

CONTROLE DE LA DISPONIBILITE DES DEMANDEURS D'EMPLOIS

Le projet initial du Ministre de l'Emploi, tel qu'il l'a présenté au conclave Gouvernemental de Gembloux, présentait le risque d'entraîner une vague de sanctions et d'exclusions parmi les chômeurs, particulièrement dans les sous-régions les plus touchées par le chômage et où le découragement à chercher du boulot est sans doute plus fort qu'ailleurs.

Nous avons toujours dit que nous étions disponibles pour améliorer l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi mais pas pour organiser l'exclusion du chômage des chômeurs qui ne trouvent pas d'emploi parce qu'il n'y a pas d'emploi disponible ou adapté à leurs profils.

Avec l'aide des 2 organisations syndicales, le PS est parvenu à transformer la "philosophie" générale du plan envisagé par Franck Vandenbroucke.

Principalement, il faut mettre en exergue que le nouveau plan se caractérise par deux éléments majeurs:

1. Il est basé sur le principe d'un accompagnement préalable des chômeurs : cet accompagnement, à charge des régions, est prioritaire, politiquement et chronologiquement, par rapport au contrôle. L'accord du Gouvernement fédéral du 6 février dernier est d'ailleurs conditionné à l'accord qui doit intervenir avec les Régions sur ce point.
2. Le contrôle ne vient que dans un second temps, et a comme fonction de vérifier que le chômeur accomplit effectivement des démarches qui doivent l'aider à retrouver un emploi : ce sont ces démarches qui comptent, pas le fait d'avoir, ou pas, décroché un emploi. S'il y a donc bien une obligation de moyens, il n'est évidemment pas question d'obligation de résultat.

Mais avant d'aller plus loin, il est nécessaire de préciser le contexte dans lequel cette discussion s'est engagée.

Le contexte

Le principe d'un renforcement du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi est inscrit **dans la déclaration de gouvernement**, tout comme la disparition du pointage et de l'article 80¹. Pour rappel, l'article 80 est un système d'exclusion des chômeurs ciblé exclusivement sur les cohabitants, inégalitaire puisque touchant principalement des femmes et fondamentalement injuste puisqu'il ne s'appuie que sur un critère mécanique d'exclusion : une durée de chômage jugée trop longue par rapport à une durée moyenne du chômage dans la sous-région concernée

¹ « Afin d'activer les demandeurs d'emploi de longue durée et de mieux les préparer aux demandes du marché du travail, ce qui subsistait du **contrôle du chômage** sera supprimé. Avec les régions une médiation du travail plus active et un **accompagnement plus personnel** seront élaborés pour les demandeurs d'emploi qui éprouvent des difficultés à trouver du travail ; selon la situation du demandeur d'emploi cet effort peut être complété par une coopération avec d'autres acteurs, tel que les CPAS. L'engagement et la disponibilité des demandeurs d'emploi à l'égard du marché du travail **seront suivis intensivement par l'ONEM. Dès l'entrée en vigueur du nouveau système, l'article 80 sera suspendu.** Une évaluation du nouveau système aura lieu deux ans après son entrée en vigueur. En cas d'évaluation positive, le nouveau système sera maintenu et l'article 80 sera abrogé. Il va de soi que si le nouveau système n'est pas évalué positivement, il sera abrogé et l'article 80 sera maintenu ».

Abordé comme d'autres points à l'occasion de la **conférence nationale pour l'emploi**, cette question n'a pu être tranchée à ce moment-là.

A cette occasion les régions s'engageaient toutefois à augmenter leurs efforts pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cet accompagnement devait être en outre de qualité afin de permettre à ceux et celles qui le désirent de retourner sur le marché de l'emploi.

Pour ce qui la concerne, la région wallonne s'engageait à augmenter le nombre de parcours d'insertion de 10.000 unités par an pendant 3 ans et à injecter pour ce faire 5 mios d'€ supplémentaires par an. La région bruxelloise quant à elle s'engageait à augmenter également son dispositif et à consacrer 3,8 mios d'€ supplémentaires en 2004 pour accompagner au minimum 4000 demandeurs d'emplois en plus.

Et venue ensuite l'étape du **conclave de Gembloux** au cours duquel le ministre de l'emploi a proposé un dispositif général de contrôle de la fraude sociale. Par ailleurs les ministres PS et SPa contraignent à cette occasion le ministre des finances à s'engager dans un ambitieux programme de lutte contre la fraude fiscale. Dans le dispositif de Franck Vandebroucke, un chapitre important est consacré au contrôle de la disponibilité des chômeurs. La lutte contre la fraude sociale ne se résume toutefois pas à ce thème. D'autres mesures sont abordées comme la lutte contre le travail au noir grâce au renforcement des corps d'inspection sociale, le renforcement des synergies entre l'auditorat du travail et les corps d'inspection ou encore la lutte contre la spéculation autour de l'inscription dans telle ou telle commission paritaire plus avantageuse pour l'employeur, le renforcement du contrôle de la mise à disposition des travailleurs ou la lutte accrue contre les faux indépendants.

Ce texte, dans sa première version proposait également le retour aux visites domiciliaires en matière de contrôle des chômeurs, dispositif aboli dans les faits par Laurette Onkelinx dès sa prise de fonction en tant que ministre fédéral de l'emploi dans le précédent gouvernement. Cette option que nous refusons catégoriquement a rapidement été abandonnée.

Pour rappel, qu'est-ce qu'une allocation de chômage ?

Une allocation de chômage fonctionne comme une assurance, elle garantit un revenu normalement proportionnel au dernier salaire aux travailleurs qui se retrouvent temporairement et involontairement sans emploi. Notre législation prévoit également le droit à une allocation y compris pour des gens n'ayant jamais travaillé comme les jeunes à la sortie de leurs études, on parle alors d'allocation d'attente.

La Belgique se caractérise par le fait qu'elle est le seul Etat qui permet de bénéficier de ce revenu à durée indéterminée. Cette garantie ne dispense bien sûr pas le demandeur d'emploi de rester disponible sur le marché de l'emploi. C'est inhérent à la notion même d'assurance chômage et la législation actuelle conditionne l'octroi de l'allocation à cette obligation.

Pour autant, le travailleur ne doit pas accepter tout et n'importe quoi. La législation prévoit en effet qu'un travailleur peut refuser une offre d'emploi lorsque celle-ci concerne un emploi dit « non convenable », c'est-à-dire qui ne correspond pas à certains critères de qualité ou qui n'est pas en relation avec le niveau de formation du demandeur d'emploi ou encore qui nécessite des déplacements trop importants.

Actuellement, les contrôles sont de deux ordres : le pointage vérifie notamment si le demandeur d'emploi est toujours demandeur d'emploi. Les offices régionaux de l'emploi

² La question du contrôle de la disponibilité est aussi à examiner dans le contexte général des résultats de Gembloux et d'Ostende (à venir).

communiquent les refus d'emploi convenable et les refus ou abandons de parcours d'insertion.

Quel est l'enjeu politique majeur ?

Le choix politique de renforcer le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi est dicté par une double préoccupation :

- La nécessité, pour préserver la crédibilité des mécanismes de protection sociale, de maîtriser les éventuels abus et en tout cas d'éviter une dérive du système d'assurance chômage dans lequel on risque, bien malgré soi, de s'installer. Autrement dit, même si le découragement dans la recherche d'emploi peut se comprendre étant donné le faible nombre d'offres d'emploi dans certaines sous régions, il est du devoir du pouvoir public d'encourager et d'aider le demandeur d'emploi à poursuivre ses efforts comme il est du devoir du chômeur d'être en permanence disponible sur le marché de l'emploi et de continuer sa recherche même lorsque celle-ci est particulièrement difficile.
- Sur un autre plan, il faut mettre un terme à cette légende véhiculée au nord du pays du wallon ou du bruxellois fraudeur et profiteur. C'est cette image qui alimente les velléités de régionalisation de la sécurité sociale. Pour y arriver, il n'y a pas beaucoup de solutions si ce n'est d'accéder à la demande d'un contrôle renforcé qui permettra de montrer que la réalité est bien différente de l'image véhiculée et que si dans certaines régions il y a beaucoup de chômage c'est tout simplement parce qu'il n'y a pas d'emploi.

Il n'est pas illégitime pour les pouvoirs publics de demander aux bénéficiaires d'allocations de chômage ce qu'ils ont fait comme démarche pour obtenir de l'emploi. Il n'est pas non plus aberrant d'envisager des sanctions si l'on constate que la personne est manifestement de mauvaise volonté.

Ce qui n'est par contre pas acceptable :

- c'est la stigmatisation du chômeur comme seul responsable de la situation actuelle du marché de l'emploi et de son statut de chômeur. Les ministres socialistes ont refusés cette stigmatisation et les conclusions du conclave de Gembloux vont d'ailleurs dans le sens contraire puisque à côté du contrôle du chômage le gouvernement a développé un ambitieux plan de lutte contre toutes fraudes sociales et fiscales, y compris la lutte contre le travail au noir.
- de laisser le demandeur d'emploi pendant des mois et des années sans accompagnement, de le laisser petit à petit se décourager, ce qui est humain, et puis brusquement le sanctionner parce qu'il n'aurait pas été suffisamment actif dans sa recherche d'emploi. C'était le cas dans l'article 80, cela ne sera plus vrai demain puisqu'un accompagnement sera d'office offert avant toute sanction éventuelle et ce, au plus tard dans les 12 premiers mois de chômage.

Que dit le nouveau dispositif ?

Tout d'abord, il faut le dire et le redire : Il n'y a ni exclusion d'office ni limitation dans le temps des allocations de chômage. Il n'y a pas non plus d'obligation de trouver de l'emploi. A aucun

moment il n'a été question d'exclure des gens du chômage parce qu'ils ne trouvaient pas d'emploi.

L'évolution du système de contrôle et d'accompagnement est double par rapport à ce qui se faisait avant :

1. Les régions s'engagent à renforcer leurs dispositifs d'accompagnement afin que personne ne soit convoqué par l'ONEM avant de s'être vu proposer un accompagnement adapté à sa situation. Le fédéral mettra en œuvre son dispositif de contrôle progressivement afin de laisser le temps aux régions d'améliorer leurs systèmes d'accompagnement. L'accompagnement est donc bien la base du système.
2. Le fédéral se permet de vérifier, grâce à des rencontres régulières, que les chômeurs, non seulement restent disponibles sur le marché de l'emploi mais en plus recherchent effectivement de l'emploi. Il se permet aussi de sanctionner, soit par une suspension, soit par une exclusion le chômeur pour qui on constate après plusieurs rencontres qu'il n'a pas engagé les démarches convenues pour trouver de l'emploi.

Qui est concerné ?

Les chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi et âgés de moins de 50 ans.

Trois phases sont prévues :

- entre l'automne 2004 et juin 2005, l'ONEM examinera la situation des chômeurs de moins de 25 ans au chômage depuis plus de 15 mois et les chômeurs de moins 30 ans au chômage depuis plus de 21 mois.
- Entre juillet 2005 et juin 2006, l'ONEM examinera en plus la situation des chômeurs de moins de 40 ans au chômage depuis plus de 21 mois.
- Entre juillet 2006 et juin 2007, le groupe sera étendu aux chômeurs de moins de 50 ans au chômage depuis plus de 21 mois.

Un dispositif transitoire règle la situation des personnes qui seront au chômage à la date d'entrée en vigueur du nouveau système.

Qui n'est pas concerné ?

Plusieurs catégories de chômeurs ne sont pas convoquées par l'ONEM :

- Les chômeurs de plus de 50 ans.
- Les personnes qui ne sont pas chômeurs complets :
 - o les chômeurs temporaires (chômage technique, cause d'intempérie, etc.)
 - o les travailleurs à temps partiel, qu'ils aient ou non une allocation de garantie de revenu
- les prestataires ALE qui ont effectué 180 heures de prestation durant les 6 derniers mois.
- Les demandeurs d'emploi qui sont en incapacité de travail permanente de plus de 33% OU une incapacité de travail de longue durée (2 ans au moins).
- Les chômeurs qui sont en « première période de chômage », c'est-à-dire les chômeurs qui, après avoir retrouvé un emploi pendant un certain temps le perdent et retournent au chômage. La période qui suit cette nouvelle perte d'emploi est appelée « première période de chômage » et varie selon la nature du contrat de travail presté : temps plein ou temps partiel, avec ou sans allocation de garantie de revenu.

- les chômeurs bénéficiant d'une dispense par exemple parce qu'ils suivent une formation professionnelle ou sont inscrits dans un dispositif d'accompagnement intensif (voir plus loin). Cette dispense est valable pour toute la durée de la formation ou de l'accompagnement ainsi que pour les 4 mois qui suivent.

Qu'appelle-t-on un accompagnement intensif ou une formation professionnelle?

Ce point est encore en discussion et doit faire l'objet d'un accord entre les régions, la communauté germanophone et le fédéral.

Les mesures d'accompagnement mises en place par les régions sont nombreuses et variées. Cela va du parcours complet d'insertion jusqu' à la simple consultation d'annonces d'emploi en passant par l'atelier de recherche active d'emploi ou l'aide à la rédaction de CV. Certaines de ces mesures sont tellement denses et intensives que le fédéral estime qu'une personne inscrite dans cette mesure est dispensée d'office de faire la preuve qu'elle recherche effectivement de l'emploi. La région communique alors l'information à l'ONEM qui ne convoque pas les personnes concernées, ni durant la période d'accompagnement ni pendant les 4 mois après la fin de l'accompagnement.

Il en va de même pour les formations : si le demandeur d'emploi suit une formation inscrite dans son parcours d'insertion ou si la formation est directement utile pour son intégration professionnelle, alors l'ONEM ne convoquera pas cette personne ni durant la période de formation ni durant les 4 mois qui suivent la fin de la formation.

Par contre, tout abandon ou refus de formation ou d'accompagnement intensif sera signalé à l'ONEM qui estimera l'opportunité de convoquer ou non le demandeur d'emploi concerné.

Comment fonctionne le système ?

- Le demandeur d'emploi reçoit une information complète sur ses droits et devoirs dès qu'il demandera à bénéficier d'une allocation de chômage ou dès qu'il s'inscrira comme demandeur d'emploi.
- Si le chômeur n'est pas dispensé ou s'il ne suit pas une formation ou un accompagnement intensif qui retarde la première convocation (voir ci-dessus), alors il sera automatiquement convoqué par l'ONEM pour un premier entretien. S'il a moins de 25 ans, il sera convoqué après 15 mois de chômage. Si le chômeur a plus de 25 ans, il sera convoqué après 21 mois de chômage. Un courrier transmis par l'ONEM l'avertira automatiquement de cette procédure.
- Le premier entretien permet à l'ONEM d'examiner avec le chômeur les démarches qu'il a entreprises durant les 12 derniers mois pour trouver de l'emploi. L'agent de l'ONEM doit prendre en compte différents éléments objectifs qui précisent la situation dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi : sa situation familiale, son niveau de formation, ses possibilités de déplacement, la réalité du marché de l'emploi dans sa sous-région, son âge ou encore d'éventuels éléments de discrimination.
 - o Soit le chômeur apporte des éléments qui suffisent à démontrer qu'il a bien cherché de l'emploi (courriers, documents des services régionaux de l'emploi, attestation de formation, etc.). il n'y alors pas de problème, le chômeur sera reconvoqué au plus tôt 16 mois plus tard.
 - o Soit l'agent de l'ONEM estime que le demandeur d'emploi n'a pas engagé suffisamment de démarches pour trouver de l'emploi. Il est alors reconvoqué dans les 4 mois pour un second entretien et l'ONEM lui demande de s'engager par l'intermédiaire d'un contrat à entamer un certain nombre de démarches concrètes dans les mois qui viennent. Ces démarches vont de la

consultation régulière de la presse à l'envoi de CV en passant par l'inscription dans une agence intérimaire ou la visite au service régional de l'emploi. Hormis la rencontre avec les services régionaux de l'emploi, ces démarches ne sont pas imposées unilatéralement. Elles sont proposées par l'agent de l'ONEM et discutées avec le chômeur en présence d'une tierce personne qui peut l'accompagner pour l'aider. Ces démarches seront fonction de la situation réelle dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi (âge, région, formation, ...) et seront consignées dans un contrat entre lui et l'ONEM qui énumère clairement les démarches qu'il devra entreprendre.

- Le second entretien permet d'évaluer la façon dont le chômeur a respecté ses engagements pris lors de la première convocation.
 - o Si les engagements ont été respectés, il n'y a pas de problème et le chômeur est reconvoqué au plus tôt 12 mois plus tard.
 - o Si les engagements n'ont pas été respectés, une première sanction peut être prise par l'ONEM. Si le chômeur est cohabitant ou en allocation d'attente, ses allocations sont suspendues pendant 4 mois maximum³. Si le chômeur est chef de ménage ou isolé, ses allocations sont alors réduites au montant du revenu d'intégration. Le chômeur est de toute façon reconvoqué après 4 mois pour examiner de nouveau sa situation.
 - o Si dans le mois qui suit sa suspension il a entrepris de démarches, il peut sur base volontaire recontacter l'ONEM pour examiner sa situation et recouvrir, si les démarches sont engagées, son droit aux allocations.

- Lors de la troisième visite, deux possibilités :
 - o Le chômeur a rempli ses engagements, il n'y a plus de problème et il est alors reconvoqué 12 mois plus tard.
 - o Le chômeur n'est toujours pas en mesure de faire la preuve d'un moindre effort en terme de recherche active d'emploi, il est alors exclu du droit au chômage.⁴ Cette exclusion n'est pas définitive et le chômeur retrouve ses droits dès qu'il a accumulé 312 jours de travail au cours des 18 derniers mois ou dans les conditions générales d'accès au chômage.

Le chômeur peut par ailleurs être accompagné par un délégué syndical ou un avocat dès la première convocation.

Seront donc exclus les chômeurs qui en 23 ou 29 mois n'ont pas spontanément entamé de démarches de recherche d'emplois et qui n'ont pas respecté les démarches de recherche active d'emploi auxquelles ils se sont engagés dans le contrat passé avec l'ONEM.

Quelles sont les garanties ?

Il existe un recours possible contre la décision de l'ONEM auprès de la Commission administrative nationale. Cette commission, constituée notamment de partenaires sociaux et de magistrats statue tant sur les suspensions que sur les exclusions. La Commission doit se prononcer dans les 2 mois, si elle ne se prononce pas, le recours est déclaré fondé.

C'est le comité de gestion de l'ONEM auquel siège les partenaires sociaux qui arrêtera définitivement la grille de lecture qui servira à évaluer les démarches entamées et les actes posés par le demandeur d'emploi dans sa recherche active d'emploi.

³ Sauf dans le cas où le revenu net annuel de son ménage déduction faite de son allocation de chômage est inférieur à 17.085,06• + 683,42 • par enfant à charge.

⁴ Des dispositions spécifiques existent pour les chefs de ménage et les isolés.

Il est bien évident que le régime général du chômage reste. La notion d'emploi convenable tel que définis dans les textes et la jurisprudence n'est donc pas modifiée et il n'est pas question de sanctionner un chômeur s'il refuse un emploi non convenable. Il n'y a donc pas non plus de travail forcé comme on a pu l'entendre.

L'ONEM engagera 120 nouveaux agents pour effectuer cette mission de contrôle. Mais ces 120 personnes n'appartiennent pas au corps des inspecteurs ONEM. Elles auront un statut, un profil et une fonction spécifique (en cours de définition). Ce sont des profils de formations sociales, formés spécifiquement et connaissant les différents dispositifs régionaux d'aide et d'accompagnement.

Le dispositif doit en tout cas, et c'est repris dans le texte, tenir compte d'une série d'éléments qui doivent objectiver la décision comme : la situation de l'emploi dans la sous-région d'où provient de le chômeur, son niveau de revenu, sa situation familiale, son âge, son expérience ou encore sa capacité de mobilité.

La présence d'un tiers, un délégué syndical par exemple, est autorisée dès le premier rendez-vous.

Enfin il est prévu de toute façon d'évaluer le système dès le 1^{er} septembre 2005.

Rappel des principales avancées obtenues par le PS :

Nous pouvons considérer que nous avons réussi à mettre un maximum de balises pour éviter que la philosophie du dispositif ne soit détournée.

1. Le phasage, en 3 cohortes d'âge, permet de garantir:

- l'accompagnement préalable organisé par les Régions, c'est pourquoi on peut parler d'un droit à l'accompagnement, et du principe "pas de contrôle sans accompagnement préalable"
- que les + de 50 ans soient, dans les faits, exemptés (en tout cas durant cette législature): la troisième cohorte se limite aux chômeurs jusque 50 ans, d'ici 2007, et une évaluation doit être effectuée à ce moment-là.
- que les régions auront le temps nécessaire que pour continuer à améliorer leurs systèmes d'accompagnement.

2. L'exemption d'office de diverses catégories qui étaient précédemment intégrées dans le "groupe-cible": notamment:

- les travailleurs à temps partiel involontaire bénéficiant d'une AGR
- les prestataires ALE dispensés (180h de prestations sur 6 mois)
- les "chômeurs en accompagnement intensif" (discussion en cours avec les régions sur les programmes "agrés")

3. L'envoi d'une lettre en tout début de procédure, permettant que le chômeur soit averti suffisamment tôt qu'il fera l'objet d'un contrôle et qu'il doit donc s'y préparer.

4. La remise par l'organisme de paiement d'une information précise sur tout le dispositif à tout nouveau chômeur lors de son inscription.

5. L'objectivation des "efforts" fournis par le chômeur et un équilibrage de la preuve grâce à :

- Un modèle de contrat précisant les efforts attendus du chômeur (avec une distinction entre des actions obligatoires et des actions facultatives), y compris leur intensité et le type de preuves (attestations, etc) demandées permettra que le chômeur soit précisément informé sur ce qu'on attend de lui
- L'implication des offices régionaux dans l'apport des "preuves"; cette question délicate de la transmission de données doit encore être réglée par les régions et un accord clair entre fédéral et régions à ce sujet est absolument indispensable avant que ne soit adopté ce dispositif.

6. La possibilité est donnée au chômeur de bénéficier d'une assistance (syndicale ou autre: la formule retenue est "se faire accompagner d'une personne de son choix") dès le premier entretien.

7. Le renforcement de la procédure de recours et le fait de prévoir un délai de traitement des dossiers. Si ce délai de traitement du dossier est dépassé, le recours est considéré comme valable.

8. Diverses autres améliorations comme:

- la formation permanente des facilitateurs
- L'amélioration de la grille de lecture qui doit servir au contrat éventuel que l'ONEm proposera au chômeur à l'issue du premier entretien.
- une évaluation du système dès le mois de septembre 2005.
- La suppression du pointage
- La suspension progressive de l'article 80 excluant les cohabitants du droit au chômage.

8. Enfin, la concertation tant avec les régions qu'avec les partenaires sociaux est une réalité.