

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

17.06.2003



VBO
Verbond van
Belgische
Ondernemingen

FEB
Fédération des
Entreprises de
Belgique



Union Wallonne des Entreprises

Résumé

Les employeurs constatent que (le contrôle de) la **disponibilité** des chômeurs laisse à désirer. La légitimité du système, tout comme les objectifs européens en matière d'augmentation sensible du taux d'emploi de la population active, nécessite que les personnes qui perçoivent des allocations soient également disponibles pour le marché du travail.

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.

Ce contrôle fait principalement défaut en raison du manque de transmissions de données de la part des services régionaux de placement vers l'Onem fédéral. Les données transmises sont insuffisantes, et même presque inexistantes en ce qui concerne les refus d'emploi et de formation. En outre, parmi les transmissions qui ont malgré tout lieu, peu débouchent finalement sur une sanction (suspension du paiement des allocations).

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.

1 Conditions d'assurance chômage

Pour bénéficier d'une allocation de chômage, il est nécessaire de remplir un certain nombre de conditions, que l'on peut subdiviser en conditions d'admissibilité et conditions d'octroi.

1.1 Conditions d'admissibilité

En Belgique, une personne est **admissible** sur la base du travail presté mais également – et ceci est unique en Europe - sur la base des études accomplies (allocation d'attente).

Tableau 1 : Demandeurs d'emploi inoccupés

2001	Après travail	Après études	Total
Unités physiques (moyenne annuelle)	271.271	108.101	379.372
En %	71,5%	28,5%	

Source : Rapport annuel ONEM 2001

1.2 Conditions d'octroi

A cela s'ajoutent de nombreuses conditions d'octroi : absence de rémunération et de travail, chômage involontaire, disponibilité au marché général du travail, aptitude au travail, présentation au contrôle communal des chômeurs, ...

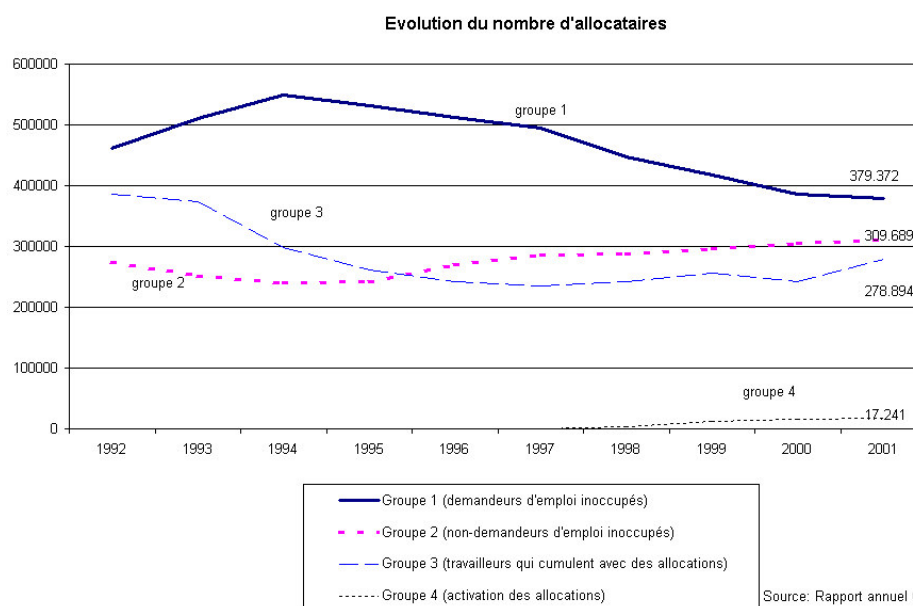
La **volonté de travailler** et la **disponibilité pour le marché du travail** (inscription comme demandeur d'emploi) sont des **conditions essentielles**, qui constituent l'objet de cette note.

Mais dans la pratique, ces conditions signifient que les chômeurs ne peuvent refuser un emploi convenable adéquat et qu'en principe, ils ont l'obligation d'accepter des propositions d'accompagnement ou d'insertion. Il n'existe pas d'obligation de **chercher un emploi**.

2 Tous les chômeurs ne sont pas nécessairement demandeurs d'emploi

Toutefois, tous les chômeurs ne sont pas nécessairement demandeurs d'emploi. C'est le cas, tout d'abord, en raison des nombreuses dispenses réglementaires. Le graphique 1 fait apparaître que de nombreux chômeurs et allocataires de l'ONEM ne sont pas demandeurs d'emploi. Il s'agit d'une question qui mérite un débat à elle seule, mais elle ne constitue pas l'objet de cette note.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM



On peut se demander si les chômeurs supposés être demandeurs d'emploi sont effectivement à la recherche d'un emploi.

- Une comparaison entre les chiffres officiels de chômage et les données de l'INS¹ fait apparaître que, parmi les 385.200 allocataires censés être à la recherche d'un emploi, seuls 300.500 répondent à la définition que l'OIT donne du "chômage" (être sans emploi, être disponible au travail et avoir été à la recherche d'un emploi au moins une fois pendant les 4 dernières semaines). A cela s'ajoute qu'une partie des chômeurs 'OIT' (par exemple les jeunes sortant de l'école qui sont en stage d'attente) ne sont pas encore indemnisés. Ces indications sont le signe qu'une partie importante des chômeurs indemnisés n'est pas (ou plus) à la recherche d'un emploi.

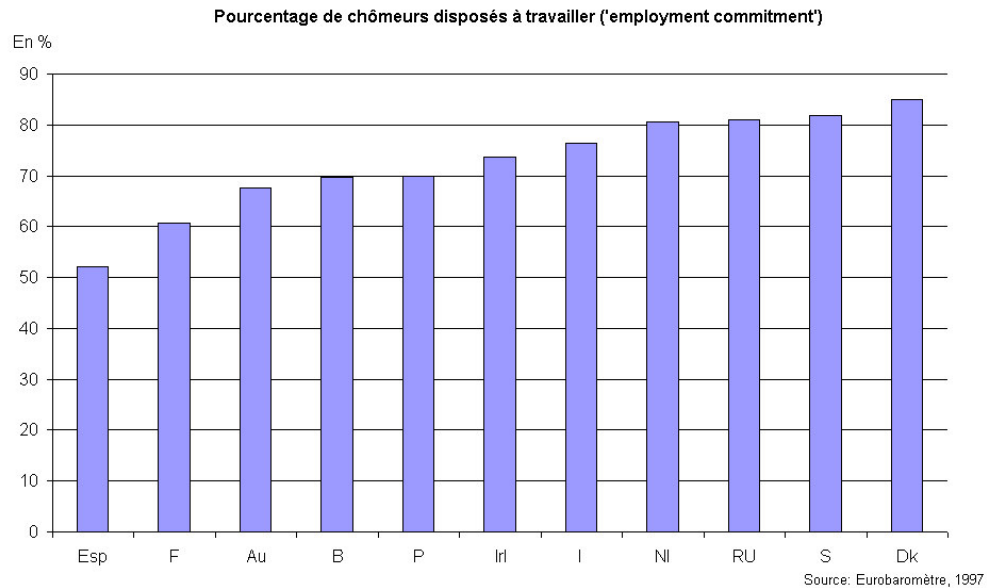
Tableau 2 : Comparaison chômage administratif et chômage selon la définition de l'OIT en 2000

chômage administratif	Définition de l'OIT
385.200	300.500

¹ Enquête sur la population active, INS, 2000

- Une étude comparative internationale de la volonté de travailler des chômeurs réalisée sur la base de l'Eurobaromètre, indique que la Belgique se situe parmi les pays qui comptent un pourcentage assez élevé de chômeurs ne s'orientant plus vers le marché du travail (*employment commitment*)². D'autres études révèlent que le nombre de « teruggetrokkenen » (personnes qui se sont retirées du marché du travail) est relativement important (30%)^{3 4}.

Graphique 2 : *Employment commitment*



- Il n'est donc nullement étonnant de voir que les initiatives de formation et d'accompagnement pour chômeurs se heurtent de plus en plus à des difficultés lorsqu'il s'agit de trouver des chômeurs susceptibles de participer à ces actions. Lors d'une première invitation à suivre une formation, un chômeur indemnisé sur trois ne se présente pas⁵. La probabilité qu'un chômeur de longue durée âgé de 20 ans se présente à une convocation du VDAB est seulement de 42%⁶.

² L. De Lathouwer et K. Bogaerts, Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van de hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België, dans CSB-berichten, 2001, p. 5-6.

³ J. Hooge et H. De Witte, De teruggetrokkenen : verdwenen van de arbeidsmarkt ?, dans Nieuwsbrief Steunpunt WAV, n° 1-2, 1997, p. 190.

⁴ Ces « teruggetrokkenen » sont des chômeurs qui s'orientent très peu vers le marché du travail. Cela signifie qu'ils ne pensent pas beaucoup à un emploi, qu'ils n'en cherchent guère voire pas du tout et qu'ils ne considèrent pas vraiment leur chômage comme un problème.

⁵ L. Struyven et crts, Toeleiding of omleiding, HIVA, p. 20

⁶ V. Cortebeeck, Toeleiding van werkzoekenden naar opleidings-, begeleidings-, en werkervaringsacties, HIVA, p. 79.

3 Un contrôle effectif...

3.1 ... nécessaire...

Bien que la volonté de travailler et la disponibilité pour le marché du travail soient des conditions essentielles de l'assurance chômage, les données qui précèdent permettent de constater que ceux qui bénéficient d'une allocation de chômage ne font pas tous effectivement preuve d'une volonté de travailler et d'une disponibilité pour le marché du travail.

Afin de préserver la **légitimité** du système, il est nécessaire de **contrôler effectivement** la disponibilité des chômeurs et de sanctionner l'absence de volonté de travailler. De plus, dans un état social actif, il est purement logique qu'un chômeur ne se contente pas de percevoir ses allocations dans la plus grande passivité, mais que lui-même recherche activement un emploi et fournisse des efforts pour augmenter sa disponibilité pour le marché du travail (**obligation de chercher un emploi**).

Il apparaît dès lors comme évident qu'un contrôle s'impose pour garantir le bon fonctionnement d'un marché du travail encore confronté à des déficits quantitatifs.

Par ailleurs, ce contrôle effectif s'inscrit dans le cadre d'une approche **préventive** des lignes directrices communautaires, étant donné qu'il permet d'éviter le chômage de longue durée.

Il est d'ailleurs scientifiquement prouvé qu'un contrôle effectif assorti de sanctions a pour conséquence que les chômeurs recherchent mieux du travail et en trouvent plus rapidement⁷.

Enfin, contrairement aux autres régimes, le système belge se caractérise par des allocations illimitées dans le temps. Tandis que les autres systèmes incitent automatiquement à la recherche d'un emploi, ce stimulant fait totalement défaut chez nous, ce qui ajoute à la nécessité de contrôler de manière effective que les conditions essentielles de l'assurance chômage sont bien remplies.

Tableau 3 : Durée des prestations pour chômage

B	D	F	NI
Illimitée	Limitée		
	Dépend de la durée de l'assurance et de l'âge	Dépend de la durée de l'affiliation et de l'âge	Dépend des antécédents de travail

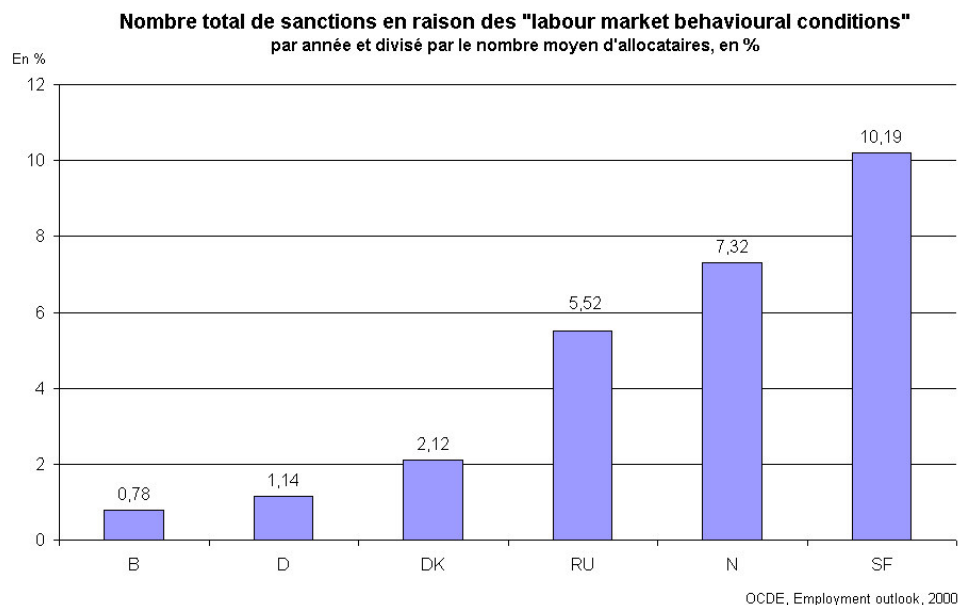
Source : Commission européenne, Missoc, 2001

⁷ J. Boone et J. Van Ours, Modeling financial incentives to get unemployed back to work, 2000, p. 32-33

3.2 ..mais qui fait défaut

Au vu du nombre de sanctions - tant en chiffres absolus qu'en comparaison avec l'étranger - on peut constater que ce contrôle fait en grande partie défaut.

Graphique 3 : Nombre total de sanctions en raison des "labour market behavioural conditions"



4 Transmission de données

En conséquence de la réforme de l'Etat, ce sont les régions qui sont compétentes pour le placement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient au chômage ou pas. Ce sont donc les **services régionaux de placement** qui sont chargés du contrôle concret de la volonté de travailler et de la disponibilité des chômeurs pour le marché du travail.

Lorsqu'il contrôle si un chômeur remplit bien les conditions légales pour pouvoir bénéficier d'une allocation, l'ONEM fédéral est donc en grande partie tributaire des régions.

Une **transmission de données** des régions vers l'ONEM est par conséquent devenue nécessaire pour une application correcte de l'assurance chômage et pour une politique de contrôle efficace.

4.1 Dans la loi

Dans un **protocole** de 1988⁸, les organismes régionaux se sont engagés, entre autres, à communiquer :

- les refus d'un emploi convenable constatés de manière objective ;
- les cas d'indisponibilité pour le marché du travail constatés de manière objective ;
- les refus de formation professionnelle constatés de manière objective ;
- toutes les radiations de demandeurs d'emploi qui bénéficient d'allocations de chômage.

L'échange des données a également été fixé plus précisément dans l'**Accord de coopération** relatif au plan d'accompagnement⁹. Dans le dernier Accord de coopération relatif au parcours d'insertion¹⁰, il était fait référence au protocole de 1988 précité pour ce qui concerne le système d'échange d'informations et de données en rapport avec les refus d'emploi et de formation, ainsi que les cas d'indisponibilité pour le marché de l'emploi.

4.2 Dans les faits

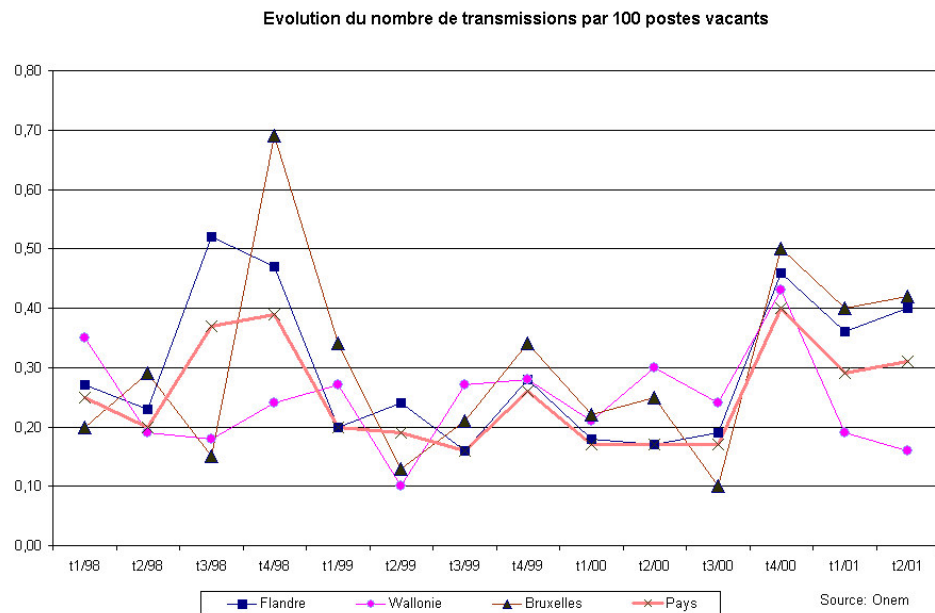
4.2.1 Un faible niveau de transmission

En dépit des règles et procédures au sujet desquelles un accord a été conclu, le niveau de **transmission de facto** reste **très faible**.

⁸ Protocole du 22 décembre 1988 relatif au règlement des rapports entre les organismes issus de la restructuration de l'Office national de l'Emploi.

⁹ Accord de coopération du 22 septembre 1992 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le Plan d'accompagnement (M.B. 21-11-1992). Voir également l'Accord de coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (M.B. 7-9-1999).

¹⁰ Accord de coopération du 31 août 2001 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi (M.B. 27-9-2001, ed. 2).

Graphique 4 : Evolution du nombre de transmissions/postes vacants

L'expérience du Danemark, où plusieurs instances se partagent également à différents niveaux de compétence la responsabilité de l'accompagnement et du placement des chômeurs, réfute cependant l'hypothèse qu'un tel système doive nécessairement mener à un laxisme intrinsèque. Un contrôle effectif de la disposition des chômeurs à accepter un emploi ou une formation y est organisé sans trop de difficultés.

Les chiffres ci-dessous reflètent de façon éloquent la situation en Belgique. On dénombre très peu de transmissions de données concernant des chômeurs qui ont fait montre d'un manque de collaboration positive (212 en 2001) ou qui ont refusé un emploi (290 en 2001). Et seulement 13 personnes auraient refusé ou abandonné une formation professionnelle.

Tableau 4 : Transmissions ventilées par motif

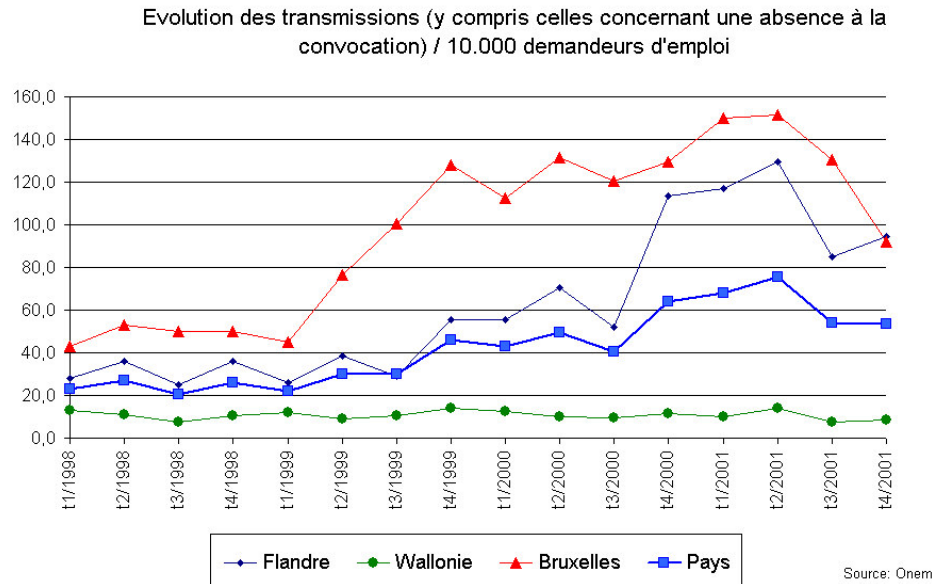
2001	Absent à la convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus, abandon, arrêt de formation professionnelle	Total (dont sans suite)
Fla	6.694	171	245	8	7.118 (2.345)
Wal	859	34	16	5	914 (268)
Bru	3.649	7	29	0	3.685 (1.700)
Pays	11.202	212	290	13	11.717 (4.313)

2000	Absent à la convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus, abandon, arrêt de formation professionnelle	Total
Fla	4.494	121	222	36	4.873
Wal	930	69	7	9	1.015
Bru	3.425	2	27	0	3.454
Pays	8.849	192	256	45	9.342

1999	Absent à la convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus, abandon, arrêt de formation professionnelle	Total
Fla	2.514	86	188	38	2.826
Wal	1.024	52	15	2	1.093
Bru	2.529	12	17	0	2.558
Pays	6.067	150	220	40	6.477

Source : Rapport annuel ONEM 2001

Graphique 5 : Evolution des transmissions (y compris celles concernant une absence à la convocation) par 10.000 demandeurs d'emploi inoccupés

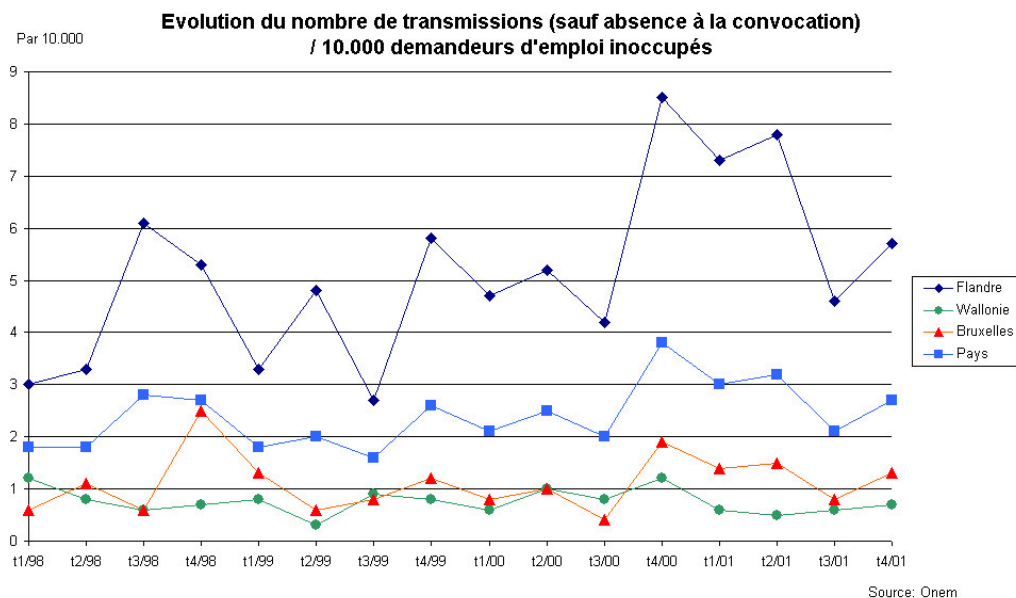


4.2.2 Des transmissions qui concernent presque uniquement l'absence à la convocation, et non le refus d'un emploi

Après ventilation par motif, les données relevées en matière de transmissions font également apparaître que les transmissions portent en majeure partie sur la présence à la convocation. **On dénombre très peu de transmissions de données concernant des chômeurs qui ont fait montre d'un manque de collaboration positive, qui ont refusé un emploi ou qui ont refusé ou abandonné une formation.**

Si l'on met en regard le nombre de transmissions - à l'exclusion de celles ayant pour motif l'absence à la convocation - et le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés, le problème prend une ampleur plus grande encore.

Graphique 6 : Evolution des transmissions (à l'exclusion de celles concernant une absence à la convocation) par 10.000 demandeurs d'emploi inoccupés



L'offre est néanmoins suffisante.

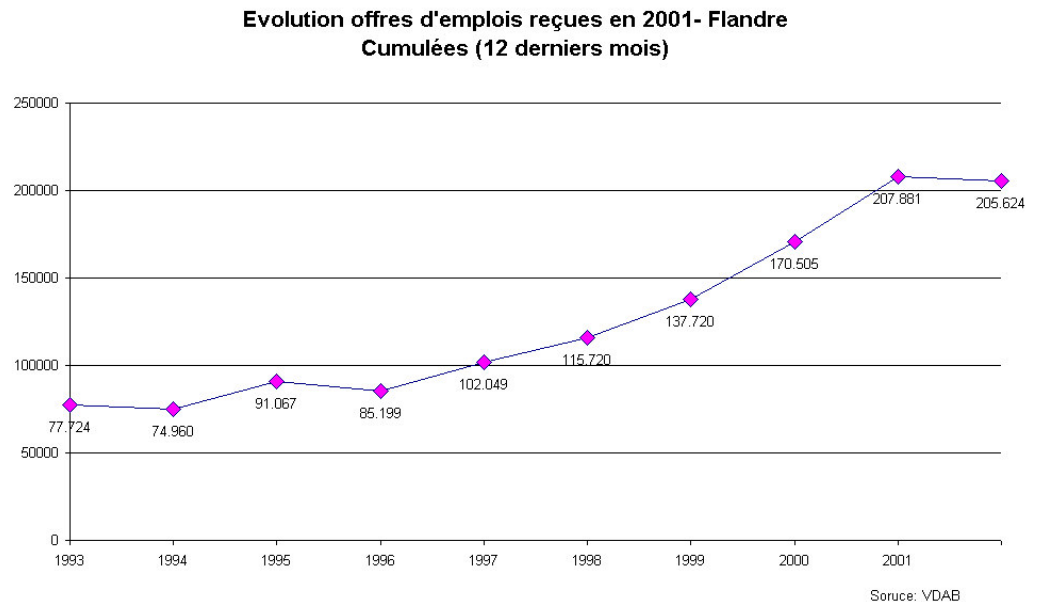
- Postes vacants à la fin du mois

Offres d'emploi non satisfaites à la fin du mois (décembre 2001)			
Flandre	Wallonie	Bruxelles	Total
28.219	6.148	2.186	36.553

Source : Banque nationale de Belgique

- Nombre cumulé de postes vacants :

Graphique 7 : Evolution du nombre d'offres d'emploi reçues (cumulées par année), en Flandre



Rappelons en outre que la couverture du marché par l'ORBEM-FOREM-VDAB s'élève à 26,3%¹¹. Cela signifie que 26,3% des postes vacants sont remplis par l'intermédiaire du canal d'embauche ORBEM-FOREM-VDAB et, donc, que les chiffres précités d'offres d'emploi doivent encore être multipliés pour refléter le nombre réel de postes vacants.

- Le Cefora et l'Upedi ont récemment estimé que le déficit quantitatif comme cause des pénuries dans les fonctions critiques s'élevait encore à 25% pour les ouvriers et à près de 20% pour les employés.

- Le faible taux de remplissage des postes pour un nombre de professions nécessitant une main-d'oeuvre peu qualifiée est également révélateur. Il équivaut par exemple à 59% pour les aides-ouvriers et est encore moins élevé pour certaines professions, telles que machiniste-grutier (53%) ou ouvrier dans le secteur des fabrications métalliques (37%)¹².

4.2.3 De nombreuses transmissions ne donnent pas lieu à des sanctions

En outre, les transmissions ne sont **pas toujours de qualité**. L'ONEM doit donc en classer un grand nombre sans suite. En 2001, ce fut le cas pour 4.313 des 11.717 transmissions (37%).

¹¹ UPEDI et HIVA, Les entreprises et le recrutement en Belgique en 2000?, Bruxelles, 2001, 70.

¹² Février 2001, VDAB.

Tableau 5 : Les transmissions et la suite qui leur est donnée

2001	Nombre de transmissions	Sans suite	Avec suite	Restant à traiter	Encore en stage d'attente
Fla	7.118	2.345	3.778	541	1.690
Wal	914	268	371	53	448
Bru	3.685	1.700	701	72	1.651
Tot.	11.717	4.313	4.850	666	3.789

Source : Rapport annuel ONEM 2001

Les motifs suivants, entre autres, peuvent être invoqués pour le classement **sans suite** d'un dossier :

- Le bureau du chômage n'a pas de dossier au nom de l'intéressé(e). Il s'agit, par exemple, d'informations relatives à un demandeur d'emploi librement inscrit ou d'une personne qui perçoit le minimum de moyens d'existence. En effet, les services de placement transmettent des données pour tous les demandeurs d'emploi inscrits et ne vérifient pas s'il s'agit ou non d'un chômeur indemnisé;
- l'intéressé(e) n'est plus au chômage ou n'était pas au chômage au moment des faits (par exemple, l'intéressé(e) travaillait, était inapte au travail, en vacances, en détention, en repos d'accouchement,...);
- une erreur administrative du service de placement (par exemple, le service de placement a envoyé une convocation à une mauvaise adresse, bien que l'intéressé(e) ait communiqué correctement son adresse au service de placement);
- un double emploi des procédures existantes, de sorte que les mêmes faits font l'objet deux fois d'une transmission à l'ONEM (par exemple un chômeur qui a signé une convention d'insertion refuse de répondre à une offre d'emploi. Ce refus fait l'objet d'une transmission au bureau du chômage qui prend une décision. Quelques mois plus tard, le bureau du chômage reçoit un rapport d'évaluation négatif sur la base de ce même refus de travail).

4.2.4 Aucun revirement malgré l'assouplissement du régime des sanctions

Le législateur fédéral a instauré à la mi-2000 une **différenciation** des sanctions (A.R. du 29 juin 2000) afin de stimuler les transmissions. Le directeur du bureau du chômage peut ainsi se contenter de donner un avertissement. Il a aussi la possibilité de prononcer une exclusion assortie d'un sursis total ou partiel.

Ce nouveau régime moins strict d'exclusions et de sanctions administratives n'a pas entraîné de bouleversement fondamental¹³. Le nombre de transmissions consécutives à un manque de collaboration

¹³ Ou comme l'administrateur de l'ONEM le disait déjà lors de la présentation du rapport annuel 2000 : "la pression sur les chômeurs est passée de 1 milligramme à 2 milligrammes".

positive, à un refus d'emploi ou à un refus de formation, est approximativement resté au même niveau, c'est-à-dire peu élevé.

5 Propositions

Il est certainement possible de progresser par le biais d'**améliorations ponctuelles**. Du côté flamand, c'était par exemple le cas grâce à la suppression de l'étape "A5bis" de la procédure de transmission.

Les services régionaux de placement invoquent toutefois qu'il ne fait pas partie de leurs attributions de jouer le rôle "d'agent de police" et qu'assumer ces missions de contrôle ne contribuerait pas de manière favorable à leur travail de placement et d'accompagnement.

Parallèlement aux efforts d'amélioration dans le cadre existant, il est dès lors recommandé, à moyen terme, d'insister si nécessaire sur une implication directe de l'**ONEM**.

Il y a lieu d'établir une distinction entre les propositions qui s'inscrivent dans le cadre existant et celles qui sortent de ce cadre. L'**objectif** est d'aboutir à un **contrôle effectif** des conditions essentielles de l'assurance chômage, à savoir "la disponibilité et la volonté de travailler". La transmission de données est un moyen d'y parvenir, mais ce n'est certainement pas le seul.

5.1 A court terme : une meilleure transmission (dans le cadre existant)

5.1.1 Préalable :

- accorder de manière constante une attention particulière à l'offre de travail et à l'**offre** en matière de formations professionnelles et de parcours d'insertion (rôle des régions dans la réalisation des lignes directrices européennes) ;

5.1.2 En matière de transmission :

- mettre l'accent sur la transmission lors de l'évaluation de l'accord de coopération concernant le parcours d'insertion ; à cet effet, le "**comité d'évaluation**" doit être réactivé d'urgence ;

- identification de **bonnes pratiques** (par exemple, supprimer de la procédure certaines étapes superflues (l'étape "A5bis")) ; intégration de ces bonnes pratiques dans les accords de coopération (*infra*) ;

- prévoir un accès mutuel aux fichiers :

- ceci doit permettre aux régions d'augmenter la qualité de leurs transmissions de données ;

- l'ONEM est ainsi en mesure de détecter lui-même certains cas où la volonté de travailler/disponibilité pour le travail fait défaut ;

- conclusion d'un **nouvel accord de coopération** entre les institutions (plutôt qu'entre les ministres) spécifiquement **en ce qui concerne les transmissions** - tant dans le cadre du parcours d'insertion qu'en dehors.

5.2 A moyen terme : impliquer à nouveau l'ONEM et instaurer une obligation de recherche d'un emploi

En dehors du cadre existant, une proposition consisterait à donner la possibilité à l'**ONEM** de convoquer les chômeurs lui-même.

5.2.1 Information

Au commencement de la période de chômage (= moment auquel il est décidé d'octroyer le droit), le bureau du chômage informe le chômeur sur ses possibilités en matière de réintégration dans le circuit du travail, sur ses obligations et sur la procédure relative au suivi de la disponibilité pour le marché du travail.

Une nouvelle transmission d'information a lieu à l'occasion de l'audition du chômeur concernant ses efforts (voir plus loin). Les insuffisances éventuelles peuvent être soulignées à ce moment.

5.2.2 Evaluation des efforts de recherche d'un emploi

L'ONEM doit également avoir la compétence de convoquer les chômeurs pour évaluer leurs efforts dans la recherche d'un emploi. De cette manière, l'ONEM ne dépendrait plus entièrement des régions. La proposition citée plus haut concernant l'accès mutuel aux dossiers permettrait à l'ONEM, outre une convocation générale, de convoquer certains chômeurs de manière plus ciblée.

Ce qui précède implique aussi nécessairement l'introduction d'une **obligation de chercher du travail**, dont la **charge de la preuve** incomberait au chômeur.

Le chômeur doit démontrer sa disponibilité pour le marché du travail par un engagement réel en vue de sa réintégration dans le circuit du travail. Il peut le faire :

- 1° en recherchant un emploi de manière continue et active ;
- 2° en prenant, au besoin, des initiatives en vue d'accroître ses compétences en matière de sollicitation et sa mobilité ;
- 3° en prenant, au besoin, des initiatives en vue d'accroître ses compétences, en particulier par la poursuite d'une formation professionnelle ou d'études susceptibles de favoriser son intégration dans le marché du travail.

5.2.3 Déjà un premier pas avec les allocations d'attente

En ce qui concerne les allocations d'attente, un premier pas prudent a déjà été fait.

En effet, une majorité au sein du comité de gestion de l'ONEM a récemment proposé à la ministre de réformer l'accès aux allocations d'attente. La réforme proposée exclut le fait d'avoir suivi des études comme condition pour bénéficier des allocations d'attente et ne retient que les cas suivants :

- avoir travaillé pendant une certaine période ;
- avoir suivi un parcours d'insertion, avec évaluation positive par le service régional compétent ;
- **fournir des efforts dans la recherche d'un emploi et en apporter la preuve à l'ONEM.**

Dans leur proposition, les partenaires ont veillé à une **objectivité** suffisante pour cette dernière voie d'accès aux allocations.

D'une part, on introduit ainsi l'obligation de formation ou de recherche d'un emploi et, d'autre part, l'accès aux allocations d'attente augmente les chances d'insertion dans le marché de l'emploi. ■