



conseil national du travail

AVIS N° 1.365

Séance du mardi 17 juillet 2001

Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en ce qui concerne les mesures applicables aux chômeurs de longue durée, déposée par MM. P. TIMMERMANS et J. WAUTERS

x x x

1.873-1.

A V I S N° 1.365

Objet : Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en ce qui concerne les mesures applicables aux chômeurs de longue durée, déposée par MM. P. TIMMERMANS et J. WAUTERS

Le 20 avril 2001, à la demande de la Commission des Affaires sociales de la Chambre des Représentants, Monsieur H. De Croo, Président de la Chambre, a soumis la proposition de loi précitée à l'avis du Conseil national du Travail.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur la base des échanges de vues en commission, le Conseil a émis, le 17 juillet 2001, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE

Le 20 avril 2001, à la demande de la Commission des Affaires sociales de la Chambre des Représentants, Monsieur H. De Croo, Président de la Chambre, a soumis à l'avis du Conseil national du Travail une proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en ce qui concerne les mesures applicables aux chômeurs de longue durée, déposée par MM. P. TIMMERMANS et J. WAUTERS.

Du résumé précédant la proposition de loi, il ressort que celle-ci a pour objectif, d'une part, la suppression du système de la suspension pour chômage de longue durée et, d'autre part, la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions visant à la réinsertion des chômeurs de longue durée âgés de moins de 50 ans.

Dans sa lettre, le Président de la Chambre demande que l'avis soit émis si possible pour la fin du mois de mai 2001.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil national du Travail a consacré un examen approfondi à la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis.

A. Analyse du contenu de la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi comporte deux volets qui correspondent à deux options politiques différentes visant à promouvoir la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi : une politique de dissuasion ou une politique incitative.

1. La suppression de la suspension des allocations de chômage en cas de "chômage de longue durée"

Le Conseil constate d'une part que les auteurs de la proposition de loi plaident en faveur de la suppression du système de la suspension pour chômage de longue durée.

Les articles 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage organisent la suspension des allocations pour chômage de longue durée. Le Conseil constate qu'en vertu de l'article 2 de la proposition de loi, ces articles seraient abrogés.

Il souligne que l'allocation de chômage ou l'allocation d'attente au taux applicable aux cohabitants (ou l'allocation de garantie de revenus-ALE) peut être suspendue dans les conditions fixées à l'article 80 de l'arrêté susmentionné; toutefois, le chômeur peut arguer auprès de la commission administrative nationale, créée auprès de l'Office national de l'Emploi, qu'il a accompli pendant toute la période de son chômage "des efforts exceptionnels et continus en vue de retrouver du travail, à l'exclusion des périodes durant lesquelles il ne devait pas être disponible pour le marché de l'emploi". Le recours administratif auprès de la commission administrative nationale peut également se fonder sur l'aptitude limitée au travail du chômeur.

Le Conseil constate qu'aux termes de l'article 2 de la proposition de loi, les articles 6 à 9 de l'arrêté royal susvisé doivent également être abrogés. Ces articles traitent de la commission administrative nationale créée pour examiner les recours administratifs introduits par les chômeurs contre cette mesure.

Il note que d'après les auteurs de la proposition de loi, la commission perd sa raison d'être en cas de suppression du système de la suspension des allocations pour chômage de longue durée.

Le Conseil constate que l'article 3 de la proposition de loi vise à supprimer une référence à cette commission dans l'article 25 de l'arrêté royal susvisé.

2. La conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs de longue durée

Le Conseil constate d'autre part que les auteurs de la proposition de loi souhaitent la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs de longue durée.

Il souligne qu'il existe déjà un tel accord de coopération concernant le plan d'accompagnement des jeunes peu qualifiés et des chômeurs de 25 à 45 ans¹.

Le Conseil constate qu'en complément à celui-ci, un accord de coopération devrait, selon les auteurs de la proposition de loi, être conclu, ayant pour but "d'organiser un accompagnement particulier de la part du service public de placement qui visera la réinsertion socioprofessionnelle de tout demandeur d'emploi de moins de 50 ans n'ayant pas repris le travail depuis au moins 6 mois comme travailleur à temps plein ou à temps partiel et dont la durée de chômage dépasse la durée moyenne régionale du chômage compte tenu de sa catégorie d'âge et de sexe."

Tel est l'objet de l'article 4 de la proposition de loi.

Le Conseil souligne que d'après les développements de la proposition de loi, ce second volet s'inscrit dans le cadre d'une politique incitative "pour que (ces chômeurs) se réinsèrent proactivement sur le marché du travail".

Il constate enfin que l'objectif des auteurs de la proposition de loi est d'assurer la simultanéité entre la mise en oeuvre des plans d'accompagnement destinés aux chômeurs de longue durée et la suppression des sanctions à leur égard. L'article 5 de la proposition de loi stipule que la loi entre en vigueur le même jour que l'accord de coopération.

¹ Accord de coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, M.B. du 7 septembre 1999.

B. Point de vue du Conseil national du Travail

Le Conseil constate que les membres représentant les organisations d'employeurs et de travailleurs représentées au Conseil estiment opportun, pour se prononcer sur la dite proposition de loi, de renvoyer à la position adoptée par leurs organisations à l'égard de la problématique des chômeurs de longue durée au sein du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi (ONEM) en date du 3 mai 2001.

Dans le prolongement des points de vue alors émis, ces mêmes membres n'ont pu, sur le premier volet de la proposition de loi, dégager un avis unanime. En revanche, ils ont pu, sur le deuxième volet, mettre en avant des considérations communes.

1. Suppression de la suspension des allocations pour chômage de longue durée

a. Point de vue des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs font référence à la constatation des auteurs de la proposition de loi selon laquelle la suspension des allocations pour chômage de longue durée est une des sanctions appliquées aux demandeurs d'emploi qui contreviennent à un des principes fondamentaux du concept de "l'Etat social actif", à savoir la liaison entre les allocations de chômage et la disponibilité sur le marché du travail.

Ils relèvent également que dans le commentaire de l'article 2, les auteurs de la proposition de loi arguent que cette sanction "constitue une mesure discriminatoire qui fait reposer sur le chômeur seul la responsabilité de son chômage et de la charge de la preuve de ses efforts".

- 1) Les membres représentant les organisations de travailleurs marquent leur accord de principe. Ils sont favorables à la suppression du mécanisme de la suspension, prévu aux articles 80 et suivants de l'arrêté portant réglementation du chômage, estimant qu'une politique axée sur la prévention du chômage de longue durée et une approche incitative sont à privilégier.

Ces membres considèrent néanmoins qu'il faut pousser plus loin l'attitude de principe, favorable à une politique positive d'encouragement.

Ils sont d'avis que privilégier une approche incitative implique également le remplacement complet des sanctions existantes pour chômage volontaire par les mécanismes de responsabilisation dans le cadre du parcours d'accompagnement pour les chômeurs qui y sont soumis.

- 2) Les membres représentant les organisations de travailleurs soulignent cependant que le but n'est pas de déresponsabiliser le chômeur, et le chômeur de longue durée en particulier.

Il s'agit au contraire de réaliser un meilleur équilibre entre la responsabilité qui incombe au chômeur, d'une part, et ses possibilités concrètes de réinsertion, d'autre part, compte tenu de la situation sur le marché de l'emploi et de l'aide que le chômeur peut attendre des autorités.

Ces membres estiment que pour ce faire, un parcours d'accompagnement individualisé pourrait être offert à chaque chômeur de longue durée. Cette mesure est déjà prévue pour certains chômeurs dans un accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Ils sont d'avis qu'un plan d'accompagnement fixant à la fois des obligations et des droits pour les chômeurs constitue une manière plus correcte d'appeler leur attention sur leurs responsabilités. Les chômeurs ne seront ainsi plus seuls à porter la responsabilité de la charge de la preuve des efforts qu'ils ont fournis pour changer leur situation. La responsabilité de la réinsertion sur le marché du travail est alors partagée entre le chômeur (ses obligations) et les autorités qui sont censées l'assister (les droits du chômeur).

Ces membres considèrent toutefois que la proposition de loi ne va pas suffisamment loin en ce qui concerne le plan d'accompagnement. La possibilité de bénéficier d'un tel plan devrait être offerte plus tôt au chômeur.

Ils sont d'avis qu'il serait préférable d'utiliser la limite applicable au niveau européen en matière de chômage de longue durée, à savoir 12 mois, sans subordonner la possibilité de bénéficier d'un plan d'accompagnement au dépassement de la durée de chômage moyenne régionale.

b. Point de vue des membres représentant les organisations d'employeurs

- 1) Les membres représentant les organisations d'employeurs, par contre, s'opposent à la suppression du mécanisme de la suspension des allocations de chômage, prévu aux articles 80 et suivants de l'arrêté portant réglementation du chômage.

Ils estiment que ce mécanisme constitue une contrepartie nécessaire au fait qu'en Belgique, le droit aux allocations de chômage est en principe illimité dans le temps, ce qui est unique en Europe. En outre, la sanction exerce une pression sur les chômeurs afin de les inciter à chercher du travail.

Sur ce dernier point, ils ajoutent qu'il est simpliste et fataliste d'affirmer qu'il n'y a pas assez d'emplois pour tout le monde et de supprimer, pour cette raison, toute pression sur les chômeurs. Au contraire, en cette période de pénurie sur le marché de l'emploi, de nombreuses offres d'emploi, y compris pour des personnes peu qualifiées, restent actuellement vacantes.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment qu'il serait politiquement injustifié, en cette période de pénurie sur le marché de l'emploi, de supprimer les incitants négatifs pour les chômeurs. Comme l'a déjà affirmé le Conseil supérieur de l'Emploi, une politique de l'emploi non assortie de sanctions n'est pas crédible. L'OCDE également a estimé récemment qu'une attitude plus sévère pouvait inciter les chômeurs à chercher un emploi. Dans ce contexte, une politique de transmission performante est essentielle.

Ils soulignent en outre que la suspension des allocations de chômage constitue une mesure n'ayant qu'un champ d'application limité. Ainsi, en ce qui concerne le champ d'application *ratione personae*, seuls les cohabitants âgés de moins de 50 ans entrent en ligne de compte. Les périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits ne sont prises en compte que sous certaines conditions pour la durée du chômage et il n'est pas tenu compte, éventuellement sous certaines conditions, des périodes de chômage qui précèdent une reprise du travail suffisamment longue en tant que travailleur à temps partiel avec maintien des droits, travailleur à temps partiel volontaire ou travailleur à temps plein (art. 56 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991).

- 2) Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment qu'outre les incitants négatifs nécessaires, des incitants positifs peuvent aussi contribuer à encourager les chômeurs à accepter du travail ou à suivre une formation (ex. indemnité de mobilité).

Ils se réfèrent en outre à la mission confiée par le Comité de gestion de l'ONEM à l'administration de cette institution de mener une réflexion sur des propositions alternatives orientées vers la prévention du chômage de longue durée, l'accompagnement actif et l'activation des allocations pour chômeurs de longue durée peu qualifiés.

Ces membres estiment toutefois que tout ceci ne signifie pas que les mesures négatives incitant les chômeurs à accepter du travail ou à suivre des formations peuvent être supprimées. Il faut continuer à exercer une pression de manière à inciter les chômeurs à accepter du travail, et ce pour ceux qui éventuellement n'y sont pas disposés. Les chiffres montrent en effet que des incitants positifs seuls ne suffisent pas.

2. Conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs de longue durée

Le Conseil tient à indiquer que lorsque certains des aspects que traite la proposition de loi ont été abordés au sein du Comité de gestion de l'ONEM, il a été demandé à l'administration de cette institution de se lancer plus avant dans un exercice de réflexion sur des mesures alternatives orientées vers la prévention du chômage de longue durée, le parcours d'accompagnement adapté des chômeurs de longue durée peu scolarisés et l'activation de leurs allocations de chômage.

Le Conseil est en effet convaincu de la nécessité de développer une politique incitative en cette matière.

A cet effet, il serait absolument indispensable de pouvoir disposer d'une série d'informations qui permettent de d'abord appréhender les dispositifs existants.

- a. D'une part, le Conseil souhaiterait obtenir communication des suites qui ont été réservées à l'avis n° 1.293 qu'il a émis le 20 décembre 1999. Dans cet avis en effet :

- Le Conseil insistait dans un premier temps pour que l'Accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs datant du 3 mai 1999 soit effectivement et correctement mis en œuvre dans tous ses points.

Il y est rappelé que cet accord reprend :

- * les objectifs généraux du Plan d'accompagnement, les moyens à mettre en œuvre ainsi que les spécificités que revêt le plan en ce qui concerne les jeunes peu qualifiés et les chômeurs de 25 à 45 ans ;
 - * les principes de l'échange des données, la mission dans ce cadre des fonctionnaires de l'Office national de l'emploi (ONEM) d'une part et des organismes régionaux et/ou communautaires d'autre part, les modalités en étant fixées dans une annexe 2.
- Le Conseil demandait dans un deuxième temps qu'un rapport fait en commun par les fonctionnaires généraux des différents organismes concernés soit annuellement établi, quant au fonctionnement de l'accord de coopération et ses résultats, pour terminer sur la formulation de propositions dans l'hypothèse où l'évaluation serait négative.

Le Conseil remarque qu'il n'a jusqu'à présent reçu aucun élément qui lui permette de savoir si un tel rapport a été établi et dans l'affirmative, quel en est le contenu.

- b. D'autre part, le Conseil estime qu'il importe, au vu de la répartition des compétences au plan institutionnel, de connaître les actions menées concrètement au niveau des instances régionales compétentes.

Il constate que jusqu'à présent des efforts importants ont été dégagés en faveur des mesures d'insertion sur le marché de l'emploi ciblées sur les jeunes. Il s'impose aujourd'hui de développer et intensifier une politique active au profit des chômeurs de longue durée et parmi ceux-ci des moins qualifiés c'est-à-dire au noyau dur des chômeurs de longue durée.

La démarche à suivre pour cette catégorie doit en effet être mieux ciblée, plus incitative mais aussi plus préventive en privilégiant les volets de la formation voire même de la resocialisation des personnes concernées.

Des initiatives particulières ont déjà été adoptées au niveau des différentes régions et les expériences conduites dans ce cadre pourraient être utiles à l'exercice de réflexion que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont annoncé au Comité de gestion de l'ONEM et qui vise à la définition d'une stratégie globale venant en soutien de ces projets en cours.

Le Conseil souhaite donc obtenir le plus rapidement possible des éléments qui lui permettent de disposer d'un aperçu de l'existant.
