

ONEM, FOREM, ACTIRIS ET CE QUI CHANGE

Le contrôle de la disponibilité des chômeurs, que nous avons rebaptisé « chasse aux chômeurs », a été régionalisé. Pour poursuivre la chasse ou changer de modèle ?

Yves Martens (CSCE)

La sixième réforme de l'Etat comprend notamment le transfert aux Régions d'une très grande part de la politique de l'emploi, et donc de beaucoup de mesures qui touchent les chômeurs. Néanmoins, le financement (ONSS) et le paiement (Onem) restent de la responsabilité du fédéral. C'est aussi l'Onem qui continuera à octroyer les allocations et à effectuer les contrôles administratifs (vérification de la situation familiale, des cartes bleues, etc.). L'Onem, toujours, qui

et, parmi eux, davantage les plus précaires). Le Forem, lui, parle diplomatiquement de « problèmes de communication » alors que la critique est un peu plus pointue dans le chef d'Actiris. Tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il faut, davantage que ne le faisait l'Onem, tenir compte de la situation de la personne, comme du marché de l'emploi. Même unanimité pour dire que le qualitatif doit primer sur le quantitatif, en veillant à une cohérence entre ce qui est demandé dans l'accompagnement, et ce qui est

vérifié dans le contrôle. Dans cette optique, le chômeur qui suivrait scrupuleusement le trajet fixé par l'accompagnement ne serait pas convoqué au contrôle, et pourrait recevoir une évaluation positive sur

base de son dossier. Pour rappel, le placement est, depuis longtemps déjà, de la compétence de l'office régional de l'emploi. Depuis l'activation mise en œuvre en 2004, à ce placement s'est ajoutée la notion d'accompagnement. Cet accompagnement est censé être la partie de l'activation qui aide

Comment avoir confiance en son conseiller emploi, lui exposer réellement sa situation, quand le contrôle est exercé par le même organisme ?

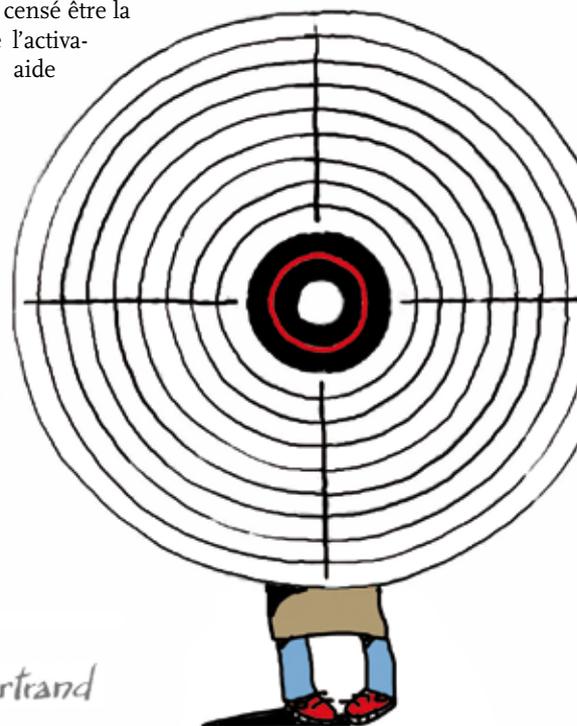
exécutera les sanctions décidées par l'organisme régional. Selon l'adage « Qui paie décide », le fédéral continue à fixer le cadre normatif de base (*lire l'encadré p. 7*) et, donc, l'essentiel des « règles du jeu ».

La marge de manœuvre de chaque office régional de l'emploi est donc assez limitée. Mais elle n'est pas nulle. Et l'intégration de ces nouvelles compétences représente de gigantesques défis logistiques, humains, et, bien entendu, en termes de politiques de l'emploi. Chaque Région, essentiellement par le biais du Comité de gestion de son organisme régional de l'emploi, a donc pu, et dû, réfléchir à la manière dont elle allait s'emparer de ces nouvelles compétences, et les mettre en œuvre. Le VDAB (Flandre) et le Forem (Wallonie) ont décidé de démarrer dès janvier 2016 ; Actiris (Bruxelles) s'est donné un an de plus. Nous avons interrogé les différents acteurs sur leur vision de la façon dont ces nouvelles compétences devaient être organisées.

Opportunités ?

Si cette régionalisation n'était demandée par personne en Wallonie, les différents protagonistes y ont vu une opportunité de mener le contrôle différemment. Les critiques sur le système tel qu'appliqué jusqu'ici par l'Onem viennent (un peu) des employeurs (trop administratif) et, surtout, des syndicats (procédure absurde qui touche principalement les chômeurs francophones

CH



CHASSE AUX CHÔMEURS :

le demandeur d'emploi. Il aurait dû déjà protéger du contrôle mais, très rapidement, l'Onem a considéré le suivi de l'accompagnement, non comme une condition suffisante prouvant la recherche active d'emploi, mais comme un *minimum minimorum* auquel n'ont cessé de s'ajouter de nouvelles exigences. A l'avenir, un accompagnement « sans problème » devrait donc valoir une évaluation positive d'office pour le contrôle.

La suppression du contrôle semestriel des allocataires d'insertion (chômage octroyé sur base des études) a également simplifié les choses. Retour donc à la situation d'avant 2012 : même procédure pour allocataires de chômage et d'insertion. Des balises ont aussi été prévues pour diminuer la subjectivité des décisions, notamment en prenant en équipe les décisions d'exclusion définitive (Wallonie), ou en prévoyant que les auditions se fassent par un collège de trois agents (Bruxelles). Une instance d'appel interne est aussi prévue, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, afin d'instaurer une possibilité de recours avant celle, maintenue, au tribunal du travail.

Risques de confusion

Evidemment, qui dit cohérence entre accompagnement et contrôle dit aussi risque de confusion entre les deux rôles, d'autant qu'ils sont dorénavant exercés par la même entité. Nous continuons à penser que la distinction entre les deux aurait été plus claire avec deux organismes d'intérêt public (OIP) séparés. Certes, cela revenait à créer une nouvelle organisation mais, comme nos interviews le montrent, les barrières entre aide et contrôle pourront difficilement être véritablement étanches. Le retour à la confusion est un énorme recul, les positions syndicales en la matière le montrent bien. Paul Palsterman a rappelé ainsi, *in tempore non suspecto* (1), qu'« on ne voulait plus que les services de placement soient chargés du contrôle systématique de la disponibilité pour le marché de l'emploi, au risque de polluer la relation de service vis-à-vis des demandeurs d'emploi et des employeurs. Un arrêté royal du 6 octobre 1978 intro-



QU'EST-CE QUE LE CADRE NORMATIF ?

L'arrêté loi de décembre 1944, fondateur de la Sécurité sociale, concernait principalement la perception des cotisations sociales et l'institution de l'ONSS. Sur ce plan, il a, depuis, été remplacé par d'autres textes. L'assurance chômage faisait l'objet d'un seul article, d'ailleurs toujours en vigueur (via une nouvelle codification dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991), dont la portée principale est d'accorder un très large pouvoir réglementaire au roi – c'est-à-dire au ministre de l'Emploi. Depuis, l'arrêté loi a été « alourdi » de diverses dispositions, là où une base légale apparaissait techniquement nécessaire. Mais pour l'essentiel, c'est toujours le texte de 1944 qui sert de base à la réglementation en vigueur. (1)

Le désavantage de

ce fonctionnement par arrêtés royaux est que les mesures chômage ne passent pas par le parcours parlementaire des lois, et sont donc adoptés souvent de façon très discrète. D'autant que les arrêtés sont souvent pris et publiés pendant des périodes de vacances (juillet ou Noël). L'avantage est que ces arrêtés sont discutés au Comité de gestion de l'Onem (paritaire, c'est-à-dire avec participation égale des patrons et des syndicats), comité qui remet chaque fois un avis. Quand ce dernier est unanime, le ministre est presque « obligé » de le suivre. Ce que n'a pourtant pas fait, à plusieurs reprises dans le gouvernement actuel, le ministre Kris Peeters.

Le cadre normatif de la régionalisation du contrôle de la disponibilité des chômeurs

est fixé par l'arrêté royal du 14 décembre 2015 (paru au *Moniteur Belge* le 23 décembre). Il détermine notamment que « l'organisme régional compétent évalue périodiquement la disponibilité active du chômeur complet pendant toute la durée du chômage et au minimum une fois par an, selon les modalités qu'il détermine et en veillant au respect des droits de la défense. » Les cas où la procédure est suspendue (par exemple pour formation ou trajet spécifique pour les personnes ayant des soucis de santé) ou adaptée (pour travailleuses/travailleurs âgé-e-s ou à temps partiel) ainsi que les sanctions à appliquer sont aussi précisés.

(1) Paul Palsterman, La notion de chômage involontaire 1945-2003, Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003.

MEURS !

duisit la séparation organique entre les deux services. Cette scission fut en quelque sorte le prélude à la régionalisation des services de placement (loi spéciale du 8 août 1980) et à la scission organique entre l'Onem fédéral et les organismes régionaux, parachèvement en 1989. Mais on notera qu'elle fut introduite pour des raisons de fond, et non dans le seul cadre de la réforme de l'Etat ». Cette séparation fut donc instaurée au sein de l'Onem avant la création des organismes régionaux de l'emploi. Les choses ont été rendues d'autant plus claires ensuite, quand ces offices sont nés. Il y avait alors des organismes différents pour la fonction de placement et pour celle de contrôle. Il est cependant vrai que, malgré cela, beaucoup de demandeurs d'emploi confondaient, *a fortiori* quand Actiris s'appelait encore l'Orbem. Tout cela n'augure rien de bon pour la confiance que les chômeurs pourront avoir en leur conseiller

QU'EST-CE QUI EST DÉSORMAIS DU RESSORT DES RÉGIONS ?

Les nouvelles compétences sont :

- 1) Le contrôle de la disponibilité « passive » : audition pour un litige car le demandeur d'emploi n'a pas répondu positivement à une action, ou l'a abandonnée, principalement dans le cadre de l'accompagnement régional. Ce dernier, depuis la transmission électronique de don-

- nées en 2004, génère beaucoup de sanctions « litiges ».
- 2) Le contrôle de la disponibilité « active » : convocation du demandeur d'emploi pour prouver qu'il a suffisamment de preuves de recherche d'emploi (même procédure si chômage sur base des études ou du travail).
- 3) Le contrôle de la dis-

- ponibilité « Jeunes en stage d'insertion » : les évaluations pour les jeunes à la sortie des études qui doivent prouver qu'ils ont suffisamment de preuves de recherche d'emploi pour ouvrir leur droit aux allocations d'insertion.
- 4) L'octroi des dispenses de disponibilité pour reprise d'études, formations, etc.

⇒ emploi, ni pour le métier de conseiller emploi. Un accompagnement efficace nécessite bien entendu une relation de confiance. Comment avoir confiance en son conseiller emploi, lui exposer réellement sa situation, quand le contrôle est exercé par le même organisme ? Certes, il est prévu que le contrôle soit exercé par un service distinct, ayant sa propre direction. La majorité des contrôleurs (appelés facilitateurs) de l'Onem ont été transférés au Forem, et forment, avec de nouveaux engagés, les équipes d'évaluateurs. Ce changement de nom, et les formations dispensées, suffiront-ils à passer d'une culture axée sur le contrôle bureaucratique et la sanction à un « système adapté à la réalité collective et individuelle du chômage en Wallonie », pour reprendre les termes du Forem ? Cela ne stoppera en tout cas pas la machine à exécution, même si on peut espérer au moins une diminution des sanctions.

Nouvelles polémiques communautaires ?

L'autre crainte est celle qui entoure toute régionalisation : que la Flandre ressorte le refrain du laxisme

QU'EST-CE QU'UN COMITÉ DE GESTION ?

Un Comité de gestion, comme son nom l'indique, dispose de véritables pouvoirs de gestion, ceux-ci s'exerçant bien entendu sous le contrôle du ministre compétent auprès duquel le Comité exerce, en outre, des fonctions d'ordre consultatif.

La Sécurité sociale est un système dont le financement est principalement

basé sur des cotisations sociales prélevées sur les salaires. Ces cotisations, qui font partie du salaire, sont identifiées par une part « travailleurs » et une part « employeurs ». Les Comités de gestion des organismes de Sécurité sociale sont donc composés, de façon égale (on dit paritaire) par des représentants des travailleurs (syndicats) et des employeurs.

francophone, en cas justement de baisse de sanctions. Le Forem insiste sur « la loyauté par rapport au fédéral » et l'Union wallonne des Entreprises martèle qu'elle sera « très attentive à ce qu'il n'y ait pas de disparité entre le Nord et le Sud », qu'il ne « faut pas d'abus en Wallonie afin de maintenir la Sécurité sociale fédérale », soit les arguments utilisés pour justifier les réformes de 2004 et 2012, lesquelles ont pourtant abouti à des disparités de sanctions fortes (francophones massivement frappés), et à une large régionalisation ! Du côté syndical, on dit clairement que le cadre normatif impose une obligation de moyens (une évaluation annuelle minimum) et que si celle-ci est réalisée, des critiques sur une diminution du nombre de sanctions n'auront pas lieu d'être. En clair : il ne peut y avoir d'obligation de résultats en termes de sanctions !

A suivre...

Les organisations syndicales déclarent qu'elles suivront de près les effets concrets de cette régionalisation, et seront attentives à ce que, à l'opposé de ce qui se faisait à l'Onem, l'accent soit mis sur l'aide et non sur la stigmatisation et la sanction. Il faut espérer que les syndicats auront réellement les moyens suffisants pour assurer la défense des affiliés.

L'ensemble des acteurs affichent aujourd'hui de bonnes intentions. Le ton est différent de celui auquel l'Onem nous a habitués.

Il faut dire que l'ensemble des acteurs affichent aujourd'hui de bonnes intentions. Le ton des responsables régionaux du nouveau contrôle est clairement différent de celui auquel l'Onem nous a habitués. Cela devra être vérifié en fonction de la mise en œuvre, et aussi de l'évolution dans le temps. D'autant que, même avec la meilleure volonté du monde, les Régions restent sous la menace permanente d'une modification de la réglementation (le cadre normatif) par le fédéral, qui pourrait à tout moment la durcir. Il nous semble qu'il y aurait une grande naïveté à croire que la N-VA, le VLD, le CD&V et le MR toléreront un système qui sanctionne moins. Les Régions wallonne et bruxelloise risquent d'être prises au piège : devoir mettre en œuvre des sanctions selon une réglementation qu'elles ne maîtrisent pas... et sous la pression flamande pour une application toujours plus dure.

N'oublions pas non plus que le fédéral continue à viser les sans-emploi, notamment via son projet de mise au travail forcée des chômeurs de longue durée. Plus que jamais, donc, le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion répète avec force qu'il n'y a pas de sanction légitime en dehors des (rares) cas de refus d'emploi convenable (1,57 % des sanctions). Il ne suffit pas de rendre les chasses aux chômeurs moins bureaucratiques, plus humaines : il faut y mettre fin ! □

(1) Palsterman Paul, La notion de chômage involontaire (1945-2003), Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1806, 2003.