le chômeur n'a pas fourni « *des efforts suffisants* », il imposera au chômeur de signer « *un contrat écrit dans lequel il s'engage à mener les actions qui sont attendues de lui au cours des mois suivants. [...] Les actions concrètes reprises dans le contrat [...] sont choisies par le directeur* » [Art 59 quater § 5].

Au cas où le chômeur refuserait de signer ce contrat, il peut être exclu du bénéfice des allocations.

2.3. Deuxième entretien : évaluation du respect des engagements et premiers risques de sanctions

Quatre mois plus tard, le chômeur qui a signé le contrat est reconvoqué.

Lors de ce deuxième entretien, le directeur « *évalue le respect par le chômeur de l'engagement qu'il a souscrit dans le contrat écrit* » [Art. 59 quinquies, § 3].

Si l'ONEM estime que le contrat a été respecté, une nouvelle convocation est fixée 12 mois plus tard [Art. 59 quinquies, § 4].

Si l'ONEM estime que le contrat n'a pas été respecté, les allocations sont réduites pendant quatre mois pour les chefs de ménage et les isolés et supprimées pour les cohabitants et les jeunes travailleurs bénéficiant des allocations d'attente. La signature d'un nouveau contrat est imposée au chômeur, dans les termes fixés par le directeur [Art 59 quinquies, § 5 et § 6] .

2.4. Troisième entretien : risque d'exclusion définitive

Quatre mois plus tard, le chômeur est convoqué pour un troisième entretien.

Si le directeur estime que le second contrat a été respecté par le chômeur ou que celui-ci a fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, le chômeur est reconvoqué 12 mois plus tard [Art. 59 sexies, § 4].

Si le directeur du bureau de chômage estime que « *le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit (...) ou qu'à défaut d'engagement, il n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation négative et des conséquences de cette évaluation sur son droit aux allocations* » [Art. 59 sexies, § 5] : le chômeur « *est exclu du bénéfice des allocations* » [Art. 59 sexies, § 6].

Une possibilité de recours, non suspensive, est ouverte auprès de la Commission administrative nationale de l'ONEM.

Le chômeur exclu doit justifier d'une nouvelle période de travail (312 journées de travail sur une période de 18 mois maximum) avant qu'il soit mis fin à son exclusion [Art. 59 octies].

3. L'accompagnement ne constituera qu'une protection très temporaire

Il est souvent avancé que le fait pour le chômeur d'accepter un « *accompagnement intensif* » proposé par les services régionaux de l'emploi le soustrairait à la procédure de contrôle, et donc au risque d'exclusion.

Mais en lisant de près l'arrêté royal on découvre :

1° que cette protection ne s'applique de façon non limitée dans le temps que pour ce qui a été défini comme une « *Action intensive de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion* », c'est-à-dire une action « *offerte par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent qui requiert*

pendant la journée une présence du chômeur de 3 jours par semaine minimum » [AR art 59 bis § 5].

2° que, lorsque le chômeur s'est engagé dans une « *action d'accompagnement intensif* » (moins de trois jours de présence par semaine), cette protection est limitée aux six premiers mois de cette « *action d'accompagnement intensive* » (+ aux quatre mois suivants) [AR art 59 bis § 4] ;

3° que, lorsque le chômeur entame une éventuelle seconde action d'accompagnement intensif, celle-ci n'a « *d'effet suspensif sur la procédure de contrôle* » que si elle commence au plus tôt 24 mois après la première période « *d'accompagnement intensif* » [AR art 59 bis § 7].

A moins de poursuivre indéfiniment une action intensive de formation d'au moins trois jours par semaine, la suspension de l'application de la nouvelle procédure de contrôle offerte par les dispositifs « d'accompagnent intensif » n'est donc que temporaire, et au plus de 10 mois.

4. Evaluation de l'arrêté au regard des restrictions apportées au droit au chômage :

4.1. Une application pure et simple des revendications patronales

L'arrêté élaboré par le Ministre Vandembroucke s'avère n'être que la transcription réglementaire de la position commune FEB-UWE-VEV-UEB sur le contrôle et la disponibilité des chômeurs adoptée en juin 2003 :

« Dans un système d'allocations illimitées dans le temps, il convient dès lors de prévoir un contrôle effectif de la volonté de travailler et de la disponibilité. [...] Les 4 organisations patronales (FEB, UWE, VEV et UEB) espèrent résoudre ce problème en collaboration avec les partenaires concernés et formulent déjà quelques propositions.

Ils envisagent deux voies pour la réalisation d'un contrôle effectif :

(1) une meilleure transmission des données détenues par les régions vers l'ONEM fédéral par la conclusion d'un nouvel accord de coopération entre les institutions concernées, spécifiquement en ce qui concerne les transmissions.

(2) un rôle accru de l'ONEM dans les contrôles, en lui donnant la compétence de convoquer lui-même les chômeurs pour évaluer leurs efforts dans la recherche d'un emploi. De cette manière, l'ONEM ne dépendrait plus entièrement des régions. Ce qui précède implique aussi nécessairement l'introduction d'une obligation de chercher du travail, dont la charge de la preuve incomberait au chômeur. »

Juin 2003 - Position commune FEB-UWE-VEV-UEB
sur le Contrôle et disponibilité des chômeurs demandeurs d'emploi

4.2. « La charge de la preuve incomberait au chômeur »

Ce nouveau dispositif a bien pour conséquence d'imputer au chômeur la responsabilité de sa situation de chômage, de présupposer que le bénéficiaire d'une allocation de chômage est a priori de « mauvaise foi », de « renverser la charge de la preuve ». L'arrêté prévoit en effet que, de façon régulière et ininterrompue, le chômeur doit apporter, lors de ces convocations à l'ONEM, la preuve qu'il mérite l'allocation dont il bénéficie.

Avec ce système, il ne suffit plus, pour bénéficier de l'allocation de chômage, d'être disposé à accepter un emploi convenable, il faut encore que l'ONEM estime que le chômeur a « *effectué des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché de l'emploi* ».

Or, permettre d'exclure les chômeurs sous prétexte qu'ils ne cherchent pas un emploi dont l'existence n'est que théorique, c'est pénaliser une deuxième fois les victimes du chômage.

4.3. Le passage d'un droit à la sécurité sociale à un octroi ou un retrait d'allocation d'après une appréciation subjective.

L'arrêté prévoit que

1.le directeur du bureau de chômage (ou l'agent de l'ONEM délégué) évalue seul et souverainement si les efforts du chômeur doivent être jugés suffisants ou pas ;

1.le directeur du bureau de chômage décide seul et souverainement des « actions à mener » par le chômeur qui figurent dans le contrat écrit que le chômeur sera obligé de signer, sous peine de perdre le droit aux allocations ;

1.le directeur du bureau de chômage évalue seul et souverainement si le chômeur a respecté le contrat qu'il a été obligé de signer. Au cas où il estime que le chômeur ne respecte pas ce contrat, celui-ci est exclu du chômage.

En ajoutant au critère objectif du fait d'être prêt à accepter un emploi le critère subjectif des « efforts de recherche suffisants », l'arrêté soumet le chômeur à l'arbitraire et à la tutelle de l'ONEM.

Or, fonder nos droits sur des notions aussi floues, susceptibles d'interprétations de plus en plus restrictives, revient à saper le principe même de la sécurité sociale.

Le chômage devient dès lors, non plus une assurance contre la perte involontaire d'emploi, octroyée selon le critère de la disponibilité sur le marché du travail, mais seulement une allocation maintenue au cas par cas, pouvant être retirée à tout moment si l'ONEM estime que les « efforts de recherche du chômeur » sont « insuffisants ». Là où hier le chômeur disposait d'un droit aux allocations, il doit aujourd'hui faire à tout moment et de façon régulière la preuve qu'il « mérite » ce droit.

Un exemple concret du pouvoir arbitraire donné à l'ONEM a été donné par le Ministre de l'Emploi lui-même dans sa note de « questions et réponses sur le suivi des chômeurs » du 5 mai 2004.

M. Vandebroucke y expliquait en effet que, pour le choix des actions à mener :

« *L'ONEM tiendra compte, dans le choix des actions, de votre situation spécifique. Si vous êtes par exemple un parent isolé avec des enfants en bas âge (famille monoparentale), la priorité pourra alors peut-être être donnée à des emplois à temps partiel.* »

Ce n'est donc pas le chômeur qui choisit les « actions à mener » figurant dans le contrat qu'il doit signer, mais bien l'ONEM seul. Même si le chômeur sait qu'il ne sera pas, vu sa situation, en mesure de respecter l'engagement imposé par l'ONEM (par exemple la formation à suivre), il est néanmoins obligé de souscrire à cet engagement, même si son non-respect ultérieur du contrat peut donner lieu à l'exclusion du chômage.

4.4. Une extension de l'article 80 plutôt que sa suppression.

Loin de supprimer l'obligation de pointage, vécue comme humiliante, le Gouvernement la remplace par l'humiliation de devoir, à tout moment, et éventuellement année après année, apporter la preuve que les efforts de recherche sont « suffisants ».

Loin de « supprimer l'article 80 », le Gouvernement adopte de nouvelles mesures qui se substituent à cet article « suspendu » et qui, au contraire, étendent à la grande majorité des chômeurs l'obligation de perpétuellement prouver les « efforts de recherche d'emploi ».

4.5. Le leurre de la protection par les dispositifs « d'accompagnement intensif »

L'examen détaillé de l'arrêté révèle que la protection offerte par les dispositifs « d'accompagnement intensif » n'est que tout à fait temporaire.

L'acceptation par le chômeur d'une « *action d'accompagnement intensive* » proposée par les services de placement régionaux ne soustraira le chômeur à la procédure de contrôle des efforts de recherche que pour une durée très limitée.

Il est par ailleurs illusoire de croire qu'une fraction importante des 543.599 chômeurs que compte actuellement la Belgique suivra indéfiniment une formation, une « activité intensive d'insertion » de plus de 3 jours par semaine, qui seule ouvrirait à une exemption du risque d'exclusion pendant toute la durée de ladite activité.

4.6. Une bonne question et une mauvaise réponse

Fin avril 2004, on enregistrait en Belgique 543.599 chômeurs. Le nombre de chômeurs est en augmentation de 86.991 unités par rapport à avril 2000.

Les difficultés à trouver un emploi sont donc aujourd'hui accrues et la question de la création d'emplois de qualité est incontestablement d'actualité.

Malheureusement, quand bien même chacun des 543.599 chômeurs enverrait un CV par jour, cet envoi annuel de 200 millions d'actes de candidature ne créerait pas

un seul poste de travail supplémentaire auprès des employeurs ! Dans une situation de pénurie d'emploi, l'intensification des recherches des uns ou des autres modifie la composition de la file de chômage mais non son volume.

Malheureusement, le plan du Gouvernement Verhofstadt-Onkelinx semble être de s'attaquer aux chômeurs plutôt qu'au chômage.

Loin d'avoir créé un seul emploi, et certainement pas 200.000, l'arrêté du Gouvernement fait désormais peser la menace d'exclusion sur la majorité des chômeurs.

L'arrêté risque d'améliorer les statistiques de chômage non en contribuant à la création d'emplois mais en multipliant les exclusions du bénéfice des allocations.

Cet arrêté doit être retiré :

200.000 emplois en plus ce n'est pas 200.000 chômeurs exclus !