



75 ans de l'ONEM

Un regard sur le passé, le présent et le futur



75 ans de l'ONEM

Un regard sur le passé, le présent et le futur

Editeur: ONEM – Boulevard de l'Empereur 7 – 1000 Bruxelles

Dépot légal: D/2010/0358/02

Tous droits réservés.

Hormis les exceptions explicitement prévues par la loi, aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, introduit dans un fichier de données automatisé, ni diffusé, sous quelque forme que ce soit, sans l'autorisation expresse et préalable de l'éditeur.

Copyright images: ONEM - images d'archives, sauf mentionné autrement

Editeur responsable: ONEM, Administrateur général,
Boulevard de l'Empereur, 1000 Bruxelles

Lay-out: Service graphique - Direction Communication ONEM

Imprimerie Lesaffre - Tournai



Préfaces

par **Joëlle Milquet**,
Ministre de l'Emploi

par **Xavier Verboven**,
Président du Comité de Gestion

par **Georges Carlens**,
Administrateur général de l'ONEM



Préface de ...

Joëlle Milquet

Vice-première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances

Lorsqu'en 1935 les fondateurs de l'ONEM ont voulu apporter une réponse à la crise économique qui secouait toutes les économies occidentales, ils n'imaginaient sans doute pas que 75 ans plus tard, l'ONEM serait à nouveau en première ligne pour faire face à une autre crise.

C'est à tout le moins la preuve que, si l'ONEM s'est adapté à toutes les mutations de la société, de l'économie et de la technologie, il est avant tout resté fidèle à sa mission initiale: participer à la justice sociale, au bien-être collectif et à la redistribution équitable des richesses. Cette sécurité sociale qui nous est chère occupe une telle place dans notre vie et nous paraît tellement aller de soi, qu'on en oublierait qu'elle est le fruit d'un choix volontariste. Elle doit, en effet, la vie (et sa survie) à des acteurs politiques et sociaux qui ont fait le pari de la solidarité, plutôt que celui de l'individualisme et du repli sur soi.

Ce livre, au-delà de sa richesse documentaire et scientifique, doit donc être lu comme un hommage à ces décideurs et à leurs choix responsables.

En tant que Ministre de l'Emploi exerçant la tutelle sur l'ONEM, j'ai à de très nombreuses occasions eu la chance de côtoyer cette administration et ses dirigeants, et les mots qui me viennent à l'esprit à l'occasion de cet anniversaire, sont: efficacité, excellence et loyauté.

Efficacité, c'est le premier mot qui vient à l'esprit quand on se penche sur les activités de l'ONEM. Tous publics confondus, l'ONEM a indemnisé en 2009, en moyenne par mois, plus de 1 300 000 personnes différentes, tant des personnes privées d'emploi, que des travailleurs à qui l'ONEM octroie un complément de revenu, ou à qui l'ONEM permet d'interrompre ou d'alléger leur carrière professionnelle. C'est dire l'impact de l'ONEM sur la société belge. Les délais de traitement et de paiement sont remarquablement courts, et ils garantissent à tous les allocataires la continuité de leurs revenus vitaux. L'efficacité de l'ONEM s'exprime aussi dans sa réactivité; j'ai pu l'apprécier tout récemment dans la mise en œuvre des diverses mesures de crise, dont les entreprises et les travailleurs ont pu bénéficier dès le mois suivant la décision gouvernementale et ce grâce à l'engagement total de tous les métiers de l'Office: les juristes, les informaticiens, les responsables de la communication sur le web, les gestionnaires de dossiers et les agents des guichets d'information. C'est loin d'être anodin, en particulier dans le cadre de ces mesures de crise, que j'ai prises en réaction aux menaces qui pesaient sur notre économie, et qui ont permis à la Belgique et à son taux d'emploi de résister, bien mieux que la moyenne des pays européens, aux effets de la récession.

Excellence parce que, au-delà de la simple exécution de ses missions de base, l'ONEM est perpétuellement en recherche d'améliorations, et ce



dans toutes les dimensions de son activité. Outre qu'il dispose de moyens de suivi de la qualité des dossiers traités et qu'il exploite une batterie exceptionnelle d'instruments de gestion, l'ONEM est aussi continuellement à l'écoute de son environnement et de ses publics interne et externe. Parmi d'autres, les enquêtes de satisfaction du personnel et des visiteurs de l'ONEM, qui sont menées périodiquement, constituent des inputs précieux pour ses multiples projets d'amélioration.

Cette excellence dans son fonctionnement est reconnue depuis longtemps par les spécialistes du management et le modèle de gestion intégrée de l'ONEM attire régulièrement des visiteurs tant des secteurs public que privé, tant nationaux qu'internationaux. Elle a été confirmée l'an passé par l'octroi, via l'European Foundation for Quality Management (EFQM), d'un certificat "Recognized for Excellence", avec 5 étoiles, ce qui constitue un résultat inégalé pour un service public.

Loyauté, parce que dans tous ses rapports avec le monde public, et singulièrement avec son ministre de tutelle, l'ONEM, dans toutes ses composantes, se comporte en partenaire fiable et transparent. Cette loyauté s'exprime notamment lorsqu'il est question de budgets de fonctionnement. Lorsque des économies doivent être réalisées, elles le sont! Et lorsque des moyens supplémentaires sont sollicités, c'est sur la base d'une situation chiffrée, totalement objectivable et transparente. La loyauté s'exprime aussi dans l'exécution des missions, à travers le travail quotidien des collaborateurs de l'ONEM qui gèrent les dossiers et prennent des décisions parfois difficiles, mais toujours avec humanité et dans le respect de la réglementation. Cette loyauté garantit l'égalité de traitement entre les citoyens de toutes les régions du pays et elle seule permettra de sauvegarder une sécurité sociale forte et légitime.

Notre pays est à un tournant de son histoire institutionnelle et sans doute l'ONEM connaîtra-t-il lui aussi de nouvelles évolutions. Comment pourrait-il en aller autrement? L'ONEM est un peu le reflet de la Belgique: avec son siège central à Bruxelles et ses 30 implantations locales, il est parmi les administrations fédérales le mieux à même de percevoir tous les soubresauts de la société belge. Avec une tutelle politique, avec une gestion paritaire où se rencontre le monde patronal et syndical, à travers ses contacts permanents avec les organismes régionaux, l'ONEM est à la croisée de tous les courants qui traversent notre pays. Il n'y aura donc pas de nouvelle réforme de l'Etat sans une nouvelle réforme de l'ONEM. L'important est que cette réforme soit conçue avec bon sens, et surtout dans l'intérêt de nos concitoyens. Je suis en tout cas convaincue que l'ONEM traversera cette nouvelle étape avec succès, qu'il restera un modèle pour d'autres services publics et qu'il continuera à rendre d'excellents services aux travailleurs et aux employeurs de ce pays. Le dynamisme de ses dirigeants, l'enthousiasme et la créativité de ses collaborateurs, et sa formidable faculté d'adaptation en sont les meilleurs garants.





Préface de ...

Xavier Verboven

Président du Comité de Gestion de l'ONEM

C'est avec grand plaisir que je contribue par un avant-propos à la célébration officielle des 75 ans de l'Office national de l'emploi. Cette célébration me permet, d'une part, de poser un regard rétrospectif sur une séquence importante de l'histoire en matière de sécurité sociale et, d'autre part, de souligner que les partenaires sociaux ont joué un rôle crucial dans la "genèse" de l'ONEM, en plus de leur apport politique. La sincérité m'amène à dire que là où, dans une phase de départ, les partenaires sociaux ont posé les fondations du processus de croissance de l'institution dans le cadre d'une vision globale sur le fonctionnement de la sécurité sociale, au fil du temps et certainement depuis la fin des années 80, le processus décisionnel politique a pris de plus en plus le dessus. La raison est claire. Au fur et à mesure que les pouvoirs publics devaient intervenir davantage dans le financement de l'emploi et de la politique de l'emploi, il était aussi évident pour eux de prendre de plus en plus eux-mêmes les initiatives. Ma carrière au syndicat, d'abord comme juriste et ensuite comme responsable à différents niveaux à la FGTB, m'a permis de suivre l'histoire de l'ONEM en différents épisodes, même en tant que témoin privilégié à certains moments.

Depuis sa création dans les années 30 jusqu'à aujourd'hui, l'ONEM a subi une métamorphose considérable, tant au niveau de la structure que des compétences. Au début des années 30, appelées années de crise, la réglementation du chômage était financée, d'une part, par des cotisations volontaires

versées par certains travailleurs à des caisses privées détenues par les syndicats et, d'autre part, par une intervention des pouvoirs publics. Les activités de placement étaient assurées par ce que l'on appelait dans les grandes villes les bourses pour l'emploi, sans existence d'un lien entre le chômage et le placement. En 1935, la création de l'Office national du Placement et du Chômage a permis de coordonner le chômage et le placement pour toute la Belgique. Pendant la deuxième guerre mondiale, un pacte social global a été élaboré avec les partenaires sociaux, qui a entraîné la création du Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires avec un financement obligatoire de l'assurance-chômage par les cotisations patronales et les cotisations des travailleurs. Ce fonds avait trois objectifs: le placement des chômeurs, la formation professionnelle et l'octroi d'allocations de chômage aux chômeurs involontaires. Après une phase intermédiaire en 1951, l'actuel Office national de l'emploi a finalement été institué en 1961. Au début des années 70, la réglementation du chômage a subi une énorme métamorphose. Le caractère forfaitaire des allocations de chômage a été remplacé par le nouveau système exprimé en pourcentage, permettant de calculer les allocations en fonction du dernier salaire gagné mais plafonné. En outre, des montants minimum et maximum ont été introduits pour les allocations. A la fin des années 70, l'idée a fait son chemin parmi les partenaires sociaux, lors des nombreuses Conférences nationales pour l'Emploi, de scinder la structure de



l'ONEM, d'une part, en un service qui s'occuperait de la réglementation du chômage et, d'autre part, en un service qui serait uniquement compétent pour le placement et la formation des chômeurs et des demandeurs d'emploi. A l'époque, l'idée a également été lancée de créer dans les régions les fameux Subcomités de l'Emploi qui devaient offrir aux services de placement de l'ONEM un soutien logistique en matière de politique subrégionale de l'emploi. Sous l'influence du courant progressif de régionalisation, on a évolué au début des années 80 vers un concept visant à confier les missions de l'ONEM relatives à l'emploi, au placement et à la formation, à des structures régionales qui ont reçu une forme définitive par la création du VDAB, du FOREM et de l'ORBEM. Au milieu des années 90, est né le concept selon lequel l'ONEM ne serait pas seulement responsable de l'application de la réglementation du chômage, mais veillerait également à ce qu'une partie des allocations de chômage soient activées comme incitant pour faciliter l'accès des demandeurs d'emploi au marché de l'emploi.

Comme l'histoire l'atteste, les partenaires sociaux ont toujours joué un rôle majeur dans la gestion de l'ONEM. La gestion paritaire est effectivement garante d'une gestion efficiente car, par le biais de cette forme de gestion, tant les organisations représentatives des travailleurs que celles des employeurs peuvent réaliser les aspirations et souhaits des forces vives de la société. C'est effectivement les partenaires sociaux qui ont posé, pendant la période de l'après-guerre, la première pierre et qui ont été mieux placés que quiconque pour gérer la Sécurité sociale avec les responsabilités requises. La gestion paritaire responsabilise également les partenaires sociaux sur le plan budgétaire et financier dans les différents parastataux, bien qu'il faille admettre que l'un et l'autre ont toutefois évolué depuis la naissance du Comité de gestion globale de la Sécurité sociale. La gestion paritaire a prouvé son utilité dans le présent et dans le passé et je suis d'avis que cette tendance doit également se poursuivre à l'avenir. L'ONEM peut être appelé sans exagération le "primus inter pares" des parastataux sociaux et je ne souhaite nullement porter atteinte par ces propos aux mérites des autres organismes de la sécurité sociale. Il occupe une position unique dans le paysage de la Sécurité sociale, non seulement en raison de sa mission

particulière, à savoir l'application de la réglementation du chômage et la promotion d'importantes mesures d'activation, mais cette institution occupe en outre dans tout le pays plus de 5 000 agents qui veillent chaque jour à ce que les missions de l'Office soient menées à bien et tout cela, sous la houlette experte de l'Administrateur général Monsieur Georges Carlens et de l'Administrateur général adjoint Madame Claudette De Koninck.

Enfin, nous connaissons, au moment où cette préface est rédigée, un débat crucial sur la réforme de l'Etat. Ce débat portera indubitablement également sur la régionalisation de la politique de l'emploi, avec une référence aux matières et compétences qui relèvent à ce jour du ressort de l'ONEM. J'espère en tout état de cause, que l'on ne touchera pas au caractère fédéral du secteur des allocations de chômage en particulier, ni à celui de la Sécurité sociale en général.

Je peux vous assurer que je suis heureux d'avoir pu présider l'ONEM depuis 2007, une institution qui peut être fière d'exister depuis 75 ans et qui peut aujourd'hui célébrer cet anniversaire avec dignité.





Préface de ...

Georges Carlens

Administrateur général de l'ONEM

Trois constantes

Quand on examine les préfaces des plaquettes éditées à l'occasion des 25 ans et des 50 ans de l'ONEM et les nombreuses contributions des acteurs et témoins privilégiés de l'histoire de l'ONEM rassemblées dans la présente brochure, trois constantes reviennent:

- l'utilité sociale évidente et importante de l'institution;
- sa capacité d'adaptation au changement;
- l'hommage à ses gestionnaires, ses dirigeants et son personnel.

Ces trois constantes restent plus que jamais d'actualité. Mais l'histoire ne s'est pas simplement répétée au cours des 25 dernières années. Elle s'est surtout fortement accélérée.

1. L'utilité sociale et économique de l'institution

L'utilité sociale de l'institution n'est plus à démontrer.

Comme l'ont souligné mes prédécesseurs, l'Office national de l'emploi, y compris le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de Fermeture d'Entreprises (FFE) qui en dépend, ont de tout temps permis à de nombreux travailleurs en manque d'emploi d'éviter la pauvreté et de vivre dignement. Ce qui a aussi permis d'éviter bon nombre de tensions sociales.

Cette utilité sociale, et j'ajouterai économique, a encore été magistralement confirmée au cours de la toute récente crise financière et économique qui a frappé l'économie mondiale.

Le choc était d'importance. Comme l'a souligné récemment le Conseil européen, depuis 2 ans nous sommes aux prises avec la crise économique la plus grave que le monde ait connue depuis les années 30.

Les prévisions officielles en matière d'emploi et de chômage étaient catastrophiques pour les années 2009 et 2010.

Grâce à notre système de sécurité sociale et en particulier d'assurance chômage (on parle aujourd'hui de "stabilisateurs automatiques"), grâce à des décisions judicieuses des autorités (améliorations et extensions du chômage temporaire, mesures de crise, ...) et grâce à la capacité d'adaptation et à la



rapidité de réaction de l'ONEM, le choc a pu être considérablement amorti et ses conséquences sociales et économiques pour les travailleurs et les entreprises sensiblement atténuées.

Les instances et statistiques internationales confirment aussi que la Belgique est un des pays européens qui a le mieux résisté à la crise. Comparativement à ces autres pays, les pertes d'emplois, même si elles sont encore trop nombreuses, ont été limitées en Belgique.

Les prévisions officielles en matière d'emploi et de chômage pour 2010 ont également évolué de manière très favorable. Cette évolution positive est aussi plus rapide que lors des crises précédentes.

Un autre point positif, davantage illustré dans cette brochure, est que contrairement aux dernières crises importantes, les régimes d'indemnisation passifs (prépensions, dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi, ...) qui écartent les travailleurs, souvent plus âgés, du marché de l'emploi, n'ont pas été utilisés.

L'ONEM, y compris bien entendu le Fonds de Fermeture d'Entreprises, a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre de ce dispositif qui a permis de faire face avec efficacité aux conséquences de la crise sur le marché du travail.

2. Sa capacité d'adaptation au changement

En 75 ans d'existence, la seule chose permanente à l'ONEM ne serait-elle pas le changement, se demande un de mes collègues d'un Bureau du chômage plus loin dans cette brochure.

Cette question est en effet plutôt rhétorique tant l'ONEM a été confronté à de multiples changements, réformes et évolutions au cours de son histoire. Et comme déjà évoqué, celle-ci s'est considérablement accélérée au cours du dernier quart de siècle.

Il y a d'abord l'accueil favorable aux changements du régime d'assurance-chômage lui-même. Ce régime est en effet contenu dans une loi de base très ancienne qui ne comporte que quelques dispositions et beaucoup de délégations au pouvoir exécutif. Ce sont donc essentiellement des arrêtés royaux et ministériels qui régulent le système. Depuis la réécriture complète de ces arrêtés de base en 1991, on dénombre déjà plus de 300 arrêtés modificatifs et presque 1 000 modifications d'ar-

tics, sans parler des législations et réglementations satellites ou traitant d'autres matières confiées à l'ONEM.

Ce cadre souple a permis au régime de s'adapter continuellement aux nouvelles options politiques ou socio-économiques.

Je ne m'étendrai pas davantage sur cette évolution réglementaire qui est détaillée, commentée et illustrée dans un chapitre de cette brochure, ni sur la problématique sous-jacente de la complexité excessive et dangereuse qu'elle soulève.

Il y a ensuite l'évolution de la conception du service public qui a été fondamentalement revue dans les années 90.

Depuis lors, les attentes et les exigences vis-à-vis d'une administration publique et de ses agents sont beaucoup plus fortes et n'ont plus rien à voir avec ce qu'elles étaient antérieurement.

Comme le rappelait souvent mon prédécesseur Monsieur Baeck, le rapport entre l'administration et les administrés s'est transformé progressivement au cours des 2 dernières décennies. Nous sommes passés de la notion d'assujéti à celle de bénéficiaire, puis à celle d'ayant-droit et enfin à celle de client-citoyen.

Ceci est le résultat d'une nécessaire et heureuse évolution des mentalités en matière de gouvernance, qui a été concrétisée notamment dans plusieurs législations et circulaires (loi relative à la Banque carrefour de la sécurité sociale du 15 janvier 1990, loi relative à la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991, loi relative à la protection de la vie privée du 8 décembre 1992, charte de l'utilisateur du service public du 12 janvier 1993, loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994, loi instaurant les médiateurs fédéraux du 22 mars 1995, loi instituant la charte de l'assuré social du 11 avril 1995, ...) et aussi commentées dans le chapitre précité de cette brochure.

Il y a enfin et surtout les évolutions et défis majeurs résultant de la transformation de notre société au cours du dernier quart de siècle.

Je vise surtout la mondialisation et la globalisation de l'économie, le choc démographique et la formidable progression technologique.



Cette révolution a eu pour conséquence de multiplier et de transformer à la fois les missions de l'ONEM, ses méthodes de travail et ses clients.

La liste des missions de l'ONEM n'a cessé de croître depuis 25 ans.

Pour ne citer que les principales: interruption de carrière (1985), agences locales pour l'emploi (1987 et surtout 1994), mesures d'activation: contrats de première expérience professionnelle, programme de transition professionnelle, emplois-services, Sine, ACTIVA, Win-Win, ... (depuis 1995), congés thématiques (à partir de 1995), chèques-peinture (1999) puis titres-services (2001 et surtout 2004), crédit-temps (2001), vacances jeunes (2001), indemnisation des accueillant(e)s d'enfants (2003), outplacement et restructurations d'entreprises (2003), activation du comportement de recherche d'emploi (2004), vacances seniors (2007), ...

Il en va de même pour le Fonds de Fermeture d'Entreprises: paiement de l'indemnité de transition (1985), prise en charge d'une partie du chômage temporaire payé par l'ONEM (1992), paiement des rémunérations et indemnités contractuelles et indemnités de prépension pour le secteur non marchand (2007).

La liste des bénéficiaires d'allocations ou subsides à charge de l'ONEM s'est elle aussi considérablement étoffée. Plus d'1,8 millions de personnes différentes touchent ainsi actuellement des allocations à charge de l'ONEM au cours d'une année. Ce chiffre monte à près de 2,5 millions si on y ajoute les utilisateurs de titres-services qui perçoivent de l'ONEM un subside à la consommation de ces services de proximité. Cela représente donc près d'1/4 de la population belge. Et dans ce total, les chômeurs complets indemnisés sont devenus minoritaires.

L'ONEM a toujours réussi à s'adapter et même souvent à anticiper ces innombrables changements et évolutions de son environnement. Il a aussi réussi à mettre en œuvre de manière rapide et optimale ces multiples réformes, même les plus complexes, au prix souvent d'efforts considérables des services de l'Administration centrale chargés de leur implémentation et sans altération des délais de traitement et de la qualité des décisions des Bureaux du chômage ou du FFE chargés de l'exécution.

3. L'hommage à ses gestionnaires, ses dirigeants et son personnel

Si l'ONEM a ainsi pu s'adapter et progresser constamment, le mérite en revient à ses gestionnaires, dirigeants et personnel, sans oublier les ministres de l'emploi successifs qui ont toujours noué des relations de confiance avec l'institution et veillé à son développement.

Comme les autres institutions publiques de sécurité sociale, l'ONEM est administré par un Comité de gestion paritaire, présidé par un expert indépendant, composé de représentants des travailleurs et des employeurs et assisté de commissaires du gouvernement.

Mieux que quiconque, ce Comité connaît la réalité socio-économique puisqu'il en est issu.

Ce Comité est consulté sur toutes les réformes qui touchent aux matières de l'institution et sur tous les arrêtés qui concernent ses missions. Ses avis, propositions et recommandations confortent la pertinence et l'efficacité des réformes et assurent leurs bonnes transposition et application sur le terrain.

D'autre part, cette connaissance du terrain permet aussi au Comité d'apprécier et d'évaluer de près l'action de l'administration. Le Comité a toujours soutenu les choix stratégiques de l'institution et, dans le cadre d'une gestion rigoureuse basée sur une objectivation des besoins, lui a permis d'obtenir les moyens nécessaires à son fonctionnement et à sa modernisation.

L'institution a aussi toujours pu compter sur des dirigeants de grand format.

Des dirigeants avec un engagement social évident mais aussi un sens aigu des responsabilités, du service au client et de l'intérêt général.

Des dirigeants également d'une grande loyauté vis-à-vis des autorités et notamment de leurs ministres de tutelle.

Cette loyauté et l'efficacité de l'institution ont valu à l'ONEM de se voir confier les nombreuses nouvelles missions évoquées ci-avant.

Des dirigeants qui ont aussi modernisé l'institution. Là aussi l'évolution s'est fortement accélérée au cours du dernier quart de siècle. Il est clair que



cette modernisation est fortement liée à l'évolution précitée de la conception de la fonction publique qui est intervenue dans les années 90 et à l'évolution technologique qui a aussi été dopée depuis lors. Mais l'ONEM a toujours anticipé le mouvement et a toujours été précurseur dans la mise en œuvre de réformes et d'instruments assurant une gestion moderne et performante. On mentionnera ici l'informatisation exemplaire et de plus en plus poussée des services, la formation du personnel, les tableaux de bord, le calcul du prix de revient, la mission, l'analyse des risques, les mesures de la satisfaction des clients et du personnel, les instruments d'évaluation des performances internes (CAF: Common Assessment Framework) et externes (EFQM: European Foundation for Quality Management) pour ne citer que les principaux. Cette modernisation se traduit aussi par la mise en place de nouvelles directions ou services tels que Procédures de travail, Audit interne, Change management team, Communication interne et externe, Gestion des connaissances, ...

Des dirigeants enfin qui ont toujours eu à cœur de veiller aux conditions de travail et à la valorisation de leur personnel.

L'Office a en effet toujours pu compter sur le remarquable engagement de son personnel. Si l'ONEM a pu relever avec succès tous les défis de son histoire, il le doit d'abord à son personnel car les ressources humaines constituent le bien le plus précieux d'une administration.

Ce qui est certainement particulier à l'ONEM, c'est la culture d'entreprise qui s'y est développée. Une culture orientée clients, résultats et progrès. Cette culture s'est bâtie progressivement par la communication, la transparence et la confiance entre la direction, les cadres, le personnel et ses représentants.

Elle se traduit par une formidable ouverture au changement qui a permis précisément de s'adapter constamment et de mettre en œuvre toutes les réformes réglementaires et de gestion.

Elle se traduit également par le sens des responsabilités, l'esprit d'initiative, le dynamisme et la solidarité.

Elle se traduit enfin par le souci du service au client, qu'il soit demandeur d'emploi, travailleur ou employeur, et par le sens de l'intérêt général.

Si l'ONEM est aujourd'hui reconnu comme une des meilleures administrations fédérales, il le doit à toutes ces personnes qui œuvrent ou ont œuvré à sa gestion, à sa direction et à l'exécution de ses missions.



Et toujours des nouveaux défis ...

L'avenir comporte encore de nombreux défis.

Après la gestion de la crise, le premier défi sera de réussir la sortie de crise. Des mesures ont été et seront encore prises pour éviter que l'accroissement du chômage conjoncturel ne devienne structurel. Il s'agit d'assurer leur efficacité maximale.

Ensuite, il y a bien sûr les défis actuels de notre société qui n'ont sans doute jamais été aussi nombreux: défi de la mondialisation, défi technologique, défi énergétique, défi climatique, défi environnemental, défi démographique, ...

Ces défis transforment progressivement notre régime de sécurité sociale, par rapport auquel les attentes sont de plus en plus grandes.

D'une part, l'évolution des besoins, des produits, des services, des communications et des modes de production demande plus de flexibilité des entreprises et engendre plus de transitions et de mutations dans l'emploi. Les changements d'emploi sont plus fréquents. Les emplois temporaires, intérimaires, à temps partiel ou indépendants aussi. Les métiers évoluent et les besoins de formation et de requalification augmentent. La sécurité sociale, et l'assurance chômage en particulier, doit accompagner ces transitions et sécuriser ces nouveaux parcours professionnels, entrecoupés de périodes de chômage, de formation, d'emplois atypiques, ... Et ce besoin est évidemment encore plus important en temps de crise, comme l'actualité vient de nous le rappeler.

D'autre part, le défi démographique. Cela devrait être a priori une bonne nouvelle pour les régimes d'assurance-chômage, car le nombre de demandeurs d'emploi devrait diminuer sous l'effet de la contraction de la population en âge de travailler. Mais c'est aussi et surtout une menace pour la croissance et pour le financement de nos régimes de sécurité sociale, en particulier dans les secteurs pensions et soins de santé. C'est la raison pour laquelle il faut assurer une participation maximale au marché du travail. Plus encore que dans le passé, la sécurité sociale doit donc aussi encourager et soutenir le maintien dans l'emploi et faciliter l'accès ou le retour à l'emploi, notamment pour les travailleurs plus âgés mais aussi pour les autres

groupes à risques et pour les personnes inactives. C'est le sens des politiques d'activation et de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Un autre défi d'envergure est donc celui du financement de nos régimes de sécurité sociale. Les dépenses totales de l'ONEM représentent aujourd'hui 3,3 % du produit intérieur brut. Le meilleur moyen de résoudre le défi du financement de la sécurité sociale reste d'augmenter la participation au marché du travail afin de réduire les dépenses sociales et d'augmenter les recettes de cotisations. Et aussi d'assurer une gestion rigoureuse du régime et une évaluation permanente des politiques sociales et de l'emploi afin d'assurer leur efficacité maximale. Ces notions de croissance "inclusive" et de réglementation "intelligente" sont d'ailleurs au cœur de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et la croissance.

Et enfin, il y a aussi le défi institutionnel. Au moment où cette préface est rédigée, les discussions en vue de la formation d'un nouveau gouvernement sont toujours en cours. Le volet le plus important de ces discussions porte sur une nouvelle réforme de l'Etat. Et la politique de l'emploi fait partie de ces débats. Une fois de plus, on peut donc s'attendre à des changements dans les missions de l'ONEM.



... que l'ONEM est prêt à relever

Comme par le passé, l'ONEM est prêt à relever tous ces défis.

Le modèle de gestion intégrée de l'ONEM repose sur deux piliers. La gestion du core business, d'une part, et la gestion du changement, d'autre part.

La gestion du core business consiste à suivre et à assurer l'exécution optimale des missions de base de l'institution, aussi bien en termes de quantité et de délai que de qualité. Le service aux clients est une valeur essentielle dans ce cadre. La gestion rigoureuse en est une autre, qui sera renforcée par la réforme en projet de la fonction d'Audit interne et de la stratégie en matière de contrôle.

La gestion du changement consiste à développer constamment des projets d'amélioration généraux ou locaux. Cette tradition de la maison se poursuit et est plus que jamais nécessaire vu l'évolution accélérée de l'environnement de l'ONEM sous l'effet des défis précités. Les projets généraux, au nombre de 30 pour 2010, sont regroupés dans les 3 programmes classiques: qualité du service au client, amélioration du fonctionnement des services et soutien au personnel. Un programme supplémentaire a été ajouté, à savoir l'impact sur la société. L'attention porte notamment sur le développement durable, sur la responsabilité sociale, sur la gestion des partenariats et sur la promotion et l'évaluation des politiques sociales et de l'emploi en vue de leur efficacité maximale.

L'ONEM poursuit d'autre part ses investissements dans les nouvelles technologies afin d'automatiser de manière optimale ses processus de production et d'augmenter sa productivité, d'offrir aux assurés sociaux et aux employeurs des moyens de communication modernes et performants et de réduire les formalités administratives et les possibilités d'usage impropre des allocations par l'échange d'informations avec ses partenaires.

L'ONEM continue enfin à investir dans ses ressources humaines qui constituent sa principale richesse. Un service de qualité ne peut être garanti qu'avec des agents bien formés et valorisés. Trois axes sont développés: la formation continue avec une diversification des méthodes d'apprentissage, le développement personnel et l'accompagnement de carrière et enfin l'implication dans l'organisation et le bien être au travail.

L'ONEM fête ses 75 ans au moment où nous vivons sans doute les plus grandes transformations de société de son histoire. Mais l'institution est bien préparée pour relever ces nouveaux et importants défis.

Remerciements

Je tiens enfin à remercier vivement toutes les personnes qui ont collaboré à l'élaboration de cette brochure commémorative. Il ne s'agit pas de l'histoire officielle de l'ONEM, mais plutôt d'une collection d'histoires et de témoignages qui relatent le vécu de leur auteur ou l'évolution de leurs services. Le nombre, la diversité et la qualité des contributions en font un ouvrage à la fois très documenté et riche d'évocations, de souvenirs et de réalisations. Il est bien sûr dédié à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué et qui contribuent encore à faire l'ONEM.



Table de matières

Préfaces	3
Joëlle Milquet.....	5
Xavier Verboven	7
Georges Carlens	9
Introduction	21
Historique et organisation	23
La Révolution industrielle – les débuts de la solidarité organisée	25
Bismarck et la protection sociale	26
Les Villes de Gand et de Liège soutiennent les caisses de chômage privées	27
Le Fonds national de crise pour les chômeurs de longue durée	28
L'Office national du Placement et du Chômage	30
Le plan Beveridge	31
Employeurs et syndicats préparent la concertation sociale	31
L'arrêté-loi du 28 décembre 1944	32
Les modifications dans la structure et le fonctionnement de l'ONPC	33
A l'Expo 58	34
Le Fonds de Fermeture d'Entreprises (FFE)	36
La loi du 14 février 1961 - la création de l'Office national de l'emploi	37
La loi sur la gestion paritaire	37
La formation professionnelle et les services de placement	38
Personnages-clés du passé et du présent	44
Organisation en 2010	46
L'Administration centrale	46
Bureaux du chômage	48
Grandes étapes de l'évolution	49
1 Evolution de la réglementation	51
Introduction	51
La réglementation antérieure aux années 80	52
L'évolution sociale	56
Les réponses des années 90	57
L'influence de la réforme de l'Etat	60
Le calcul de l'allocation de chômage	61

L'adaptation de la réglementation du chômage aux nouveaux régimes de travail et au travail à temps partiel	62
Les régimes dérogatoires pour les catégories professionnelles particulières	64
Les régimes en matière de dispenses	66
La politique à l'égard des jeunes travailleurs	68
La politique à l'égard des travailleurs âgés	69
La politique en faveur de l'emploi	71
La lutte contre les pièges à l'emploi	74
L'accompagnement et le contrôle du comportement de recherche d'emploi	75
L'interruption de carrière et le crédit-temps	77
Autres missions	78
La relation avec la conjoncture	79
Les mesures anti-crise	82
Conclusion	82

2 Evolution des allocataires depuis 75 ans	85
Introduction	85
L'assurance-chômage libre	85
L'assurance-chômage obligatoire	86
Tableaux synoptiques	102

3 Evolution des dépenses, des recettes, des frais de fonctionnement et de la gestion financière	113
Introduction	113
Evolution des dépenses	114
Evolution des recettes	118
Evolution des frais de fonctionnement via le calcul du prix de revient	120
Evolution de la gestion financière	122

4 Evolution du management	125
Les tableaux de bord	128
Le Change Management Team	129
La Mission	130
Le calcul du prix de revient	132
Le développement Data Warehouse / Misus	133
Le Plan stratégique	134
La Balanced Scorecard via Management Cockpit	137
Le Common Assessment Framework	138
Le contrat d'administration	139
L'analyse des risques	140
EFQM	141
L'avenir	143

5 Evolution des ressources humaines	145
De l'ONPC à ... l'ONPC	145
La création de l'ONEM	146



Des chômeurs pour aider l'ONEM	147
Des mesures exceptionnelles	147
La quête du personnel	148
Une énorme rotation du personnel	149
La scission de l'Office national de l'Emploi	150
De nouvelles réformes	151
Blocage et réduction du cadre permanent entre 1990 et 2000	152
Le plan du personnel	154
La concertation syndicale à l'ONEM	155
Vers une gestion des ressources humaines	156
Le projet HRIS	157
La formation	158
Un service social à l'ONEM	164
Conclusion	165
La chasse aux talents est ouverte!	166
6 Evolution de l'informatisation	167
Sur le plan fonctionnel	167
Sur le plan technique	188
Situation en 2010	194
Parc informatique – Systèmes	195
Réseau	196
Environnements logiciels	196
Dans un avenir proche	197
7 Evolution des bâtiments	199
Responsable de son propre hébergement	199
Bâtiments comme outil	199
Recyclage – Formation professionnelle	204
Centre d'étude	204
De 1980 à 2010	205
Niveau d'équipement des bâtiments	206
Gestion des bâtiments et prestation de services	207
Conclusion	207
Photos des bureaux du chômage en 2010	208
8 Evolution de la communication	211
La communication n'est pas un choix, c'est une nécessité	212
La communication interne	214
La communication externe	220
9 Evolution de la gestion de la connaissance	233
Introduction	233
Comment cela a commencé	234
Mettre les connaissances à la disposition des collaborateurs et des partenaires	235
Rendre les connaissances accessibles	238



Encadrer l'acquisition et l'enrichissement des connaissances	239
Soutenir le partage des connaissances	240
Assurer le transfert des connaissances	241
Communication et sensibilisation	242

10 Evolution de l'Audit interne et politique de sauvegarde 245

La direction Inspection générale est devenue la direction Audit interne	245
Des rapports mensuels aux tableaux de bord et à leur analyse	246
De la quantité à la qualité	248
De la gestion d'une équipe spéciale à l'organisation de la solidarité	250
De la "scopie" à l'audit	251
Du contrôle sur la politique de sauvegarde à une politique de contrôle générale	252

11 Evolution des échanges internationaux 255

12 Evolution du FFE 259

Introduction	259
La relation qu'entretient le Fonds avec l'ONEM	260
La mise sur pied du Fonds: d'un projet expérimental temporaire à une existence permanente	261
L'évolution du Fonds vers une organisation axée sur les attentes du client et au service du citoyen	276
Statistiques sur les pertes d'emploi consécutives à une faillite	287

13 30 ans d'évolution des BC 289

Introduction	289
Portraits d'un bureau du chômage par Alain Mayaux	290
L'ONEM proche de son public	290
A votre service!	292
Main dans la main!	294
A la pointe de la communication	295
Vive le changement!	296
Directeur d'un BC: un métier pas comme les autres	299
Une tendance croissante à la solidarité	300
Le récit personnel d'un témoin oculaire par Eddy De Knock	302
Avril 1976, à la recherche d'un emploi et en service à l'ONEM ...	302
Fin des années 70, en route vers la scission de l'ONEM	303
Les années 80, la période avant-gardiste des bureaux du chômage	305
Début des années 90, la modernisation est lancée	310
Période 1995-2010, la professionnalisation de l'ONEM	314
Et ensuite ...?	316

14 Evolution des agences locales pour l'emploi 319



Témoignages	321
Maurice André	323
Karel Baeck	325
Philippe Borsu.....	328
Bart Buysse	330
Rudy De Leeuw	332
Mia De Vits	335
Greta D'Hondt	338
Robert Druyts	340
Michel Hansenne	344
Fons Leroy	346
Jean-Pierre Méan	348
Emiel Meert	350
Robert Nelles	352
Laurette Onkelinx	355
Josly Piette	357
Marcel Savoye	359
Sabine Slegers	361
Miet Smet	363
Paul Soete	366
Maxime Stroobant	368
Guy Tegenbos	371
Freya Van den Bossche	375
Luc Van den Brande	377
Jan Van Holm	380
Ann Van Laer	383
Eddy Van Lancker	385
Frank Vandenbroucke	387
Pierre Vandervorst	389
Peter Vanvelthoven	392
Xavier Verboven	394
Symposium	397



Introduction

En cette année 2010, l'Office national de l'emploi fête ses 75 ans d'existence.

Autant d'années de réformes, de restructurations et d'évolutions qui ont fait de l'ONEM une administration importante dans le régime belge de sécurité sociale.

A 75 ans, l'ONEM est loin d'être un paisible retraité. Au contraire, l'organisme arbore l'image d'une organisation moderne, dynamique et toujours en mouvement.

Depuis les balbutiements de la sécurité sociale, alors que les cotisations n'étaient pas encore obligatoires et que les caisses peinaient à se remplir, jusqu'à ces dernières années, où il peut dorénavant s'appuyer sur un système solide, l'ONEM continue de progresser et d'investir dans les technologies modernes.

Tout au long de ces décennies, l'histoire de l'ONEM a été influencée par un environnement institutionnel, social, politique et économique très changeant.

C'est cette histoire que ce livre tente de retracer. Pas de manière scientifique, pas à la façon d'un ouvrage historique, mais grâce à des témoignages rédigés par des acteurs et des observateurs des principales évolutions vécues par l'Office.

Le livre se divise en trois parties. La première retrace l'histoire de l'ONEM dans un contexte socio-économique et politique plus large: depuis ses débuts, avec les timides initiatives pour constituer une caisse chômage, en passant par l'assurance sociale obligatoire et la régionalisation partielle en 1989 jusqu'à l'administration moderne qu'on connaît de nos jours.

La seconde partie retrace les grandes évolutions des missions et du fonctionnement de l'ONEM. On y retrouve différents thèmes tels que l'informatisation de l'Office, les principales modifications réglementaires, l'évolution des allocataires, les profondes mutations en matière de management et de gestion des ressources humaines, les dernières évolutions qui touchent la communication et la gestion des connaissances, ...

Dans la troisième et dernière partie, des spécialistes, témoins privilégiés et acteurs du changement prennent la parole: ex-ministres de l'emploi, anciens administrateurs généraux de l'ONEM, représentants des employeurs et des travailleurs au sein du Comité de gestion de l'ONEM, responsables des services régionaux de l'emploi, journalistes, ... Tous ont joué un rôle important dans les évolutions de l'organisme: Maurice André, Karel Baeck, Philippe Borsu, Bart Buysse, Greta D'Hondt, Rudy De Leeuw, Mia De Vits, Robert Druyts, Michel Hansenne, Fons Leroy, Jean-Pierre Méan, Emiel Meert, Robert Nelles, Laurette Onkelinx, Josly Piette, Marcel Savoye, Sabine Slegers, Miet Smet, Paul Soete, Maxime Stroobant, Guy Tegenbos, Freya Van den Bossche, Luc Van den Brande, Jan Van Holm, Ann Van Laer, Eddy Van Lancker, Frank Vandenbroucke, Pierre Vandervorst, Peter Vanvelthoven et Xavier Verboven.

De nombreuses personnes de l'ONEM ont aussi participé à l'élaboration de ce livre. Certains y ont

collaboré pour la rédaction du contenu, d'autres ont assuré les volets plus créatifs ou administratifs. En tout état de cause, ce livre n'aurait pas vu le jour sans la contribution de: Hubert Arys, Yves Arys, Michèle Baukens, Dominique Bauwens, Hugo Boonaert, Patrick Boribon, Nancy Bovendaerde, Jan Broos, Georges Carlens, Réjane Carré, Philippe Chavalle, Guy Claessens, Evelien Clerebaut, Luc Cleuren, Marijke Coppens, Maarten Croes, Eva Cums, Annita De Becker, Ivan De Ganck, Guy De Grauwe, Eddy De Knock, Claudette De Koninck, Jan De Roo, Hilde De Turck, Marie-Cassandra Decloedt, André Dehon, Benoit Delvaux, Linda Di Natale, Yves Du Bois, Dominique Fesler, Laurence Gervais, Jean-Luc Groven, Denise Guldickx, Lieve Halewyck, Olivier Herpoel, Chris Janssens, René Jegers, Isabel Lahaye, Diane Lambrighs, André Latteur, Micheline Leboeuf, Chris Lermينياux, Herman Lievens, Corine Maeyaert, Alain Mayaux, Annemie Mercelis, Luc Muniken, Françoise Ogiers, Janick Pirard, Marc Redant, Tim Schepers, Chris Sebrechts, Lut Secelle, Kristof Spaey, Lionel Stassar, Baudouin Stiévenart, Kristien Strickx, Joke Swolfs, Thierry Tuts, Nicole Van Den Bossche, Katrien Van den Broeck, Wim Van den Neste, Rita Van Dessel, Leen Van Moen, Sandra Van Neyen, Petra Van Roy, Erik Van Thienen, Fred Vanden Wouwer, Filiep Vandenborre, Geert Verjans, Barbara Waeterloos et Kristoff Willekens.



Ce livre est édité dans sa version intégrale en français et en néerlandais. Une version abrégée est également disponible en allemand.



I

Historique et organisation

Le 27 juillet 1935, un arrêté royal créant l'ONPC paraissait dans le Moniteur belge. Au fil des années, l'Office national du placement et du chômage a grandi et est devenu l'ONEM, une institution importante dans le régime belge de sécurité sociale.

Le chapitre qui suit parcourt les événements les plus importants de l'histoire de l'Office national de l'emploi et les place dans le contexte de l'époque.



La Révolution industrielle – les débuts de la solidarité organisée

Fin des années 1840. Une famine généralisée entraîne inexorablement vers les villes les familles ne sachant plus se nourrir. Elles cherchent du travail dans les industries en pleine croissance. On assiste à la naissance du capitalisme, à des crises économiques successives et à la naissance d'un prolétariat urbain, ... La situation difficile des travailleurs produit un effet stimulant sur l'initiative privée et plus particulièrement sur l'entraide ouvrière, qui organise une forme d'aide et de soutien mutuels. C'est au milieu du XIX^e siècle et en pleine révolution industrielle que se créent des premières caisses de chômage.

Avec le travail en usine et les risques plus spécifiques qui en résultent (accident, maladie, chômage), les ouvriers décident de s'assurer eux-mêmes via les "sociétés d'assistance mutuelle", caisses d'assurance libres protégeant les travailleurs contre les nouveaux risques sociaux. Ces caisses d'assurance vivent des cotisations de leurs membres, mais s'épuisent plus ou moins rapidement en cas de crise entraînant un important chômage. Ces mécanismes de secours encore débutants ont donné naissance aux mutualités. Stimulant l'entraide ouvrière, ils sont les précurseurs du mouvement syndical organisé.

Dès 1848, le ministre des Finances Frère Orban fonde la Caisse d'épargne et de retraite avec le but de faire épargner pour leur pension les travailleurs eux-mêmes; mais les salaires sont si bas que l'initiative connaît peu de succès.

Dans les années 1880, une profonde dépression économique frappe la Belgique. Des grèves nationales paralysent le pays en 1886. La pauvreté est désormais considérée comme un problème de société et les autorités prennent la résolution de s'en occuper; une intervention de l'Etat est indispensable.

Les premiers pas vers une assurance officielle contre le chômage consistent en subventions communales aux caisses de chômage privées. L'Etat a reconnu les sociétés d'assistance mutuelle en 1851. Mais ce n'est qu'à partir de 1891 que des subsides sont accordés aux mutualités. Sur les plans financiers et structurels, cette intervention étatique produit des effets positifs, notamment par le regroupement des différentes mutualités qui bénéficient de la sorte d'une gestion plus efficace. Se créent par exemple les Bureaux de Bienfaisance, ancêtres des CPAS actuels.

La solidarité et l'assurance sont les principes qui fondent la Sécurité sociale. Les cotisations de tous bénéficient à chacun, lorsque le besoin se fait sentir.

Bismarck et la protection sociale

Otto von Bismarck, Ministre-Président de Prusse de 1862 à 1890. Homme politique conservateur, il unifie l'Allemagne. Pour prendre en compte les idées et les besoins d'une société en mutation, allant vers l'état industriel, il met au point une législation très progressiste garantissant la retraite obligatoire et une assurance maladie-accidents.

La crise frappant l'Allemagne donne naissance, en 1883, aux systèmes d'assurance sociale. Imposée par l'État, cette assurance est majoritairement financée par les cotisations des employeurs et des travailleurs, à parts égales. Il s'agit essentiellement d'une assurance-maladie pour les personnes à bas revenus.

Le système Bismarck s'apparente au système des assurances, fondé sur un remboursement financé par des cotisations préalables. L'ouverture des droits dépend de la qualité de cotisant de l'intéressé et donc de ses revenus.

La nouveauté fondamentale réside dans le caractère obligatoire et national de ces assurances, qui prélude à l'institutionnalisation de la protection sociale.



Les Villes de Gand et de Liège soutiennent les caisses de chômage privées

Les premières interventions financières en faveur des chômeurs se font à l'initiative de certains pouvoirs communaux, qui décident d'accorder des subsides aux caisses de secours syndicales dont les fonds se révèlent très souvent insuffisants lorsque les crises économiques laissent les ouvriers sans ressources.

Ainsi, à la fin des années 1890, le député permanent socialiste Bury fait voter par le Conseil provincial de Liège l'octroi d'un subside aux chômeurs. Il n'est que de 1 500 F: geste plutôt symbolique. Quasi simultanément, à l'initiative de Louis Varlez, un jeune intellectuel libéral qui porte beaucoup d'intérêt à la réalité sociale de son époque, le Conseil communal de Gand prend une mesure similaire: l'instauration d'un Fonds de chômage. A chaque fois que le chômeur touchait de sa caisse syndicale, le Fonds de chômage ajoutait 50 à 100 % durant environ 2 mois.

Ces premiers systèmes de protection sociale diffèrent sensiblement: les chômeurs gantois reçoivent directement une aide individuelle du pouvoir communal tandis que le Conseil provincial liégeois verse aux mutuelles ouvrières un subside collectif, dont le montant dépend du nombre de chômeurs. Ces mutuelles redistribuent ensuite les subsides aux personnes dans le besoin.

Même si les choix organisationnels des syndicats socialistes, chrétiens et libéraux sont différents en ce qui concerne l'assistance à apporter aux chômeurs, ils sont parvenus à s'entendre pour promouvoir la constitution de Fonds de chômage dans les communes. Un succès puisqu'à partir de 1900, les Fonds se multiplient: 2 communes affiliées à 2 Fonds de chômage en 1901, 92 communes affiliées à 27 Fonds de chômage différents en 1912.

Au niveau local, communal ou provincial, le mouvement ouvrier dispose plus facilement d'un relais politique; les Fonds de chômage sont alors largement soutenus. Mais le gouvernement central se montre plutôt réticent - tout comme le patronat - car il ne souhaite nullement favoriser la syndicalisation. En 1907 cependant, et pour la première fois, un très modeste subside de 10 000 F (soit 0,047 %!) est prévu au budget du département de l'Industrie et du Travail.

A la veille de la guerre 1914-1918, l'assurance-chômage garde un caractère syndical, soumis toutefois à des règlements communaux, provinciaux ou gouvernementaux. Elle se généralise lentement, puisqu'en 1913 on comptait 634 caisses de chômage reconnues subventionnées et contrôlées par 29 Fonds de chômage communaux.

Au cours de la guerre, les caisses de chômage s'épuisent rapidement et sont remplacées par le Comité national de secours et d'alimentation qui prolonge leur action jusqu'en 1920.



Historique

Le Fonds national de crise pour les chômeurs de longue durée

En 1920, l'intervention de l'Etat dans la sécurité d'existence des personnes au chômage se renforce. La création du Fonds national de crise vient en aide aux chômeurs involontaires victimes de la crise. Bien qu'affiliés à une caisse de chômage, certains en effet ne peuvent plus bénéficier des indemnités et avantages accordés par leur association, soit parce qu'ils ont épuisé leur droit aux allocations versées par la caisse, soit parce que les fonds appartenant à leur caisse sont eux-mêmes épuisés. Deux cas de figure particulièrement fréquents en cas de chômage de longue durée. En 1921, on limite l'octroi de ces allocations aux chômeurs "dans le besoin", après vérification.

Toutefois ce système hybride, avec résurgence des habitudes d'avant-guerre additionnées à un interventionnisme accru de l'Etat, reste basé sur le principe de l'assurance volontaire. Comme avant, les travailleurs cotisent aux très nombreuses caisses syndicales. Nouveauté: l'Etat attribue une certaine somme à ces caisses qu'elle subsidie, en quelque sorte, à concurrence de la moitié de la prime totale versée. Avantage: le contrôle des montants alloués.

Le Fonds national de crise est donc désormais préposé à la gestion et à la distribution de l'argent mis à sa disposition par le gouvernement. Il est dirigé par la Commission permanente d'Assurance contre le Chômage involontaire où siègent côte à côte des représentants syndicaux et patronaux ainsi que des personnes choisies en raison de leur compétence dans les questions économiques et sociales. Sorte de juridiction suprême en cas de litige éventuel, son rôle consiste aussi à homologuer les caisses de chômage.

Mais la coexistence des caisses de chômage, des Fonds de chômage communaux et du Fonds national de crise crée une certaine confusion dans les attributions respectives. Sans unité de direction, sans contrôle suffisant, sans personnel spécialisé, ... Le système subsiste tant bien que mal jusqu'en 1934.





L'Office national du Placement et du Chômage

1935 marque la naissance de l'Office national du Placement et du Chômage (ONPC), premier ancêtre "officiel" de l'ONEM.

L'ONPC est un établissement public rattaché au Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Doté de la personnalité civile, il jouit d'une large autonomie tout en étant soumis à la tutelle du pouvoir central, qui s'exerce par l'intermédiaire de trois commissaires du gouvernement.

En pleine crise économique, la création de l'ONPC signifie que les autorités décident enfin d'assumer pleinement et complètement la lourde tâche de la gestion du chômage. Les systèmes antérieurs, assez rudimentaires, ne peuvent plus faire face et s'occuper équitablement de tous les demandeurs.

Les AR des 27 et 31 juillet 1935 fondent le nouvel organisme. Il s'agit de réorganiser les secteurs de l'assurance-chômage et du placement dont l'importance avait douloureusement été mise en lumière par la crise économique des années 30. Provoquant un chômage massif, elle avait fait apparaître les graves défauts de l'organisation de l'assurance-chômage.

Déjà en 1933, une première réforme avait modifié la réglementation tout en maintenant provisoirement l'organisation administrative. Qui, elle-même, fut profondément transformée en 1934 par la création des Offices de placement et de chômage. Pour la première fois fusionnaient, sous une même autorité, placement et indemnisation des chômeurs, tout en absorbant progressivement les Bourses officielles du travail. Mais cette réorganisation ne donne pas les résultats escomptés.

Il est donc temps de créer un organisme unique compétent pour répartir les fonds, simplifier l'organisation et harmoniser la réglementation et ses interprétations. Pour aussi centraliser le contrôle de la réalité du chômage, la vérification de l'état de besoin et la vérification de l'assurabilité. Pour enfin réaliser la liaison des services de placement et de chômage, notamment remettre les ouvriers au travail en collaborant avec l'Office de redressement économique.



Un des tout premiers logos

C'est alors que notre organisme prend sa forme (presque) définitive, aux fondations encore actuellement décelables. A la base, les caisses de chômage soumises au contrôle de l'administration. A l'échelon supérieur, les bureaux régionaux de l'ONPC chargés du placement, du contrôle et de l'octroi du droit à l'indemnisation. En haut, l'administration centrale de l'ONPC qui dirige les bureaux régionaux en unifiant et coordonnant leur action; elle-même, est placée sous le contrôle du Comité de gestion et du Ministère.

La gestion de l'organisme était assurée d'abord par le Conseil général, organe (essentiellement consultatif) paritaire composé de représentants des employeurs et des ouvriers, ainsi que de membres spécialistes des questions sociales et économiques. L'autorité quotidienne est attribuée au Comité de direction, organe paritaire administrant les services et s'occupant de la révision de la réglementation, qui jouit de pouvoirs très larges et d'un droit illimité de contrôle sur le fonctionnement de tous les organes dépendant de l'Office.



Historique

Le plan Beveridge

En 1942, un économiste anglais, Lord Beveridge, présente un rapport sur la Sécurité sociale s'inscrivant dans une politique d'ensemble ambitionnant d'éradiquer la pauvreté. Le principe du système: couvrir automatiquement les risques sociaux sans obligation de cotisations préalables.

Déjà auteur de propositions ayant abouti à la rédaction d'une loi sur l'assurance-maladie, l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage, Lord Beveridge pose dans son rapport les bases théoriques d'une nouvelle doctrine qui constitue une étape fondamentale dans l'histoire de la protection sociale.

Ce nouveau système repose sur trois grands principes: l'universalité, l'uniformité et l'unicité. Ce système est en outre gratuit, financé par l'impôt, géré par l'Etat et contrôlé par le pouvoir politique.

L'universalité signifie que tout le monde a droit à une protection sociale. Principale contribution de Beveridge à la conception moderne de la protection sociale, ce principe plaide pour une extension de la protection à tous les citoyens et à tous les risques sociaux. Les personnes protégées cessent d'être déterminées exclusivement par l'appartenance à la classe des travailleurs salariés. L'ensemble des citoyens est désormais couvert (en différenciant toutefois salariés, femmes au foyer et personnes âgées).

L'uniformité propose une aide identique pour tous, c'est-à-dire que de l'ouvrier de base au cadre supérieur, tous perçoivent les mêmes montants sous la forme d'allocations en espèces (indemnités maladie, chômage, retraite, ...) ainsi que de services gratuits. Le principe d'uniformité témoigne du refus d'introduire dans le domaine de la protection sociale les disparités de revenus. L'objectif principal du système de Sécurité sociale est de garantir une protection égalitaire de base et non de ramener le niveau de vie antérieur.

L'unicité signifie que tous les risques doivent être couverts par un système unique. Il consiste à fusionner tous les régimes d'assurances sociales en un système d'assurance nationale placé sous une seule et même autorité. Cette unité de gestion s'explique par l'universalité du système de protection mis en œuvre.

Employeurs et syndicats préparent la concertation sociale

Les institutions s'occupant de l'assurance-chômage sont supprimées pendant la guerre. Toutefois, en 1941, Henri Fuss (par la suite, Administrateur général de l'ONSS et Commissaire royal, ainsi que Président du Comité de gestion de l'ONEM) prend l'initiative de constituer un groupe de travail informel et clandestin, pour préserver les contacts entre employeurs et travailleurs.

Ce Comité regroupe le directeur de Fabrimétal, Paul Goldschmidt du Comité central de l'Industrie, des membres importants de la CSC et de la FGTB, Gaston Grignard, ex-directeur de l'ONPC, plus quelques fonctionnaires et techniciens des relations sociales. Quelques rencontres sont même organisées avec le gouvernement en exil, par exemple avec Louis Major ou Achille Van Acker.

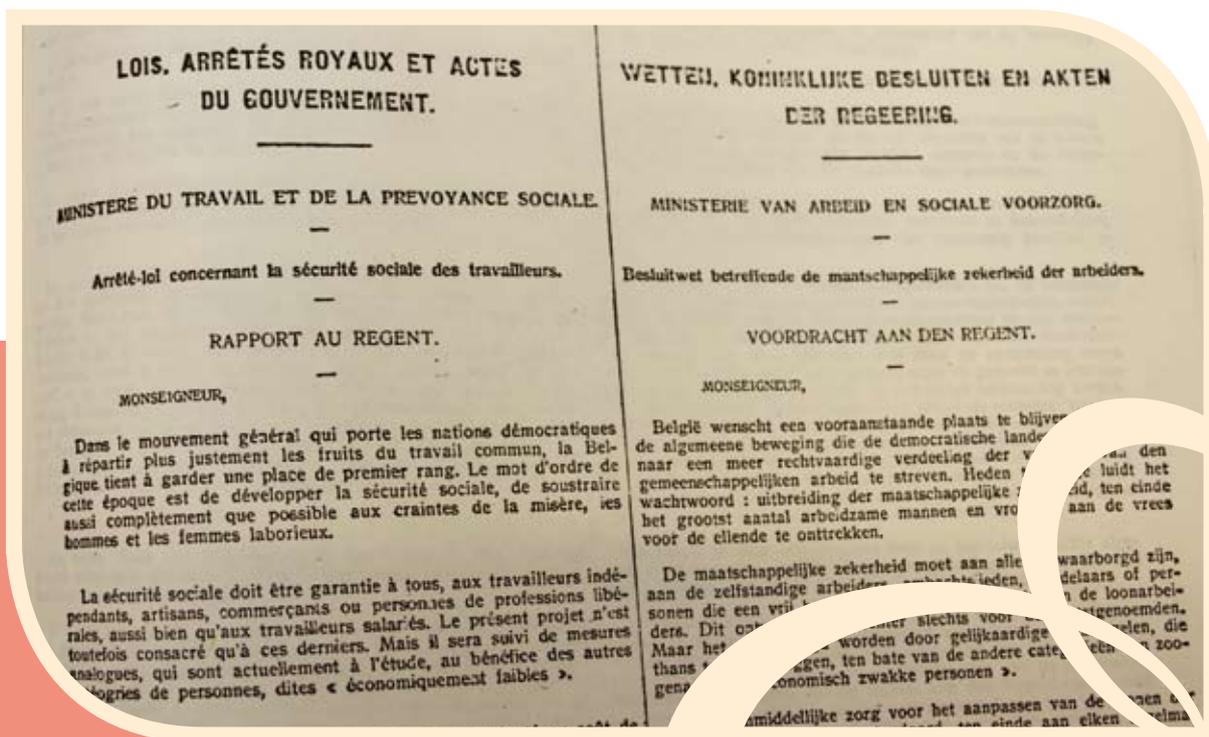
Dès 1941 donc, des idées sont échangées sur la situation économique et sociale après la libération. Avec l'objectif de concevoir pour l'après-guerre un plan normalisant les rapports entre les employeurs et les salariés: salaires, temps de travail, principes et méthodes d'une collaboration paritaire, ... Mais aussi et surtout de préparer la réforme générale de la Sécurité sociale.

Le 24 avril 1944, un texte définitif est adopté à l'unanimité par le Comité. Il définit un Pacte social basé sur deux grands piliers:

- la paix sociale entre organisations syndicales et patronales;
- la notion de solidarité et l'amélioration des conditions de vie des ouvriers grâce à l'assurance sociale.

Ce projet est à la base de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 qui fait naître la Sécurité sociale en Belgique.





L'arrêté-loi du 28 décembre 1944

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale Achille Van Acker traduit dans l'arrêté-loi de 1944 les considérations en matière de Sécurité sociale contenues dans le projet d'accord appelé Pacte social. Cet arrêté - qui ne compte que quelques articles - crée un régime de Sécurité sociale applicable à tous les travailleurs engagés par le biais d'un contrat de louage de services. Il instaure le principe de l'assurance sociale obligatoire, concernant notamment l'indemnisation du chômage.

Cette loi-cadre est suivie par l'arrêté du Régent du 26 mai 1945, qui prend les dispositions concrètes et pratiques en matière d'organisation de l'assurance-chômage.

A ce moment, est créé le Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires dont les objectifs sont le placement, le recrutement des travailleurs grâce à l'initiative publique et privée, l'extension de services de réadaptation professionnelle et le versement d'allocations en espèces aux chômeurs involontaires et à leur famille. Les ressources du FPSC proviennent des cotisations des employeurs et des travailleurs (1 % chacun) et des subsides de l'Etat. Les cotisations sont versées par l'employeur à l'ONSS, qui les répartit ensuite entre organismes de la Sécurité sociale.

Le droit aux allocations se généralise donc. En effet, les dispositions réglementaires réservent l'admission au bénéfice des allocations de chômage aux travailleurs occupés normalement sous le régime du contrat d'emploi, c'est-à-dire cotisant à la Sécurité sociale. Sans autre condition. Car à l'époque, imposer un stage à la Sécurité sociale aurait eu pour conséquence de laisser la masse des chômeurs sans soutien, suite aux graves perturbations dans les liens contractuels causées par la guerre. Simultanément, le droit à l'indemnisation sans limite de temps est instauré sans condition d'état de besoin.



32

Historique

Les modifications dans la structure et le fonctionnement de l'ONPC

Une fois de plus, modification du nom, de la structure et du fonctionnement de l'organisme en charge de l'assurance-chômage. On en revient à l'appellation "Office national du Placement et du Chômage" – l'ONPC (loi du 14.07.1951 et arrêté royal du 13.12.1951). Une structure pérenne est lancée, ...

L'ONPC est un établissement public doté de la personnalité civile. Il est administré sous la garantie de l'Etat par un Comité de gestion (auparavant Comité de direction) qui dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office. Chargé de l'exécution des décisions du Comité de gestion et de l'organisation quotidienne, le directeur général est nommé par le Roi.

Le Comité de gestion, piloté par un président neutre, se compose de 7 représentants patronaux et de 7 représentants syndicaux; un représentant du ministre assiste aux réunions avec voix consultative. Les représentants patronaux et syndicaux doivent être présents en nombre égal en cas de vote. Toutes les décisions sont prises à la majorité des suffrages.

L'administration centrale de l'ONPC, basée à Bruxelles, est organisée en une direction générale subdivisée en 4 directions centrales:

- la direction des Services généraux, qui comporte les indispensables services de support tels que la comptabilité, le personnel, les travaux et matériel, la traduction et le contentieux administratif;
- la direction du Placement, qui est chargée d'étudier les problèmes relatifs au placement et au recrutement des travailleurs, et de coordonner les activités de placement des bureaux régionaux;
- la direction du Chômage, qui surveille et coordonne l'application de la réglementation dans les bureaux régionaux. Qui rédige des textes d'instructions. Qui veille à l'unité dans les interprétations et la jurisprudence. Qui prescrit des méthodes de travail. Qui traite les litiges et les recours. Qui centralise les résultats, etc.;
- la direction de l'Inspection, qui contrôle les méthodes de fonctionnement des bureaux et mène, si besoin, des enquêtes relatives à la discipline intérieure.

Les bureaux régionaux, pour l'essentiel, s'occupent du placement et de la réadaptation professionnelle, statuent sur le droit aux allocations et contrôlent les organismes payeurs.



A l'Expo 58

Dès 1956, dans l'euphorie de la préparation de l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles 1958, l'important chantier du Heysel et les multiples travaux d'aménagement dans toute l'agglomération bruxelloise retiennent l'attention des services de placement de l'ONPC.

Recherche de main-d'œuvre pour les travaux publics et pour la construction, perspectives d'engagement de personnel pour l'Exposition elle-même: le bureau régional de Bruxelles de l'Office voit s'ouvrir un vaste champ d'action. A l'initiative de la Commission consultative spécialisée pour le placement des employés et de la Commission paritaire nationale pour employés, l'ONPC contacte la Société de l'exposition.

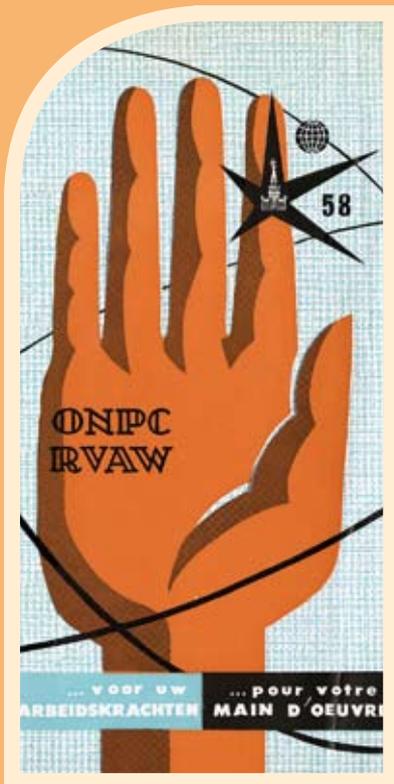
Suite à leurs discussions, la Société de l'exposition s'engage à ne pas débaucher le personnel occupé dans le secteur privé, à communiquer à l'ONPC les offres d'emploi transmises par les exposants étrangers et à faire examiner les questions relatives aux conditions de recrutement du personnel par les organisations patronales et syndicales, l'ONPC et une commission instituée par le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

En mars 1957, la Société de l'exposition marque son accord pour que le bureau régional de Bruxelles installe dans l'enceinte même de l'exposition un bureau auxiliaire de placement. Destiné à enregistrer les offres d'emploi des nombreux employeurs construisant l'expo et à favoriser le recrutement de main-d'œuvre, ce bureau auxiliaire ouvert directement sur le site du chantier a fonctionné intensivement tout au long de l'année. Des dispositions spéciales sont ainsi mises en oeuvre pour recruter et canaliser les ouvriers engagés.

Ainsi, de mars à décembre 1957, 2 487 offres d'emploi pour ouvriers sont réceptionnées et aboutissent à 2 138 placements qui concernent en majorité des ouvriers du bâtiment: terrassiers, maçons, ferrailleurs, bétonneurs, charpentiers, plafonneurs, couvreurs, etc. De plus, le service de placement pour employés reçoit, fin décembre 1957, des offres d'emploi pour 15 secrétaires sténodactylographes et téléphonistes, 6 dessinateurs et surveillants de bureau, 3 agronomes techniciens, 400 surveillants, 200 caissiers-guichetiers. Enfin, la société Logexpo, qui assure le logement des visiteurs, remet des offres d'emploi pour 200 employés bilingues.

Des centaines de placements sont réalisés par l'ONPC.





Le Fonds de Fermeture d'Entreprises (FFE)

La Belgique est l'un des premiers pays européens à se pencher sur les problèmes résultant de la fermeture d'une entreprise. A partir de 1956, un grand nombre d'entreprises doivent mettre la clé sous la porte. Dès lors, dans sa déclaration gouvernementale du 18 novembre 1958, l'Etat s'engage à fournir les efforts nécessaires sur le plan du remplacement des travailleurs et à examiner comment garantir la sécurité d'emploi. Notamment par des mesures mettant les travailleurs à l'abri des effets défavorables de la fermeture de leur entreprise.

Le 25 juin 1959, sort un projet de loi relatif à la fermeture d'entreprises, donnant aux travailleurs licenciés la garantie d'une indemnisation minimale. Indemnité normalement à charge de l'employeur, mais le nouveau Fonds créé en garantit le paiement, même en cas de défaillance de l'employeur.

Le projet, approuvé par les Chambres, aboutit à la publication de la loi du 27 juin 1960 - à caractère expérimental et champ d'application limité dans le temps. Le FFE est constitué pour une durée de 3 ans, avec prolongation possible de 2 ans. La loi prévoit que les employeurs qui ferment leur entreprise sont tenus de payer, sous certaines conditions, une indemnité aux travailleurs touchés par cette fermeture. Elle s'applique uniquement aux employeurs occupant au moins 50 travailleurs au 30 juin de l'année précédant l'année de la fermeture. D'autre part, peuvent seuls prétendre à une indemnité les travailleurs ayant au moins 5 ans d'ancienneté dans l'entreprise au moment de la fermeture.

La loi du 26 juin 1966 met un terme au caractère temporaire de la mesure et consacre l'instauration d'un FFE définitif qui reprendra tous les droits et devoirs ainsi que l'actif et le passif du Fonds précédent.

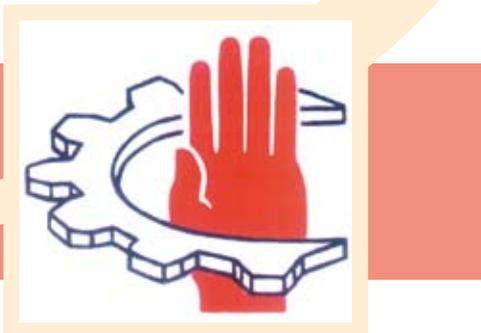
Ce Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de Fermeture d'Entreprises est créé auprès de l'ONEM et géré de la même manière. Il possède toutefois une personnalité juridique propre, ce qui signifie qu'il dispose de fonds propres, a ses propres recettes, peut agir en justice, ... L'ONEM met à la disposition du Fonds, les services, le personnel, l'équipement et les bâtiments nécessaires.

Les ressources du FFE proviennent principalement du produit de cotisations spéciales versées à l'Office national de sécurité sociale par les employeurs tombant sous l'application de la loi. Il est à noter que les indemnités payées par le Fonds doivent être récupérées à charge de l'employeur resté en défaut de payer lui-même.

En pratique, actuellement, le FFE paie les sommes dues aux travailleurs et les récupère ensuite autant que possible auprès des curateurs et liquidateurs. Il intervient en cas de faillite, de reprise après faillite, de transfert conventionnel, de liquidation ou de cessation, ou simplement lorsque l'employeur reste en défaut et ne s'acquitte pas de ses obligations pécuniaires vis-à-vis de ses travailleurs. Le FFE paie plusieurs types d'indemnités selon certains critères légaux: indemnités de fermeture, indemnités contractuelles, indemnités de transition, indemnités complémentaires de prépension, etc.



Historique



La loi du 14 février 1961 – la création de l'Office national de l'emploi

En décembre 1960, l'Office qui s'appelle encore "du placement et du chômage" fête son 25^e anniversaire. Ces premières années ont perfectionné la gestion du régime de l'assurance-chômage et l'organisation d'un service officiel de placement et de recrutement de main-d'œuvre.

Quelques mois plus tard, changement. La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (MB 15.02.1961) – appelée aussi Loi unique – remplace le nom d'ONPC par celui d'Office national de l'emploi, plus approprié à l'élargissement des attributions de l'organisme dans le domaine de l'emploi. Cette appellation veut en effet mieux correspondre aux terrains d'action de l'organisme, qui ne se limitent plus aux seules activités d'indemnisation du chômage et du placement. L'accent porte clairement sur la mise en œuvre d'une politique d'emploi active et positive qui s'intègre davantage à la vie économique du pays. Si les compétences et les moyens d'action de l'organisme sont étendus, toutefois, les activités traditionnelles ne sont pas pour autant abandonnées.

Comme son prédécesseur l'ONPC, l'Office national de l'emploi – dont l'acronyme ONEM sera bientôt sur toutes les lèvres – est un organisme public de Sécurité sociale, responsable d'un des secteurs de base de la Sécurité sociale: l'assurance-chômage.

Enfin, le législateur fixe dans les textes la volonté de réforme déduite du changement d'appellation. L'AR du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, base légale des activités de l'ONEM, assure la cohérence des textes légaux et réglementaires, en homogénéisant les dispositions parfois disparates adoptées depuis la fin de la guerre.

La loi sur la gestion paritaire

La gestion paritaire représente un pilier de base du système de la Sécurité sociale belge. L'objectif de cette composition paritaire: parvenir à des solutions acceptables qui concilient les intérêts parfois divergents de deux groupes (parfois antagonistes) dans des matières socio-économiques: les employeurs et les syndicats.

La gestion paritaire de l'Office national de l'emploi est confirmée par la Loi de gestion de la Sécurité sociale du 25 avril 1963.

L'ONEM est administré par un Comité de gestion paritaire composé:

- de 7 représentants des organisations interprofessionnelles représentatives des employeurs;
- de 7 représentants des organisations interprofessionnelles représentatives des travailleurs;
- d'un président étranger aux organisations précitées, assisté par l'administrateur général et son adjoint: il est indépendant et n'est pas soumis à l'autorité d'un ministre afin de garantir l'autonomie de gestion de l'institution;
- d'un délégué du ministre des Finances;
- d'un délégué du ministre de l'Emploi et du Travail.

Les membres du Comité de gestion sont nommés par le Roi.

Le Comité de gestion dispose donc de tous les pouvoirs nécessaires à la gestion de l'organisme, dans le respect cependant des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de Sécurité sociale et de prévoyance sociale.

Les représentants du gouvernement au sein du Comité veillent à ce que toutes les décisions soient légales et conformes à l'intérêt général. La liaison avec le ministère de l'Emploi d'une part, et avec le ministère des Finances d'autre part, est assurée par un Commissaire du gouvernement. Ils assistent aux réunions du Comité de gestion, disposent d'une voix consultative mais peuvent suspendre toute décision du Comité jugée contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général.



La formation professionnelle et les services de placement

Dès la fin du XIX^e siècle, diverses initiatives tentent d'ouvrir des bourses du Travail. Divers réseaux de placement payants se développent également. Après la guerre 14-18, les Comités provinciaux doivent créer une bourse du travail dans chaque commune. Et dans les années 30, beaucoup militent pour une coordination étroite entre placement et assurance-chômage.

Les Offices du placement et du chômage sont instaurés par l'AR du 27 juillet 1934 et placés sous l'autorité du Fonds national de crise d'une part, et du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale d'autre part.

En Belgique, la fonction initiale des services de l'emploi des différents organismes qui ont précédé l'ONEM est d'assurer le placement des travailleurs et de pourvoir ainsi aux emplois déclarés vacants. La Belgique se conforme de la sorte aux prescriptions de la convention de San Francisco imposant aux états signataires de créer un service public gratuit de l'emploi organisant le recrutement et le placement des travailleurs.

Dans l'arrêté organique de l'ONPC en 1935, les missions sont claires: prendre toutes les mesures pour organiser et promouvoir le placement et la rééducation professionnelle des chômeurs involontaires au moyen d'un service public de placement et de recrutement. Donc d'emblée, l'objectif principal de l'organisme est la remise au travail, passant au besoin par une rééducation professionnelle; ensuite vient le paiement des allocations. L'idée que la principale prestation de Sécurité sociale en matière de chômage soit de fournir du travail au chômeur sera rappelée dans le rapport sur la Sécurité sociale de H. Fuss et W. Leen, en 1951.

Ainsi, le placement n'est autre qu'un service officiel dont bénéficient gratuitement les employeurs à la recherche de main-d'œuvre et les travailleurs en quête d'emploi. L'objectif est simple: réunir le plus rapidement possible offre et demande. Avec pour résultat visible de résorber une fraction du chômage et d'augmenter aussi les possibilités de la production nationale.

Tout travailleur, quel que soit son âge, son sexe ou sa nationalité, peut se faire inscrire comme demandeur d'emploi dans un des bureaux de placement du pays. Les employeurs peuvent de même s'adresser à tous les services de placement pour consulter les demandes d'emploi. De surcroît, l'art. 30 de l'arrêté organique de l'ONPC prévoit que pour donner suite aux offres d'emploi non satisfaites, des opérations de compensation ont lieu quotidiennement entre bureaux de placement voisins et une fois par semaine entre tous les bureaux du pays.

Les programmes des services de placement exigent une connaissance aussi complète que possible de l'état du marché de l'emploi dans chaque région, par branche d'activités. L'ONPC attache donc une grande importance à la mise en place d'un mécanisme d'information réunissant données statistiques et renseignements de nature plus qualitative. Etre informé très précisément et complètement sur les emplois vacants permet d'exercer une influence régulatrice et sans cesse plus efficace sur le jeu de l'offre et de la demande. Par une sélection rigoureuse dans le rapprochement entre offres et demandes, on assure un maximum de garanties à l'employeur et au travailleur.

Les fonctions des services de placement répondent également à une préoccupation sociale: faciliter au chômeur la recherche d'un nouvel emploi en évitant les déplacements et sollicitations inutiles. Par ailleurs, l'inscription obligatoire comme demandeur d'emploi des chômeurs indemnisés concourt à protéger le régime de la Sécurité sociale contre des indemnités abusives.



Historique





En parallèle aux activités de placement, les organismes successifs de l'assurance-chômage se sont penchés sur le problème de la réadaptation professionnelle ou encore formation professionnelle.

L'AR du 25 mai 1936 organisant le placement public des travailleurs dans le cadre du nouvel ONPC fixe les premières règles d'intervention des pouvoirs publics au bénéfice des chômeurs qui acceptent d'accomplir un effort de reclassement devant faciliter leur remise au travail par un apprentissage professionnel. Par l'AR du 16 janvier 1939, il a été décidé que serait imposée aux chômeurs l'obligation de suivre une réadaptation professionnelle. L'arrêté organique du 26 mai 1945 marque l'importance à attacher à la réadaptation professionnelle en la définissant comme une des trois fonctions principales de l'organisme.

Le but de la formation professionnelle: faire acquérir une qualification aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs. Un système de reconversion et de recyclage professionnel accéléré est vital pour le développement technique dans l'industrie. C'est avant tout de flexibilité qu'il doit s'agir, afin d'être

en mesure de répondre le plus rapidement possible aux changements perpétuels dans les besoins en formation. Cet aspect a été parfaitement compris par l'ONEM et la gestion paritaire de l'organisme y a certainement largement contribué.

Alors qu'à ses débuts, la formation professionnelle se consacrait surtout aux professions du bâtiment, à partir de 1952, l'activité de réadaptation va se diversifier et s'étendre à une série de professions nouvelles du métal, de la confection, de l'industrie hôtelière. Entre 1945 et 1961, 30 000 chômeurs environ ont terminé l'une ou l'autre forme de réadaptation.

Ensuite, les besoins en recyclage et reconversion augmentent pour les travailleurs des entreprises et donc, l'avantage d'une formation ne se limite plus aux seuls chômeurs. Les AR du 24 mars 1961 relatifs d'une part, à la formation professionnelle accélérée pour adultes et d'autre part, aux interventions dans les dépenses inhérentes à la formation et à la réinstallation du personnel engagé par des employeurs en vue de la création, de l'extension ou de la reconversion des entreprises fournissent alors à l'ONEM des possibilités plus larges de réorganiser ses activités en la matière. Dès lors s'amorce un processus d'adaptation régulière de la structure, du cadre du personnel, de la définition des programmes, des techniques enseignées. L'ensemble de la conception et de l'exécution de la formation professionnelle évolue.

Dans les années 60, le rôle des services de l'emploi de l'ONEM s'élargit progressivement par une coopération active à la régulation du marché de l'emploi. Cependant, c'est plus spécialement depuis 1975, pour faire face à la stagnation économique, à la complexité des changements économiques et sociaux et à la détérioration de l'emploi, que la participation qualitative des services de l'emploi à l'amélioration du marché du travail requiert des interventions nombreuses et diversifiées se juxtaposant et se renforçant mutuellement et s'adressant à des catégories spécifiques de travailleurs. Il s'agit en effet d'infléchir simultanément des variables extrêmement mouvantes du marché de l'emploi: développement du sous-emploi, accroissement sans précédent du chômage des jeunes.



Historique

Toute l'orientation de la réadaptation est déterminée en fonction des questions suivantes: quels moyens développer pour pouvoir, à brève échéance, fournir à des travailleurs non qualifiés une connaissance de base suffisante leur permettant d'être mis au travail? Quels moyens développer pour dispenser aux travailleurs semi-qualifiés et qualifiés une meilleure connaissance professionnelle leur permettant de progresser dans leur carrière?

Pour mettre en place une politique dynamique et flexible, des moyens de formation différenciés et adaptés sont choisis:

- centres de gestion directe créés par l'Office;
- centres créés avec la collaboration des entreprises;
- formations individuelles dans une entreprise ou dans un établissement technique;
- formations dans le centre national de formation et d'études pédagogiques;
- centres agréés.

La classification des professions, outil principal du travail de placement, range les professions d'après les activités qu'elles comportent et les exigences physiques et intellectuelles qu'elles exigent, de façon à pouvoir les grouper en familles pour promouvoir la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre. Nomenclature et monographie des professions analysent les différents métiers, les définissent, leur attribuent un numéro de code, précisent la nature de la profession et des activités qui y sont liées, les conditions de travail habituelles, ainsi que les exigences particulières en termes de maîtrise technique, par exemple.

Enfin, pour aider les services de placement dans leur appréciation des possibilités de réadaptation professionnelle des travailleurs, un centre psychotechnique a été créé. Dès 1957, des études sont consacrées à l'organisation et au fonctionnement d'un centre médico-psycho-technique. En avril 1958, après avis favorable du Comité de gestion, un AR consacre officiellement l'existence du centre médico-psycho-technique installé auprès du Bureau régional de Bruxelles.



Les services psychologiques de l'ONEM émettent un diagnostic quant aux aptitudes intellectuelles et psychomotrices, aux intérêts et aspirations professionnels, à la motivation, au caractère, au comportement et à la personnalité. Cela permet au demandeur d'emploi de mieux concrétiser son choix et à l'employeur de choisir le travailleur qui convient le mieux. La mission de service public des centres psychologiques et leurs objectifs sociaux s'inscrivent ainsi dans la politique générale de l'ONEM au service des employeurs et des demandeurs d'emploi.

Préfigurant la future restructuration, l'AR du 6 octobre 1978, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979, établit une scission "fonctionnelle" et administrative entre les activités de l'Office relatives à l'emploi (les Services subrégionaux de l'emploi/SSE) et celles relatives à l'indemnisation des chômeurs (les Bureaux régionaux du chômage/BRC).

Au début des années 1980, une importante réforme de l'Etat s'opère, modifiant profondément le paysage institutionnel du pays. Les réformes administratives qui s'en suivent ont pour conséquence une dissociation des missions jusqu'alors dévolues à l'ONEM (loi spéciale du 8 août 1980 et loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public). Le placement est transféré aux régions, la formation professionnelle aux communautés - vers des organismes nouvellement créés - alors que le chômage reste une compétence nationale dont s'occupera exclusivement l'ONEM.



Historique



Les nouveaux organismes s'appellent:

- le VDAB, qui gère le placement et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en Région flamande;
- le FOREM, qui s'occupe du placement des demandeurs d'emploi en Région wallonne ainsi que de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en Communautés française et germanophone;
- l'ORBEM/BGDA, chargé uniquement de missions en matière de placement des demandeurs d'emploi en Région bruxelloise;
- l'ADG, qui est compétent pour l'organisation du placement des demandeurs d'emploi germanophones dans la Région wallonne ainsi que la formation professionnelle en Communauté germanophone, reprendra plus tard une partie des compétences du FOREM pour la Communauté germanophone.

Au niveau national, l'ONEM garde ses compétences en matière de gestion de l'assurance-chômage au sens large. Principalement, l'application de la législation chômage: ouverture des droits, calcul de l'allocation, contrôle de la réalité du chômage, vérification des dépenses, ... Mais aussi les prépensions, les allocations d'interruption de carrière ou les interventions du Fonds de Fermeture d' Entreprises, ...

Le 1^{er} mars 1989, la restructuration définitive devient une réalité.

Sources

- 50 ans de sécurité sociale ... Et après?
Bruylant, 1995.
- Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la sécurité sociale, juillet 2009.
Service public fédéral Sécurité sociale.
- La sécurité sociale en dessins.
Josse Van Steenberge et Nicole van Goethem.
Ed. La Chartre, 1996.
- L'Office national du placement et du chômage a 25 ans d'existence 1935-1960.
Ministère du Travail.
- L'ONEM a 50 ans 1935-1985.
- ONEM, Rapports annuels 1934-1963.
- La loi relative aux fermetures d'entreprises.
R. Deputter, K. Florizoone, C. Fréhis.
Ed. Kluwer.
- ONEM - Structure et historique.
Direction Statistiques-Etudes-Information, 1984.
- Les quatre organismes successivement en charge du chômage, du placement et de la formation professionnelle.
Michèle Dubois, 2^{ème} licence en sciences politiques et administratives, ULB 1990-1991.



Personnages-clés du passé et du présent

Ministres de l'Emploi

A. Delattre	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1935 – 1939
A. Wauters	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1939
A. Delfosse	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1939
A. Balthazar	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1939 – 1940
G. Joassart	Sous-secrétaire d'Etat pour l'aide aux réfugiés, le Travail et la Prévoyance sociale	1942 – 1943
J. Bondas	Sous-secrétaire d'Etat pour l'aide aux réfugiés, le Travail et la Prévoyance sociale	1943 – 1944
A. Van Acker	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale Ministre de la Santé publique (à partir du 12 décembre 1944)	1944 – 1945
L.-E. Troclet	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1945 – 1946
A. Van Acker	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, chargé de la Coordination de la Politique économique	1946
L.-E. Troclet	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1946 – 1949
O. Behogne	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1949 – 1950
G. Van Den Daele	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1950 – 1954
L.-E. Troclet	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1954 – 1958
L. Servais	Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale	1958
O. Behogne	Ministre du Travail	1958 – 1960
Y. Urbain	Ministre de l'Emploi et du Travail	1960 – 1961
L. Servais	Ministre de l'Emploi et du Travail	1961 – 1968
L. Major	Ministre de l'Emploi et du Travail	1968 – 1972
E. Glinne	Ministre de l'Emploi et du Travail	1973 – 1974
A. Califice	Ministre de l'Emploi et du Travail et des Affaires wallonnes Ministre de l'Aménagement du territoire et du Logement	1974 – 1977
G. Spitaels	Ministre de l'Emploi et du Travail	1977 – 1979
R. De Wulf	Ministre de l'Emploi et du Travail	1979 – 1981
M. Hansenne	Ministre de l'Emploi et du Travail	1981 – 1988
L. Van Den Brande	Ministre de l'Emploi et du Travail	1988 – 1992
M. Smet	Ministre de l'Emploi et du Travail, chargé de la Politique d'égalité des chances entre hommes et femmes	1992 – 1999
L. Onkelinx	Vice Premier ministre et ministre de l'Emploi	1999 – 2003
F. Vandembroucke	Ministre de l'Emploi et des pensions	2003 – 2004
F. Van Den Bossche	Ministre de l'Emploi	2004 – 2005
P. Vanvelthoven	Ministre de l'Emploi et de l'informatisation de l'Etat	2005 – 2007
J. Piette	Ministre de l'Emploi	2007 – 2008
J. Milquet	Vice Premier ministre et ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances	2008 -

Présidents du Comité de gestion

M. Gottschalck	1935 – 1945
H. Fuss	1945 – 1956
C. De Swaef	1956 – 1966
A. De Bock	1966 – 1976
M. Stroobant	1977 – 2007
X. Verboven	2007 –

Administrateurs généraux

G. Grignard	Directeur général	1935 – 1946
J. Caes	Directeur général	1946 – 1950
R. Etienne	Administrateur général	1950 – 1978
M. André	Administrateur général	1978 – 1990
K. Baeck	Administrateur général	1990 – 2009
G. Carlens	Administrateur général	2009 –

Le Comité de gestion, année 2010

- **1 président**
Xavier Verboven
- **7 membres représentants des employeurs**
Marc Blomme
Bart Buysse
René De Brouwer
Monica De Jonghe
David Lanove
Herwig Muyldermans
Stephan Vanhaverbeke
- **7 membres représentants des travailleurs**
Philippe Borsu
Hilde Duroi
Herman Herremans
Marie-Hélène Ska
Sabine Slegers
Ann Van Laer
Eddy Van Lancker
- **1 commissaire du Gouvernement au Budget**
Marc Evrard
- **1 commissaire du Gouvernement de l'Emploi**
Jan Vanthuyne
- **1 administrateur général de l'ONEM**
Georges Carlens
- **1 administrateur général adjoint de l'ONEM**
Claudette De Koninck

Administrateurs généraux adjoints

R. Van Spitael	1970 - 1977
A. Schoofs	1978 - 1981
K. Baeck	1982 - 1990
J.-M. Delrue	1990 - 2009
Cl. De Koninck	2009 -

Directeurs généraux

Van Caenegem F.	1991 - 1995
Vanhouwe M.	1991 - 1991
Van Mechelen F.	1991 - 1994
Cleuren J.-L.	1995 -
Binon A.	1995 - 1996
Carlens G.	1997 - 2009
Boribon P.	2004 -
Schollen T.	2004 - 2010
Sebrechts C.	2009 -
Boonaert H.	2010 -



Organisation en 2010

L'Administration centrale

Georges Carlens
Administrateur général

Claudette De Koninck
Administrateur général adjoint

**Direction générale
Réglementations et contentieux**
Christiaan Sebrechts
Directeur général

- **Réglementation chômage et contentieux**
Serge Baert
Conseiller général
- **Réglementation Crédit-temps et Services de proximité**
Michèle Baukens
Conseiller général

30 bureaux du chômage
560 agences locales pour l'Emploi

**Direction générale
Support**
Luc Cleuren
Directeur général

- **Information Communication Technology**
André Dehon
Conseiller général
- **Travaux et Matériel**
Marc Redant
Conseiller général
- **Procédures de travail**
Guy Claessens
Conseiller général
- **Service linguistique**
Jan De Roo
Conseiller



Historique

Service juridique

Nicolas de Radzitzky
Conseiller

Audit interne

Diane Lambrighs
Conseiller général

Service interne de prévention et de protection du travail

Barbara Waeterloos
Conseiller

Consultant en Sécurité de l'information

Luc Symons
Conseiller

Mess et cantine

Wim Van Den Neste
Conseiller

Direction générale

Personnel - Organisation - Communication - Gestion de la connaissance

Patrick Boribon
Directeur général

- Human Resources Management
Benoit Delvaux
Conseiller général
- Communication Interne et Externe
Philippe Chavalle
Conseiller
- Centre national de Formation
Micheline Leboeuf
Conseiller
- Organisation: Développement et support
Emiel Verbeken
Conseiller
- Gestion de la connaissance
Hilde De Turck
Conseiller

Direction générale

Finances

Hugo Boonaert
Directeur général

- Services financiers
Conseiller général
- Etudes
Liliane Babilas
Conseiller
- Statistiques
Richard Van der Auwera
Conseiller général

Fonds de fermeture d'entreprises

- Françoise Ogiers
Conseiller général
- Erik Van Thienen
Conseiller
- Janick Pirard
Conseiller



Historique

Bureaux du chômage

Les différents services

Secrétariat
Accueil - Info
Admissibilité
Attestations
Prépension
Interruption de carrière / Crédit-temps
Classement - Archives
Litiges
Sauvegarde du régime
Dispenses
Juridictions du travail
Chômage de longue durée / Activation
du comportement de recherche d'emploi
Vérification
Informatique
Chômage Temporaire
Saisies
Récupérations d'allocations indues
Administration du personnel et Comptabilité
Coordination ALE
Economat



Liste des bureaux du chômage et leur directeur

Alost	André De Martelaer
Anvers	Dirk Van Cappellen
Arlon	Nelly Detroux
Audenarde	Martine Maertens
Boom	Catherine Stepman
Bruges	Johan Vandevyvere
Bruxelles	Marc Rogiers
Charleroi	Ghislaine Croegaert
Courtrai	Dirk Opsomer
Gand	Eddy De Knock
Hasselt	Paul De Preter
Huy	Christiane Kerf
La Louvière	Michel Ureel
Liège	Jean-Gabriel Dethioux
Louvain	Rina Vanduffel
Malines	Ludo Geuens
Mons	Isabelle Dutranoit
Mouscron	Nicolas Servais
Namur	Benoît Collin
Nivelles	Baudouin Stiévenart
Ostende	Hendrik Willaert
Roulers	Guido Van Oost
Saint-Nicolas	Filiep Vandendorre
Termonde	Johan Willemarck
Tongres	Frank Schevernels
Tournai	Annick Holderbeke
Turnhout	Luc Vrints
Verviers	Bernard Brogniet
Vilvorde	Jozef Thomas
Ypres	Luc Vervaeke

Directeurs temporairement détachés

Huy	Laurence Dayez
Mons	Alain Mayaux



II

Grandes étapes de l'évolution

Au fil des années, l'ONEM a reçu de nouvelles missions qui ont été confiées à différents services et directions. Certaines de ces dernières, comme l'Audit interne - ex-direction "Inspection" - existent depuis le début de l'Office. D'autres sont apparues plus récemment.

Chaque service ou direction possède sa propre histoire et illustre dans ce chapitre l'évolution qu'a connue l'ONEM au cours de ces 75 ans d'existence.





Evolution de la réglementation

Introduction

Le droit social se caractérise par une évolution permanente et la législation que l'Office national de l'emploi est chargé d'exécuter est tout particulièrement sujette aux changements. Ainsi, depuis la publication de l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et de l'AM du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, il y a déjà eu presque 1 000 modifications d'articles. Lorsqu'on y ajoute toutes les modifications dans les législations relatives à la prépension, l'interruption de carrière et le crédit-temps, les restructurations et le reclassement professionnel, les mesures en faveur de l'emploi et les différentes primes, ... on obtient un catalogue impressionnant et difficile à consulter.

Cette contribution ne contient dès lors pas une énumération exhaustive des modifications réglementaires intervenues au cours des 75 dernières années. Le premier chapitre décrit brièvement la réglementation au cours de la période allant de 1935 à 1980. Ensuite, la période à partir des années 80 est traitée de manière thématique. Ainsi, presque toutes les matières pour lesquelles l'ONEM est compétent seront abordées. Nous n'approfondirons pas le placement et la formation professionnelle qui, suite à la réforme de l'Etat, ne relèvent plus de la compétence de l'ONEM.

Pour une meilleure compréhension de la chronologie et de la ratio legis de la réglementation et à titre de support des conclusions figurant dans le dernier chapitre, l'avant-dernier chapitre traite des fluctuations de la conjoncture au cours de ces 75 ans.



La réglementation antérieure aux années 80

Avant 1935, il existait une assurance volontaire contre le chômage. Les caisses de chômage agréées, liées aux organisations syndicales, octroyaient des droits sur la base de dispositions réglementaires qui n'étaient pas uniformément appliquées. L'AR du 25 octobre 1930 prévoyait que l'ouvrier ou l'employé, engagé dans les liens d'un contrat de travail, pouvait décider individuellement de s'affilier ou non à une caisse de chômage et de verser des cotisations. Les artisans ou les indépendants n'étaient pas pris en considération. Ce n'est qu'après une période d'attente d'un an que l'assuré avait droit à des indemnités pendant un maximum de soixante jours ouvrables pour autant qu'il ne soit pas devenu volontairement chômeur ou qu'il n'ait pas refusé d'accepter un emploi convenable.

Après l'épuisement des soixante jours statutairement prévus, des indemnités pouvaient encore être octroyées à charge de l'Etat pendant une période post-statutaire de trente jours, si le chômeur était "en état de besoin". Si le secteur dans lequel le chômeur avait été occupé, était reconnu par le ministre comme étant "en crise", 25 jours supplémentaires pouvaient encore être octroyés (avec un maximum de quatre prolongations). La plupart des provinces avaient encore, à leurs propres frais, prévu ensuite un mois d'assistance provinciale. Le montant de l'allocation de chômage variait fortement de caisse à caisse. Les communes et provinces octroyaient des suppléments de sorte que la plus grande diversité régnait.

L'Office national du Placement et du Chômage (l'ONPC) a été créé par l'AR du 27 juillet 1935. Cette institution était compétente pour répartir les fonds entre les caisses de chômage et contrôler si le chômeur était en chômage involontaire et avait cotisé à l'assurance volontaire. La personne nécessiteuse pouvait dorénavant recevoir une assistance post-statutaire de la part de l'ONPC pour une durée indéterminée. Une indemnité complémentaire était également octroyée, dont le montant dépendait de la catégorie dans laquelle la commune de domiciliation avait été classée. L'on tenait ainsi compte de la différence du coût de la vie et de la possibilité de satisfaire en partie à ses propres besoins grâce à un potager à la campagne. Les femmes mariées qui n'étaient pas chefs de ménage

n'avaient pas droit à des allocations et ne s'assuraient donc pas. Le droit aux allocations ne naissait pas seulement lorsque le contrat de travail avait pris fin (chômage complet), mais également - pour les ouvriers - lorsque le contrat était temporairement suspendu en raison d'intempéries, de force majeure ou de manque de travail dû à des raisons économiques (chômage partiel ou temporaire).

Pendant les années de guerre, l'ONPC a dû participer au travail forcé en Allemagne. Le manque de collaboration de certains fonctionnaires a conduit à des poursuites, à la déportation ou à la mort.

Le Pacte social conclu par les organisations patronales et syndicales pendant la guerre a conduit à la promulgation de l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la Sécurité sociale des travailleurs; il a rebaptisé l'ONPC en Fonds Provisoire de Soutien aux Chômeurs Involontaires (FPSCI) et jusqu'à ce jour, il constitue la base légale de l'assurance-chômage. En 1951, la dénomination de l'institution a été modifiée en Office national du Placement et du Chômage (ONPC) et, en 1961, en Office national de l'emploi. L'institution d'après-guerre était administrée par un Comité de gestion composé paritairement et était compétente pour le placement, le recyclage professionnel et l'octroi d'allocations de chômage. Les caisses de chômage ont été remplacées par trois organismes de paiement créés par les trois principales organisations syndicales. Celui qui n'était pas affilié à une organisation syndicale, était initialement payé par la commune et, plus tard, par une caisse auxiliaire nationale. En principe, les travailleurs étaient désormais assurés obligatoirement et les déficits éventuels étaient comblés par l'Etat. L'état de besoin n'était plus mentionné comme condition pour l'octroi d'allocations de chômage.

Dans la sécurité sociale belge, seule l'assurance-chômage n'a pas été élaborée plus en détail dans une loi de base. L'attribution de pouvoirs étendus au Roi a simplifié le processus de modification de la réglementation avec tous les avantages et désavantages y afférents. L'Arrêté du Régent du 26 mai 1945 prévoyait que, pour être admis à l'assurance-chômage, on devait avoir travaillé dans les liens d'un contrat de travail d'ouvrier ou d'employé, pour lequel des cotisations avaient été versées à la sécurité sociale. Vu la situation particulière de l'après-guerre, la barre avait été placée très bas: un seul jour de travail suffisait et un stage d'attente n'avait pas été imposé. Les ouvriers pouvant justifier qu'ils avaient été affiliés à une caisse de chômage pendant une période déterminée ininterrompue et ceux qui avaient versé des cotisations pour les pensions de retraite, étaient également admis. Cela valait également pour les jeunes qui avaient terminé des études de l'enseignement professionnel et qui n'avaient pas encore pu travailler. Etant donné que les conditions souples avaient entraîné une entrée plus importante de femmes, le régime est devenu plus restrictif: les femmes ne pouvaient percevoir des allocations que lorsqu'elles avaient récemment travaillé pendant 75 jours en tant que salariées. L'allocation était un pourcentage du salaire minimum, en fonction de l'âge, du sexe, de l'état civil et du domicile et elle était octroyée pour une durée illimitée.

En vertu des arrêtés-lois, le FPSCI a également été chargé en 1945 de payer des primes aux ouvriers qui allaient travailler pour la première fois dans les mines. La prime était payée en trois tranches en fonction de la poursuite de l'emploi. Pour l'octroi des allocations en cas de grève ou de lock-out, une procédure distincte s'appliquait avec des conditions spécifiques, reprises dans l'Arrêté du Régent du 12 mars 1946 déterminant les conditions et la procédure pour l'obtention, en cas de grève et de lock-out, des allocations de chômage involontaire.

Les Fonds de sécurité d'existence, instaurés par décision d'une Commission paritaire et rendus obligatoires par arrêté royal, prévoyaient des allocations complémentaires. C'était le cas, entre autres, pour les travailleurs des ports, les travailleurs du commerce du charbon, les ouvriers de la construction et les travailleurs de l'industrie de réparation de navires, ... La vérification de ces dépenses était effectuée par les bureaux régionaux du FPSCI.

Les chômeurs difficiles à placer pouvaient être mis au travail dans les administrations publiques. Le FPSCI se chargeait des formalités en matière de paiement des salaires, des charges sociales et d'assurance contre les accidents du travail.

En 1949, les pourcentages d'allocations ont été remplacés par des montants forfaitaires et, en 1951, des règles d'admissibilité identiques ont été instaurées pour les hommes et les femmes.

Selon qu'il était âgé de plus ou moins 18 ans, le chômeur devait justifier au moins trois ou six mois de travail ayant donné lieu à la perception de cotisations au cours des dix mois précédant la demande.

Le travail à l'étranger pouvait désormais aussi entrer en ligne de compte, s'il s'agissait d'un emploi qui aurait donné lieu au paiement de cotisations à la sécurité sociale en Belgique. Une dispense de stage d'attente avait également été instaurée dans le cas où une nouvelle demande d'allocations était introduite dans l'année qui suivait le dernier jour de chômage indemnisé. Le droit aux allocations était perdu si le chômage "se prolongeait ou se renouvelait anormalement" et en cas de refus d'emploi par un chômeur bénéficiant d'allocations sur la base d'études. En 1951, la dénomination de l'institution a de nouveau changé en Office national de Placement et du Chômage (ONPC).

En 1953, une allocation a été prévue pour les chômeurs qui ont accepté un emploi à temps partiel, s'ils l'ont fait pour "échapper au chômage".

En 1955, le refus d'emploi, l'abandon d'emploi ou le licenciement pour comportement fautif de la part du travailleur entraînait la perte de l'admissibilité pour les femmes et la suspension pendant un certain nombre de semaines pour les hommes. D'autre part, si un chômeur n'assurait pas la subsistance de sa famille, son épouse pouvait, à partir de 1956, percevoir les allocations de chômage à la place de celui-ci.

A partir de 1957, les allocations de chômage ont été liées à l'indice des prix du commerce de détail. A partir des années 50, l'ONPC a également été chargé de payer les indemnités CECA pour compenser la perte de revenus des anciens travailleurs du secteur du charbon et de l'acier.

Les ouvriers mineurs licenciés pouvaient également s'adresser au Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de Fermeture d'Entreprises (FFE) qui avait été institué en 1960, initialement seulement pour une durée temporaire. En 1966, ce Fonds allait acquérir un caractère définitif.

La Loi unique du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier a remplacé le nom ONPC par "Office national de l'emploi" et a créé un corps de contrôleurs au sein de l'ONEM. Les conditions d'admissibilité sont devenues plus restrictives par l'augmentation, entre autres, du nombre de journées de travail requis pour les travailleurs âgés de 26 ans ou plus et par la création de cinq groupes d'âge distincts. Pour la plupart des chômeurs, le contrôle communal a été supprimé le samedi. Désormais, l'ONEM prêterait également son assistance lors de la sélection, la formation professionnelle et la nouvelle installation du personnel en cas de création, d'extension ou de reconversion d'entreprises. Outre la prestation de service offerte par le biais des services de placement et médico-psychotechniques, on prévoyait également des interventions financières dans les frais de formation ainsi que pour les travailleurs qui souhaitaient déménager pour des raisons professionnelles.



L'AR du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage et l'AM du 4 juin 1964 relatif au chômage ont coordonné les dispositions réglementaires existantes figurant dans l'Arrêté du Régent du 26 mai 1945 et dans de nombreux autres arrêtés. Le "lieu de domicile" ne sert plus de critère pour déterminer la hauteur de l'allocation.

Un régime d'allocations spécifiques pour travailleurs à temps partiel volontaire, limité à un crédit déterminé en fonction de l'occupation précédente, a été introduit en 1968. A partir de la même année, les chômeurs âgés de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes ont été dispensés du contrôle communal journalier des chômeurs. Dorénavant, ils ne devaient plus se présenter qu'une fois par mois.

Entre-temps, l'ONEM s'est vu octroyer une tâche extra-statutaire supplémentaire. L'ONEM payait des allocations familiales aux chômeurs indemnisés et traitait les demandes d'allocations de naissance.

Au début des années 70, les études ouvrant le droit ont été étendues aux études du cycle secondaire supérieur ou au cycle secondaire inférieur de l'enseignement technique ou professionnel.

Une grande catégorie de jeunes qui n'avaient pas encore travaillé, ont ainsi obtenu le droit aux allocations de chômage après une inscription comme demandeurs d'emploi pendant trois mois, dans l'année suivant la fin de leurs études. Jusqu'alors, le régime s'appliquait uniquement aux jeunes qui avaient terminé un apprentissage ou des études techniques ou professionnelles qui préparaient à une profession salariée et qui étaient reconnues par le Comité de gestion. En même temps, ce régime est devenu plus strict par l'instauration d'une limite d'âge de 25 ans.

En 1971, le principe des allocations forfaitaires a été abandonné. La jurisprudence administrative avait estimé en 1968 que la différence de traite-

ment entre les chômeurs masculins et féminins était contraire à l'article 119 du Traité de la Communauté européenne. Le montant de l'allocation a été dès lors individualisé en fonction du salaire et de la situation familiale. Les chefs de ménage percevaient 60 % du salaire plafonné en fonction de la limite salariale appliquée à la cotisation à l'ONSS pour le chômage. Les non-chefs de ménage percevaient des allocations à 60 % du salaire plafonné pendant la première année et, après 1975, des allocations à 40 % à partir de la deuxième année. Les périodes de reprise du travail, de formation professionnelle et de service militaire prolongeaient la période de 12 mois. En outre, des montants minimaux ont été instaurés.

En application des règlements européens en matière de sécurité sociale, l'ONEM a été chargé depuis 1972 de la délivrance de déclarations relatives aux périodes d'assurance ou d'emploi (formulaire E301) aux travailleurs qui se rendent dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne (ou depuis 1992 dans des Etats membres de l'Espace économique européen) et ce, en vue de totaliser les périodes d'assurance ou d'emploi. En vertu de l'application des mêmes règlements, l'ONEM se charge également du paiement d'allocations (grâce au formulaire E303 ou, depuis 2010, du formulaire U2) pendant une période de 3 mois aux demandeurs d'emploi qui se rendent sur le territoire d'un autre Etat membre pour chercher du travail.

En 1975, la CCT n° 17 du 19 décembre 1974 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement, a instauré la prépension conventionnelle. Dorénavant, l'employeur qui licencierait un travailleur de plus de 60 ans devait payer une indemnité complémentaire à l'allocation de chômage. L'âge requis pouvait être diminué par une CCT sectorielle ou d'entreprise. Au cours de la même année, les chômeurs partiels ou temporaires ont été dispensés de la présentation au contrôle communal des chômeurs.

Le 1^{er} janvier 1979, suite à la réforme de l'Etat, une scission fonctionnelle entre le placement, la formation professionnelle et l'assurance-chômage a officiellement été réalisée au sein de l'ONEM.

L'évolution plus récente de la législation est commentée par thème dans les chapitres suivants.

L'évolution sociale



Avant d'aborder l'évolution de la législation depuis les années 80, nous examinerons les évolutions dans la culture des dernières décennies et leur incidence sur le plan juridique. En même temps que la réforme de l'Etat, ces modifications ont eu un sérieux impact sur les tâches et le fonctionnement de l'ONEM.

Selon la vision occidentale classique de l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs garantit le bon fonctionnement des pouvoirs publics. Le personnel des pouvoirs publics sert l'intérêt général et pour cela, est investi de compétences spéciales. Un statut du personnel comportant une déontologie qui prévoit, entre autres, le secret professionnel, doit offrir les garanties nécessaires. D'autre part, le citoyen est censé connaître la loi et est tenu d'agir en bon père de famille. Les décisions des pouvoirs publics étaient certes motivées, mais ces motivations n'étaient pas toujours communiquées au citoyen. Il n'était pas encore question de transparence.

A la fin des années 80, on s'est rendu compte que ces recettes classiques ne suffisaient plus à bien faire fonctionner les services publics et à avoir une relation correcte entre citoyen et pouvoirs publics. La critique disait que les fonctionnaires étaient repliés sur eux-mêmes et qu'ils adoptaient une attitude défensive et répressive. Les dizaines de milliers de pages du Moniteur belge illustraient le fossé entre la présomption légale de connaissance de la loi et la réalité. Il semblait en outre que le pouvoir judiciaire n'offrait pas une garantie suffisante en cas de litiges entre le citoyen et les pouvoirs publics en raison de la lourdeur et de la longueur des procédures.

Entre-temps, l'informatique s'est imposée dans la société. La correspondance classique a été remplacée par l'e-mail et les formulaires papier ont laissé place à des applications web. L'information est stockée dans des banques de données et peut être comparée à d'autres données. L'ordinateur est une bénédiction et représente un gain énorme en terme d'efficacité, mais les nouvelles possibilités éveillent en même temps de la méfiance.

Les réponses des années 90

La constatation que les concepts classiques ne répondent plus aux aspirations sociales et aux besoins d'une sécurité sociale complexe a donné lieu à une nouvelle réglementation qui a eu une grande influence sur le secteur du chômage. Le rapport entre les pouvoirs publics et l'individu s'est profondément modifié en mettant l'accent sur les droits individuels, l'émancipation plus grande du citoyen et la médiatisation qui soulignait les carences en matière de service.

En Belgique – tout comme dans les autres pays occidentaux – les années 90 sont caractérisées par une série de lois destinées à apporter une réponse à ces besoins. Les pouvoirs publics maintiennent évidemment les privilèges liés à l'exercice du pouvoir, mais l'on attend à présent qu'ils offrent de meilleurs services, tandis que leur fonctionnement est de plus en plus réglementé.

Dans une première phase, l'autorité fédérale a rédigé une circulaire appelée la "Charte de l'utilisateur du service public" (12 janvier 1993). Les principes généraux de droit et les principes de saine administration ont été soulignés pour parvenir à des pouvoirs publics conviviaux, efficaces et transparents. L'application des droits de la défense, des principes d'égalité et de non-discrimination, le principe de diligence, d'efficacité et de confiance, le principe de délai raisonnable, ... représente évidemment déjà une grande différence.

L'utilisation de données électroniques dans la sécurité sociale est régie par la loi relative à la Banque-carrefour (Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale). La BCSS a, entre autres, pour mission d'encourager les acteurs de la sécurité sociale à rendre un service plus efficace et efficient avec un minimum de lourdeur administrative. Elle est chargée dans ce secteur de la sécurité de l'information et de la protection de la vie privée. La loi relative à la Banque-carrefour prévoit notamment plus de mesures juridiques et techniques à titre de protection contre l'utilisation illicite de données. Les données peuvent être échangées par tous les acteurs qui sont tenus d'utiliser un numéro d'identification unique.

L'intention est que les données ne soient demandées qu'une seule fois par les secteurs de la sécurité sociale et que les données utiles soient ensuite systématiquement échangées entre les différentes institutions. Cela se passe pour autant que le Comité sectoriel de la sécurité sociale (au début, le Comité de surveillance) autorise la transmission des données.

Une autre législation se développe dans la foulée qui prévoit l'uniformisation des données relatives au salaire et au temps de travail, pouvant servir aux différentes branches de la sécurité sociale, ainsi que la possibilité ou l'obligation pour l'employeur de communiquer des données par voie électronique. Il s'agit notamment de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, les AR du 10 juin 2001 portant définition uniforme des notions, l'AR du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi et la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale. Concrètement, depuis 2003, l'employeur peut remplacer les documents du chômage qu'il doit délivrer en cas de fin de contrat de travail à temps partiel, de chômage temporaire et d'allocation d'activation, par une "déclaration électronique du risque social" (DRS). Les données reprises dans la déclaration multifonctionnelle (DMFA) à l'ONSS sont directement consultées par le secteur du chômage et ne doivent, en principe, pas être communiquées une deuxième fois. Le laps de temps nécessaire entre le moment de la déclaration à l'ONSS et le moment du chômage a toutefois pour conséquence que l'ONEM ne peut pas utiliser ces données DMFA pour le calcul de l'allocation mensuelle.

En outre, la Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, modifiée en décembre 2001, offre la possibilité de communiquer à l'ONEM, par voie électronique, la suspension de l'exécution du contrat de travail due à un chômage temporaire. En 2009, quelque 50 % des déclarations ont été introduites de cette manière.

La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs prévoit que la motivation juridique et matérielle d'une décision de l'autorité doit être reprise dans un acte qui est communiqué au citoyen. La mention est obligatoire sous peine de nullité.

La loi relative à la protection de la vie privée (Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel) protège les données à caractère personnel contre l'utilisation illicite, la diffusion, la divulgation, ... La personne qui consulte une banque de données est tenue de le faire savoir et d'établir une liste descriptive des opérations. L'utilisation de données à caractère personnel n'est possible que si elle est efficace et non abusive et le citoyen doit en être informé. Il a un droit de regard et peut faire rectifier des données erronées. Cette législation ne vaut pas seulement pour les personnes morales de droit privé mais également pour les institutions publiques.

La Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit une publicité active et une publicité passive. La publicité active signifie que l'autorité informe spontanément le public et développe des initiatives pour faire connaître au groupe cible les matières pour lesquelles elle est compétente. La notion de "Chaque Belge est censé connaître la loi" ne suffit plus. Les dizaines de milliers de pages du Moniteur belge et les presque 1 000 modifications d'articles de la réglementation du chômage depuis 1991 illustrent bien que l'autorité est tenue de faire quelque chose de plus dans le domaine de la publicité de la législation. L'autorité doit diffuser l'information dans un langage compréhensible et chaque service public doit disposer d'un service Info accessible au public.

Grâce à la publicité passive, le citoyen peut visualiser des documents administratifs, consulter son propre dossier et faire rectifier des erreurs.

La loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux offre, quant à elle, la possibilité de résoudre les différends à l'amiable sans l'intervention du pouvoir judiciaire. Lorsqu'il n'obtient pas satisfaction auprès de l'administration, le citoyen peut faire appel gratuitement à un médiateur. Celui-ci a de larges compétences quant à la consultation de dossiers et à la collecte d'informations. En tant que tiers neutre, il examine la plainte et insiste, si nécessaire, pour que la décision soit revue. Le proverbe "Dura lex, sed lex" doit parfois faire place à d'autres principes de droit. Le médiateur peut également adresser des recommandations générales à l'autorité compétente en vue de faire adapter la réglementation.





Institutions qui échantent des données par voie électronique

Cependant, le changement de mentalité le plus notable s'est opéré dans le cadre de la loi du 11 avril 1995 instituant la "Charte" de l'assuré social. La loi n'a pas tenu suffisamment compte dans sa version originale de la spécificité des différents régimes de la sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle un texte sérieusement toiletté est paru en 1997. La Charte s'applique à toutes les branches de la sécurité sociale et semble bien illustrer le slogan "le client est roi". En ce qui concerne l'assurance-chômage, on a choisi de compléter les arrêtés de base par des dispositions d'exécution de la loi. Cela n'a pas vraiment entraîné de grands changements quant au contenu et à la procédure parce que la réglementation du chômage prévoyait déjà des délais de traitement et de recours plus brefs ainsi que la possibilité de revoir d'office une décision, d'exonérer d'un remboursement ... En ce qui concerne la diffusion d'informations au sujet de la procédure de traitement et du droit accordé, la barre a été placée beaucoup plus haut.

Bien que l'organisme de paiement privé tombe également sous le champ d'application de la Charte, la distinction entre l'ONEM et l'organisme de paiement a été conservée pour la récupération en cas de décision erronée. Ceci s'explique par le double rôle des organismes de paiement privés qui agissent en tant que service public, d'une part, mais qui défendent les intérêts de leurs membres, d'autre part.

Enfin, nous mentionnerons encore que suite à une modification du Code judiciaire entrée en vigueur en janvier 1999, un "règlement collectif de dettes" a été instauré qui offre la possibilité au citoyen failli de se construire une nouvelle vie exonérée de dettes.

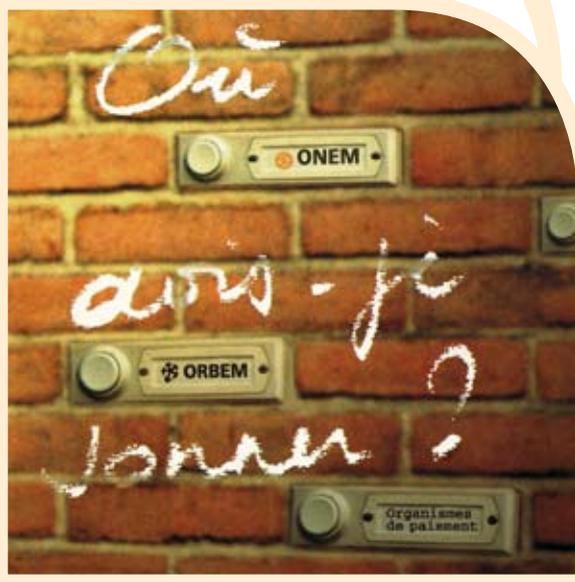
Les lois précitées ont eu un sérieux impact sur le fonctionnement de l'ONEM et ont également donné lieu à une approche plus conviviale.

L'influence de la réforme de l'Etat

La réglementation relative à l'organisation et aux tâches principales de l'ONEM, datant de 1963, a été adaptée à la réforme de l'Etat au début des années 90. La réforme de l'Etat avait entraîné en 1989, la scission de l'ONEM par laquelle le placement et certaines mesures en faveur de l'emploi (CST, TCT, ...) avaient été attribués aux régions et la formation professionnelle aux communautés. L'ONEM fédéral conservait l'assurance-chômage, l'interruption de carrière, la politique de l'emploi, ... Les auteurs du nouvel arrêté du chômage ont été tenus de se limiter à adapter la réglementation à la réforme de l'Etat. Des dispositions concernant le placement et la formation professionnelle ont été supprimées des arrêtés spécifiques ont été intégrés et, ici et là, des adaptations ont été apportées à des détails afin d'éclaircir des imprécisions ou de donner une base réglementaire à des pratiques administratives existantes. Là où ce fut nécessaire, certaines dispositions ont été assouplies et d'autres ont été rendues plus strictes grâce à de petites modifications rédactionnelles. Pour le reste, la réglementation du chômage existante a été reprise de manière quasi inchangée (par le gouvernement démissionnaire Martens VIII qui pouvait seulement traiter les affaires courantes). Cependant, les Bureaux du chômage, comme c'était déjà le cas pour les services de placement, ont obtenu la possibilité de convoquer les chômeurs au Bureau du chômage. Si le chômeur ne donne pas suite à l'invitation sans explication valable, le droit aux allocations est arrêté.



Evolution



Le nouvel arrêté du chômage, pris en vertu de l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est entré en vigueur en juin 1992. Comme il appert des quelque 300 arrêtés modificatifs de 1992 à 2010, il a été continuellement adapté aux nouvelles options politiques et aux évolutions sociales.

La collaboration entre les différents services était initialement régie par un protocole de collaboration et, plus tard, par des accords de coopération. La concertation a lieu au sein d'un Collège de Fonctionnaires dirigeants, avec des représentants de l'ONEM, du VDAB (Office flamand du placement et de la formation professionnelle), du Forem (Office wallon du placement et de la formation professionnelle), de l'ADG (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft), d'ACTIRIS, précédemment l'ORBEM (Office régional bruxellois de l'emploi) et de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (Bruxelles Formation ou IBFFP). Le fait que ces différentes institutions ont des finalités divergeantes a compliqué la diffusion de l'information. Pour plus d'informations à cet égard, voyez le chapitre "L'accompagnement et le contrôle du comportement de recherche d'emploi".

Le calcul de l'allocation de chômage

La seconde crise pétrolière a empiré en 1980, la situation économique et a en même temps créé un chômage structurel. Le cap psychologique du demi-million de chômeurs a été dépassé. Le déficit budgétaire croissant a entraîné une réglementation du chômage plus stricte. En 1981, l'indemnité à 60 % ou à 40 % (en fonction de la situation familiale et de la durée du chômage) pour les chômeurs de longue durée a été abandonnée. Les non-chefs de ménage (isolés et cohabitants sans charge de famille) totalisant plus de deux ans de chômage ont été dorénavant indemnisés à concurrence d'un montant forfaitaire. La période de deux ans était prolongée de trois mois pour chaque tranche de 12 mois de passé professionnel. Quiconque justifiait un passé professionnel de 20 ans ou une incapacité de travail permanente de 33 %, conservait une allocation plus élevée. Une année plus tard, ce régime a toutefois été supprimé pour les isolés. La période de 24 mois a ensuite été réduite à 18 mois et à 15 mois en 1994. Les taux d'allocations des chômeurs complets ont été plusieurs fois modifiés vers le haut ou vers le bas. Les chômeurs plus âgés qui justifiaient un passé professionnel de 20 ans et qui n'avaient pas droit à un complément de prépension, ont perçu un complément d'ancienneté à partir de 1989. L'évolution des périodes d'indemnisation est influencée par divers événements ayant un effet de prolongation ou de retour. Les règles en la matière ont été rendues plus strictes au début des années 80 et en 1994 pour redevenir ensuite plus souples. Selon la réglementation en vigueur, de nouveaux droits sont octroyés après une occupation à temps plein d'au moins 12 mois dans une période de 15 mois. Etant donné que l'allocation est calculée en fonction d'un salaire journalier normal, la réglementation doit également préciser dans quelles conditions le salaire journalier pris en compte antérieurement est remplacé par un salaire journalier plus récent. D'autres règles s'appliquent ici selon qu'on est chômeur temporaire ou chômeur complet. Ces règles ont été plusieurs fois modifiées et les chômeurs âgés de plus de 45 ans ont bénéficié d'un traitement de faveur à partir de 2000. Afin d'encourager ces chômeurs à accepter un emploi avec un salaire moins élevé, c'est le salaire journalier antérieur qui est pris en compte pour le calcul des allocations de chômage tempo-

raire ou complet, si ce salaire est plus élevé que le nouveau salaire journalier.

Les chômeurs temporaires percevaient des allocations correspondant à celles du chômeur complet qui était en chômage depuis moins d'un an. S'il avait été auparavant chômeur de longue durée, le chômeur temporaire percevait au cours des 6 premiers mois d'occupation seulement un montant d'allocations correspondant au montant comme chômeur complet. En 2003, le montant comme chômeur temporaire a été dissocié du montant comme chômeur complet et les conditions de stage d'attente pour l'octroi d'allocations en tant que chômeur temporaire ont également été levées, de sorte qu'en cas de suspension de l'exécution d'un contrat de travail, un droit aux allocations naît immédiatement. Dans le cadre des mesures de crise en 2009, les taux d'allocations ont été augmentés jusqu'à 70 % ou 75 % de la rémunération brute plafonnée.

L'allocation est, en principe, calculée sur la base de la rémunération brute plafonnée. Cette rémunération plafonnée a, indépendamment des indexations, également connu une évolution à la baisse pour cause de raisons budgétaires, ainsi qu'une évolution à la hausse pour assurer la liaison des allocations au bien-être. Au début de 2009, le régime a été plus fondamentalement réformé et trois limites salariales ont été instaurées. La limite salariale la plus élevée s'applique aux chômeurs complets pendant les six premiers mois et aux chômeurs temporaires. La limite salariale intermédiaire s'applique aux allocations du chômeur complet à partir du septième jusqu'au douzième mois. La troisième limite salariale s'applique ensuite. De cette manière, le niveau de l'allocation a sensiblement augmenté et la dégressivité a été renforcée.

L'adaptation de la réglementation du chômage aux nouveaux régimes de travail et au travail à temps partiel

Les années 80 ont été caractérisées par une plus grande diversité des régimes de travail et par une augmentation de la flexibilité. L'occupation pendant 5 jours par semaine et pendant 8 heures par jour, avec 20 jours de congé de vacances, est devenue l'exception à la place de la règle. La réduction de la durée du temps de travail a été réalisée grâce à différentes techniques, parmi lesquelles l'octroi de repos compensatoire payé ou non. En outre, des régimes de 4 jours et de 9 heures par jour ont été instaurés ainsi que le régime des équipes de relais week-end avec occupation à concurrence de 2 jours de 12 heures, complétés par du travail pendant les jours de pont et les jours fériés, ...

La technique de l'octroi d'allocations complètes ou de demi-allocations selon le régime des cinq ou des six jours ne permettait plus d'indemniser correctement le chômage temporaire. Pour les chômeurs à temps partiel, des problèmes similaires se posaient, étant donné que, jusqu'alors, des allocations étaient seulement accordées pour des journées pour lesquelles aucune prestation n'était effectuée. Le chômeur qui avait travaillé pendant 3 journées complètes, percevait des allocations complémentaires; celui qui avait travaillé pendant 6 demi-journées n'en percevait pas.

L'octroi forfaitaire d'une allocation journalière par jour de chômage temporaire a été converti en 1985 en octroi d'un nombre d'allocations résultant d'une formule, dans laquelle le nombre d'heures de chômage temporaire est pondéré en fonction de la moyenne de la durée de travail hebdomadaire.

Le calcul de l'allocation à titre de complément de la rémunération à temps partiel a connu un parcours plus compliqué. Le point de départ était de continuer à octroyer une partie du montant de l'allocation (en général dégressive) dont le travailleur aurait bénéficié s'il était resté en chômage complet. Dans un premier temps, il était possible d'indemniser des demi-journées d'inactivité sur une base hebdomadaire. En mai 1982, on est passé à un calcul sur une base mensuelle et l'allocation complémentaire a été calculée en fonction du nombre manquant d'heures de travail. Ce procédé avait comme désavantage que le travailleur à temps partiel qui gagnait 15 000 FB pour un emploi à mi-temps, percevait un complément beaucoup moins élevé que son collègue hautement qualifié gagnant la même rémunération pour un emploi d'un jour par semaine. Une nouvelle formule a, dès lors, été instaurée dans laquelle le salaire brut à temps partiel était comparé à un salaire à temps plein plafonné. La proportion $15\ 000/75\ 000$ FB (salaire à temps partiel/salaire à temps plein théorique) a, par exemple, été remplacée par la proportion $15\ 000/45\ 000$ FB (salaire à temps partiel/salaire à temps plein théorique plafonné). Le salaire était ainsi converti en un nombre d'allocations, ensuite déduit du nombre d'allocations prévu pour un mois moyen (26 jours).

Des considérations budgétaires ont conduit en juin 1993 à l'introduction du régime plus strict des allocations de garantie de revenus. Dorénavant, on garantit un revenu net total (salaire + allocation) un peu plus élevé que l'allocation complète théorique en tant que chômeur complet. A partir de ce moment là, le travailleur à mi-temps qui n'avait droit qu'à une allocation forfaitaire peu élevée (suite à la durée de son chômage complet ou de son travail à temps partiel) n'a plus pu percevoir d'allocation complémentaire.



Ce mode de calcul avait à nouveau comme désavantage que le travailleur à temps partiel “involontaire” n’était pas stimulé à prêter plus d’heures. En effet, toute augmentation du salaire entraînait directement une diminution proportionnelle de l’allocation. C’est la raison pour laquelle le régime de l’allocation de garantie de revenus a été adapté en juillet 2005 et l’allocation augmentée d’une prime par heure de travail prestée.

Les travailleurs à temps partiel n’ont droit à une allocation complémentaire que pour autant qu’ils aient été d’abord indemnisés en tant que chômeurs complets dans le régime à temps plein et qu’ils travaillent à temps partiel involontaire. Ceci implique qu’ils restent inscrits comme demandeurs d’emploi pour un emploi complémentaire ou pour un emploi à temps plein chez un autre employeur. Le travailleur à temps partiel doit aussi s’engager à utiliser son droit de priorité auprès de son propre employeur sur la base de la CCT n° 35. La pratique démontre que cette obligation est peu effective. Côté offre, on constate que les employeurs préfèrent s’orienter vers des engagements supplémentaires. Par exemple dans le secteur de la distribution, le fait que le volume de travail est concentré sur certains jours n’offre pas d’autre possibilité. Du côté de la demande, les travailleurs semblent être nombreux à respecter formellement les règles,

mais pour des raisons d’ordre privé, ils préfèrent travailler à temps partiel ou alors dans la pratique, l’horaire à temps partiel flexible ne peut pas être combiné avec un autre emploi.

Il y a aussi la catégorie des “travailleurs à temps partiel volontaire”. Ce régime prévoit les mêmes taux d’allocations que ceux appliqués dans le régime à temps plein. Mais le régime des six jours d’allocations est transformé en un nombre hebdomadaire de demi-allocations au prorata de la fraction d’occupation antérieure. A l’origine, ces travailleurs percevaient uniquement des allocations à concurrence d’un crédit qui était proportionnel à la durée d’occupation dans l’année civile précédente. Ce régime de crédit a été progressivement assoupli et supprimé en 1986. Le nombre de travailleurs à temps partiel appartenant à cette catégorie est très réduit. Ceci est notamment dû à la difficulté de contrôler le caractère involontaire du travail à temps partiel, au fait que le régime de l’interruption de carrière et du crédit-temps permet de travailler à temps partiel volontaire avec maintien d’un statut à temps plein et au fait que les jeunes accèdent au régime à temps plein par le biais du régime des allocations d’attente et qu’ils sont donc également considérés comme travailleurs à temps partiel involontaire lors d’une occupation à temps partiel.

Les régimes dérogatoires pour les catégories professionnelles particulières

Depuis toujours, la réglementation du chômage connaît des régimes dérogatoires pour les catégories professionnelles atypiques. Il s'agit notamment des travailleurs des ports, des travailleurs à domicile, des bûcherons, des travailleurs du secteur diamantaire, des artistes, des enseignants et des travailleurs occupés en atelier protégé. Au cours des décennies précédentes, un régime atypique a été supprimé et deux régimes ont été ajoutés.

Pour les travailleurs occupés en atelier protégé, un régime d'indemnisation spécifique s'appliquait à concurrence d'un crédit. Cette allocation de chômage particulière pour handicapés a été supprimée en 2003 (parce que les travailleurs encore actifs pouvaient également, suite à une augmentation de salaire en cas de licenciement, faire appel au régime ordinaire) et les travailleurs concernés ont été intégrés dans le régime ordinaire. Le régime du "chômeur handicapé mis au travail" (l'allocation de chômage étant directement payée comme subvention salariale à l'atelier protégé) a également été supprimé et remplacé par des formes d'occupation subventionnées en vertu d'un contrat de travail.

La situation de travail et la situation juridico-sociale des accueillantes d'enfants ont fait l'objet de discussions pendant de nombreuses années. La perte de revenus en cas d'absence d'enfants ne peut pas être compensée par l'octroi d'une allocation en tant que chômeur temporaire ou d'une allocation de garantie de revenus en tant que travailleur à temps partiel, étant donné que le revenu ne fluctue pas selon le nombre d'heures de travail, mais bien selon le nombre d'enfants accueillis. C'est la raison pour laquelle, à partir du 1^{er} avril 2003, un régime spécifique a été introduit qui prévoit une allocation d'accueil forfaitaire en fonction de l'absence des enfants inscrits chez l'accueillante d'enfants. Le régime ne prévoit toutefois pas d'allocations après la cessation de l'activité en tant qu'accueillante d'enfants.

En 2001, de nouvelles dispositions ont été instaurées au profit des artistes. Celles-ci tiennent compte notamment du fait que les prestations en tant qu'artiste créateur diffèrent des prestations de travail ordinaires par l'absence d'un lien direct entre le travail et le revenu et par le manque de sépara-

tion claire entre l'activité professionnelle et le hobby. Le chômeur peut rédiger un texte de chanson et encaisser des années plus tard des droits d'auteur pour un succès. On ne peut appliquer ici le procédé classique qui consiste à indiquer chaque journée de travail sur la carte de contrôle avec perte du droit à l'allocation pour ce jour-là. L'assurance-"chômage" a donc été remplacée partiellement par une assurance-"revenu". Le chômeur qui effectue un travail en tant qu'artiste créateur et qui ne dispose pas d'un revenu suffisant, peut percevoir des allocations (bien qu'il travaille). S'il est plus tard en inactivité et qu'il perçoit un revenu différé (par exemple, des royalties,



Evolution



Dockers
dans le "Kot"

des droits d'auteur, ...), ces revenus viendront en déduction de ses allocations (bien qu'il soit maintenant en chômage).

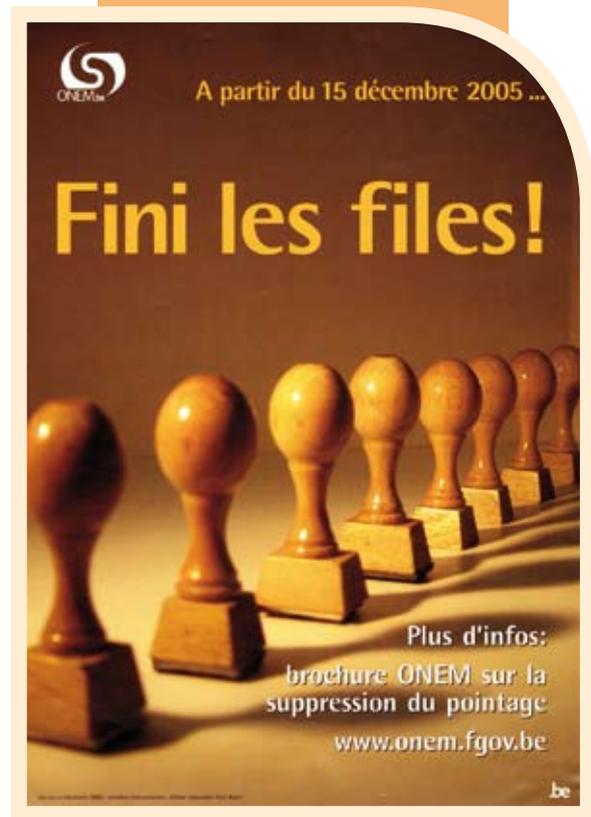
L'activité d'artiste interprète avec un statut de salarié requiert également des réponses spécifiques. Ces artistes travaillent souvent dans les liens de contrats à la tâche. La durée de travail est inférieure à 38 heures par semaine, mais le salaire horaire est nettement plus élevé que dans d'autres secteurs. Pour cette raison, la durée de ces prestations de travail peut être relevée pour l'application des dispositions qui exigent une certaine durée de travail.



Les régimes en matière de dispenses

Le chômeur indemnisé doit respecter un certain nombre d'obligations. L'obligation la plus controversée était celle de la présentation au contrôle communal. Le chômeur devait aussi être disponible pour le marché de l'emploi et être inscrit comme demandeur d'emploi. Ceci signifie, entre autres, l'acceptation d'un emploi ou d'une formation professionnelle convenable et – plus récemment – l'obligation pour les chômeurs plus âgés de suivre un accompagnement de reclassement professionnel.

Depuis 1985, de nombreux arrêtés royaux et ministériels ont introduit de nouvelles possibilités de dispenses du contrôle communal ou ont étendu des dispenses existant pour certaines catégories. L'objectif était double. D'une part, le souhait de diminuer les tracasseries administratives pour la commune qui organisait le contrôle et pour le service de placement qui traitait les listes de présentation. D'autre part, la critique croissante du caractère stigmatisant de cette présentation. La suppression complète de ce contrôle communal n'intervient qu'en décembre 2005 car il restait la crainte que la disparition de cette mesure ne favorise l'usage impropre. De plus, les listes de présentation au contrôle constituaient un outil efficace des services de placement pour suivre le statut du demandeur d'emploi et mettre les statistiques à jour.



Entre-temps, la technique a évolué et l'informatisation croissante a conduit à l'introduction d'une déclaration immédiate d'emploi auprès de l'Office national de sécurité sociale (la déclaration DIMONA). En combinaison avec d'autres banques de données, cette banque de données de l'ONSS a offert une alternative au contrôle communal. Le croisement de ces données avec la déclaration personnelle de la carte de contrôle permet à l'ONEM et aux organismes de paiement de payer des allocations seulement pour les périodes d'inactivité. Les services de placement peuvent maintenant aussi procéder de manière automatisée au suivi du statut des demandeurs d'emploi. Pour éviter le paiement des allocations aux chômeurs qui séjournent à l'étranger (et qui y sont actifs ou non), une nouvelle procédure a été instaurée en 2006. Une sélection de chômeurs indemnisés est faite par sondage et un courrier leur est adressé en leur demandant de se présenter à la commune. S'ils ne se présentent pas, le paiement est arrêté.

A partir des années 80, les dispenses de disponibilité pour le marché de l'emploi ont été introduites pour les chômeurs âgés. Vous trouverez de plus amples informations à ce sujet dans le chapitre "La politique à l'égard des travailleurs âgés".

Par analogie à l'interruption de carrière pour les travailleurs, la possibilité a également été offerte aux chômeurs de ne pas être disponibles pour le marché de l'emploi en conservant une allocation (parfois réduite) pendant un certain temps. Cette dispense pour raisons sociales et familiales influence évidemment les statistiques du chômage.

Outre les formations professionnelles organisées à l'initiative des services du placement, la possibilité a également été offerte aux demandeurs d'emploi de reprendre des études à leur demande. Pour éviter que l'assurance-chômage supporte systématiquement les frais d'études, la dispense pour des études de plein exercice est seulement accordée si le jeune est en chômage depuis un certain temps. Pour les études préparant à certaines professions, il a été dérogé à cette règle depuis juillet 1998. Il s'agit de professions pour lesquelles une pénurie significative de main-d'oeuvre existe. La liste de ces professions est établie chaque année par l'Office sur la base d'informations objectives provenant des études du marché de l'emploi émanant des institutions régionales.

En pratique cependant, il est parfois difficile d'établir un lien direct entre les études et la profession. S'il y a un manque d'enseignants en mathématiques, ces études de mathématiques peuvent être encouragées mais elles n'offrent pas la garantie que les jeunes sortant des études se retrouveront plus tard devant une classe.

Le manque d'expérience professionnelle constitue pour les jeunes demandeurs d'emploi un obstacle à l'embauche. C'est pourquoi la possibilité d'effectuer un stage avec maintien des allocations a été de plus en plus élargie. Afin d'en éviter l'usage impropre, l'autorisation du Bureau du chômage doit encore être obtenue dans la plupart des cas.

La personne qui souhaitait effectuer du bénévolat pour le compte d'un service public ou créer une association non commerciale, pouvait demander à cet effet une dispense de présentation au contrôle. Depuis la suppression du contrôle communal, ce genre de dispense n'est plus à l'ordre du jour. Le bénévolat est évidemment évalué de manière positive, tant en raison de l'intégration personnelle dans la vie sociale qu'en raison de son importance sociale. Il y a toutefois obligation d'introduire une déclaration lorsque le bénévolat a des similitudes avec une occupation ordinaire. Cette obligation a pour but d'éviter l'usage impropre, en particulier dans le cas d'activités pour le compte d'ASBL qui effectuent des activités commerciales. Les principes précités sont repris en partie dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. Cette loi offre un meilleur encadrement du volontariat.

En outre, il existe des dispenses pour les chômeurs âgés qui mettent leur expérience professionnelle au service de l'étranger dans le cadre d'un projet de la coopération au développement. Les jeunes peuvent alors acquérir de l'expérience professionnelle dans un tel projet, en tant que coopérant-jeune demandeur d'emploi.

En application de la loi du 10 janvier 2010 instaurant l'"engagement volontaire militaire", le jeune qui souhaite embrasser une carrière militaire, pourra suivre un stage dans l'armée belge avec maintien des allocations de chômage pendant une période de 5 mois.

Enfin, il existe des dispenses destinées à stimuler l'installation en tant qu'indépendant. Celles-ci sont examinées dans le chapitre "La lutte contre les pièges à l'emploi".

Cette énumération non exhaustive illustre le fait que l'assurance-chômage en Belgique a été utilisée au cours des dernières décennies comme un cadre dans lequel de nombreuses initiatives divergentes ont été indirectement financées. Ceci est lié au fait que le droit aux allocations est illimité dans le temps ainsi qu'à l'"universalité" de l'assurance-chômage belge qui indemnise par mois plus d'un million de personnes différentes.

La politique à l'égard des jeunes travailleurs

L'octroi d'allocations aux jeunes terminant leurs études constitue une spécificité du régime belge surtout parce qu'il est contraire au principe même de l'assurance. Jusqu'en 1982, ces jeunes recevaient une allocation de chômage basée sur un salaire minimal fictif. Ensuite, une allocation d'attente forfaitaire a été accordée, également pour une durée indéterminée. Petit à petit, les études ouvrant le droit ont été élargies, notamment en 1993 et 1996, comme adaptation à l'obligation scolaire à temps partiel et, en 1996 et 2003, suite à la jurisprudence européenne constatant un traitement inégal des enfants de parents migrants qui avaient accompli leurs études dans un autre Etat membre.

Le nombre de mois de stage d'attente avant d'obtenir le droit aux allocations, pour des raisons budgétaires, est passé de 3 à 6 mois et ensuite à 9 mois en 1994; le stage d'attente a également été allongé de la période du travail d'étudiant suivant la fin des études. D'autre part, la limite d'âge a été augmentée de 25 à 26 ans et, plus tard, à 30 ans. Récemment, il a toutefois été décidé de déduire du stage d'attente, le travail d'étudiant effectué pendant les études, notamment pour faire face au manque de main d'œuvre dans le secteur de l'Horreca. Ensuite, les périodes d'interdiction de travailler en cas de grossesse et les périodes d'activité indépendante ont été assimilées à un stage d'attente, respectivement en 2004 et 2008.

L'introduction de l'obligation scolaire à temps partiel jusqu'à 18 ans eut pour effet que les jeunes en deçà de cet âge n'entraient plus en ligne de compte pour des allocations d'attente. L'obligation scolaire à temps partiel peut être complétée par du travail à temps partiel et un régime d'allocations de transition a dès lors été instauré en 1994 au profit de ce nouveau groupe cible. La personne qui, après trois mois d'inscription en tant que demandeur d'emploi pour un job à temps partiel, n'avait pas trouvé de travail ou la personne qui avait été mise en chômage temporaire au cours d'un contrat de travail ou lors d'un apprentissage industriel pouvait percevoir une allocation.

En pratique, ce régime ne semblait pas stimuler l'occupation à temps partiel. Le régime a donc été supprimé en 2006 et remplacé par un bonus de démarrage et de stage. Il s'agit d'une prime destinée au jeune étudiant à temps partiel qui a suivi une année scolaire avec succès et d'une prime destinée à l'employeur qui offre une place de stage.

Une allocation d'accompagnement de 3 016 FB par mois a également été prévue en 1999 pour les jeunes qui, dans le cadre d'un plan d'accompagnement, ont suivi pendant le stage d'attente une formation intensive avec perspective d'emploi, organisée par le service régional de l'emploi. Le régime a connu peu de succès et a été supprimé en 2004.

En octobre 2002, une prime d'achèvement de 1 145 EUR a été instaurée pour inciter les jeunes à entamer une formation professionnelle dans le cadre d'une convention d'insertion. Entre-temps, cette prime a également été supprimée.

Les avantages spécifiques et les primes en faveur des jeunes sont commentés dans les chapitres "La lutte contre les pièges à l'emploi" et "La politique en faveur de l'emploi".



Evolution

La politique à l'égard des travailleurs âgés

A partir des années 80, l'augmentation du chômage a entraîné une approche spécifique de certains groupes cibles. L'accent a principalement été mis sur les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés. Pendant longtemps, le sort des uns a été lié à celui des autres par une obligation de remplacement. Des mesures ont ainsi été prises visant le départ des travailleurs âgés et leur remplacement par des jeunes.

Là où, sur la base de la CCT n° 17, la prépension conventionnelle pouvait être considérée dans sa période initiale comme un frein au licenciement de travailleurs âgés – l'employeur devant prendre à sa charge une indemnité complémentaire – la prépension légale (introduite en 1976 et supprimée en 1983) a constitué un véritable stimulant pour la sortie anticipée volontaire. Le coût de cette prépension était entièrement supporté par l'assurance-chômage, mais le travailleur âgé devait être remplacé par un chômeur indemnisé, de moins de 30 ans.

La prépension visait donc, en partie, une nouvelle répartition du travail entre les générations. En outre, elle était devenue un instrument pour préserver la paix sociale lorsque les travailleurs âgés étaient licenciés en masse dans le cas d'une restructuration d'entreprises. Dans ce cadre, le pouvoir a été conféré au ministre de l'Emploi et du Travail de diminuer l'âge de la prépension à 50 ans pour les travailleurs d'entreprises en difficulté ou en restructuration.

Compte tenu de l'évolution démographique, la possibilité de bénéficier de la prépension conventionnelle a été réduite petit à petit par une augmentation de l'âge d'entrée et l'ajout de conditions en matière de passé professionnel. Cela a notamment été réalisé par la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations. La possibilité d'assimiler de nombreuses périodes d'inactivité à concurrence d'un crédit a considérablement adouci les conditions et a entraîné une complexité à peine gérable.

En cas de licenciement, les travailleurs frontaliers occupés à l'étranger ne peuvent évidemment pas prétendre à la prépension selon la réglementation belge. Pour améliorer la situation financière de ces travailleurs âgés, une "prépension travailleurs frontaliers" a été instaurée en 1980, une indemnité complémentaire d'un montant de 3 000 FB par mois étant payée à charge de l'ONEM.

En 1994, la possibilité a également été créée de réduire de moitié les prestations dans le cadre de la prépension à mi-temps. Cette mesure fait double emploi avec la possibilité de réduire de moitié les prestations dans le cadre du régime "interruption de carrière". Jusqu'à ce jour, elle connaît donc peu de succès.

En 1982, il a été décidé d'imposer une cotisation de pension-prépension. Dans le cadre de la loi-programme du 22 décembre 1989, une cotisation forfaitaire y a été ajoutée ainsi qu'une cotisation à l'ONSS, un an plus tard. La loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales a prévu qu'une retenue devait être également effectuée sur l'allocation de chômage qui est payée au prépensionné. La mise en œuvre technique de ces retenues a été assez compliquée, notamment en raison de plusieurs exceptions et du fait que le revenu ne pouvait pas baisser en deçà d'un montant minimal fixé en fonction de la situation familiale.

Afin de contourner l'obligation de remplacement, les cotisations et les retenues, l'on est passé de plus en plus au licenciement de travailleurs âgés en dehors du cadre de la prépension, en payant un capital ou une indemnité complémentaire. Au 1^{er} avril 2006, des cotisations et des retenues ont également été prévues sur ces pseudo-prépensions (appelées aussi Canada Dry) et sur les indemnités complémentaires octroyées dans les régimes de crédit-temps-fin de carrière.

Pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, le Pacte de solidarité entre les générations a prévu une augmentation des cotisations sur les (pseudo-)prépensions. Des mesures ont également été imposées pour garantir la poursuite du paiement des indemnités complémentaires en cas de reprise du travail.

Dès le 1^{er} avril 2010, la loi du 27 décembre 2006 portant des diverses dispositions a permis de simplifier profondément le régime en matière de cotisations et de retenues. Dorénavant, le débiteur de l'indemnité complémentaire doit encore uniquement traiter avec l'ONSS. Les cotisations ont été modulées en fonction de l'âge afin de décourager le départ à la pension à un âge jeune.

La prépension spéciale pour les chômeurs âgés était d'un autre ordre. Par une pension anticipée dans des conditions de faveur, on a tenté de transférer vers le secteur des pensions les chômeurs âgés de plus de 60 ans qui n'auraient plus la possibilité de travailler. L'opération a conduit à un coût supplémentaire pour les autorités; elle a permis en même temps le dégraissage des statistiques des chômeurs âgés.

Cette technique a été abandonnée au début des années 80 et remplacée par l'octroi de dispenses pour les chômeurs âgés. Le chômeur dispensé ne devait (quasiment) plus se présenter au contrôle communal et ne devait plus être disponible pour le marché de l'emploi. Il s'agissait d'une réaction pragmatique à la constatation que le groupe important des chômeurs âgés avait encore peu de possibilités de travailler. Ces dispenses ont permis de réduire l'écart qui existait avec les chiffres plus favorables de l'étranger (dus à la durée limitée du droit aux allocations). Les différences entre les statistiques des demandeurs d'emploi, d'une part, et des chômeurs indemnisés, d'autre part, ont donné lieu à de nombreuses polémiques dans les médias.

Au cours de ces dernières années, pour des raisons démographiques, la possibilité pour les chômeurs âgés d'être dispensés, a été fortement réduite. A partir du 1^{er} juillet 2002, des conditions plus strictes en matière d'aptitude au travail ou de passé professionnel ont été prévues pour pouvoir bénéficier de ladite maxi-dispense. De cette manière et avec des conditions d'entrée à la prépension plus strictes, on tente de rehausser le taux d'emploi trop peu élevé des personnes plus âgées. Des avantages et des primes spécifiques ont également été instaurés en faveur des chômeurs âgés. Ces éléments sont examinés dans les chapitres "La lutte contre les pièges à l'emploi" et "La politique en faveur de l'emploi".



Evolution

La politique en faveur de l'emploi

Comme d'autres pays occidentaux, la Belgique a essayé d'utiliser l'allocation de chômage de manière plus active. C'est ainsi que l'occupation de chômeurs appartenant à des groupes cibles difficiles à placer a pu être augmentée et que les coûts salariaux ont pu être diminués pour l'employeur.

Depuis des décennies, il existait déjà des régimes d'activation avant la lettre. Nous pensons ici aux chômeurs mis au travail et aux chômeurs handicapés mis au travail. Le premier groupe percevait à charge de l'ONEM une indemnité égale au salaire. Les cotisations en matière de sécurité sociale étaient économisées et les règles protectrices propres au contrat de travail (par ex. la fin de contrat moyennant préavis) n'étaient pas d'application. Pour le second groupe, l'allocation de chômage normale était directement payée à l'atelier protégé. Le statut juridique de ces travailleurs et donc aussi la question de savoir si l'employeur devait payer des cotisations à l'ONSS n'ont jamais été éclaircis.

En vue de faire face au chômage historiquement élevé, de nombreuses mesures en faveur de l'emploi ont vu le jour dans les années 80, mesures pour lesquelles des dispenses de cotisations à l'ONSS étaient octroyées en cas d'engagement d'un chômeur indemnisé. A cet égard, le rôle de l'ONEM s'est limité à délivrer une attestation certifiant que le candidat répondait aux conditions d'embauche. En outre, les pouvoirs publics ont également créé des emplois financés sous la forme du Cadre spécial temporaire (CST) et du Troisième circuit du travail (TCT) pour des activités qui répondaient à des besoins collectifs durables. L'ONEM était chargé du paiement des salaires, mais ces mesures ont été transférées aux régions après la réforme de l'Etat.

Par la loi du 23 juillet 1993 et ses arrêtés d'exécution, le plan d'embauche des jeunes a été instauré pour les jeunes qui ne possédaient pas, ou de manière restreinte, d'expérience professionnelle. La

carte d'embauche, délivrée par les Bureaux du chômage de l'ONEM, permettait au jeune de prouver que l'employeur entraînait en ligne de compte pour une importante diminution de cotisations de sécurité sociale. Lors de l'engagement, l'employeur devait retourner la carte à l'ONEM qui encodait et transmettait les données à l'ONSS.

La loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (art. 60 à 64) et ses arrêtés d'exécution a remplacé le plan d'embauche des jeunes par le plan avantage à l'embauche. Le groupe cible des travailleurs s'est considérablement élargi et a été défini en fonction de la durée du chômage en lieu et place de l'âge. Des catégories de demandeurs d'emploi ayant des chances restreintes ont également été ajoutées.

Grâce à la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, l'AR n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes et l'arrêté du chômage ont été adaptés et le contrat de première expérience professionnelle a été introduit. Le coût salarial a été allégé par des réductions de cotisations à l'ONSS et par l'activation de l'allocation de chômage (l'allocation d'attente réduite), de sorte que l'assurance-chômage prend en charge mensuellement une première tranche du salaire net et la paie au travailleur. Pour l'application de la législation sociale et fiscale, cette allocation ou subside au salaire est considérée comme faisant partie du salaire du travailleur. L'employeur calcule donc les cotisations sociales et fiscales comme s'il payait lui-même l'intégralité du salaire.

Cette nouvelle "technique d'activation" a été reprise dans de nombreuses mesures ultérieures en faveur de l'emploi. La charge salariale nette est allégée par le fait que l'assurance-chômage prend en charge mensuellement la première tranche de 500 à 1 100 EUR (ou un montant proportionnel en cas d'un emploi à temps partiel). Le montant et la durée des avantages accordés, le groupe cible des travailleurs et des employeurs ont chaque fois été modulés en fonction du degré de scolarisation et de la durée du chômage des groupes cibles visés.

Cette technique a été appliquée depuis 1997 dans les programmes de transition professionnelle avec l'allocation d'intégration, dans les emplois services ou les postes de travail reconnus avec une allocation de réinsertion et dans le plan d'embauche avec une allocation d'embauche. En 1999, une allocation de réinsertion a été introduite pour les entreprises relevant du secteur de l'économie sociale d'insertion. Le régime de l'intérim d'insertion a suivi en 2000 et le plan Activa avec l'allocation de travail, en 2002. Une variante de ce plan Activa est le plan Win-Win en vigueur en 2010 et 2011. Le plan Win-Win élargit le groupe cible des travailleurs et prévoit des allocations de travail jusqu'à un maximum de 1 100 EUR comme incitant supplémentaire à l'engagement de jeunes chômeurs et de chômeurs âgés. La dernière mesure introduite en 2010 est celle de l'allocation d'expérience octroyée à titre de promotion de la mise à l'emploi des demandeurs d'emploi, licenciés dans le cadre d'une restructuration, qui mettent leur expérience au service d'établissements scolaires, d'organismes de formation et de services de placement.



Evolution

Un régime existait déjà depuis 1987 qui offrait la possibilité aux chômeurs de longue durée d'exercer, avec le maintien d'allocations, des activités qui n'apparaissaient pas dans le circuit de travail régulier. Cela se faisait sous la surveillance d'agences créées dans plus de 40 % des communes du pays, souvent sous forme de commission. A titre de complément de l'allocation, le chômeur percevait une indemnité exempte d'impôt par heure de travail, pour au maximum 60 heures par mois. L'ONEM prenait en charge l'assurance contre les accidents du travail.

Il a été décidé en 1993 de mettre en oeuvre un nouveau régime d'agences locales pour l'emploi sous la forme d'ASBL créées par la commune. Le chômeur conserve son allocation et perçoit, par heure d'activité, un supplément sous la forme de chèque ALE. Les activités sont exercées dans le secteur privé et dans la vie associative et concernaient à l'origine principalement l'aide à domicile, l'accueil d'enfants, le petit entretien de jardin, les activités administratives limitées dans des associations non commerciales et des établissements scolaires ainsi que le travail saisonnier dans le secteur de l'agriculture et de l'horticulture. Le chèque ALE est acheté par un particulier ou une association et bénéficie d'une réduction d'impôts. L'utilisateur le remet comme moyen de paiement au chômeur qui peut encaisser la part qui lui revient auprès de l'organisme de paiement. Un montant de 150 FB était octroyé par chèque et ce, à concurrence de maximum 45 heures par mois. La différence entre le prix d'achat des chèques (entre 200 et 300 FB) et le montant perçu par le chômeur revient en partie à l'ALE et, en partie, à l'ONEM (notamment pour le paiement de l'assurance contre les accidents du travail). Ce solde est également utilisé pour indemniser la société émettrice des chèques ALE et les organismes de paiement. Le support administratif était, en grande partie, assuré par des centaines d'agents contractuels, engagés à cet effet par l'ONEM et détachés auprès de la commune.



Malgré une grande résistance de la part des villes, des communes ainsi que des organisations syndicales, le concept innovateur des ALE a été introduit quasiment dans toutes les communes. Le régime est devenu opérationnel en octobre 1994 et a bien fonctionné en pratique. Bien que les chômeurs de longue durée soient d'office obligatoirement inscrits comme candidats travailleurs et que la législation en matière de refus de travail leur soit applicable, le régime a toujours fonctionné dans la pratique sur une base volontaire.

Entre-temps, l'on cherchait toujours des possibilités de créer des emplois pour des travailleurs peu qualifiés et d'intégrer dans le circuit ordinaire des activités souvent exercées dans le circuit gris ou noir. En 1999, des chèques peinture ont été émis à titre expérimental, avec un budget ONEM très limité.

Etant donné la demande persistante d'accorder un statut de travailleur ordinaire aux chômeurs actifs dans les ALE, un nouveau dispositif de titres-services a vu le jour en 2001. Le régime est entré en vigueur en 2003 et prévoyait à l'époque l'agrément de l'entreprise de services par la région compétente qui intervenait également en partie dans le coût du régime. Depuis 2004, c'est l'Etat fédéral qui prend en charge la totalité des interventions financières et l'agrément est accordé par le ministre fédéral de l'Emploi, après avis d'une Commission d'agrément. Le dispositif est encadré par l'ONEM qui s'occupe notamment des aspects budgétaires, du contrôle du respect des conditions réglementaires et du secrétariat de la Commission d'agrément.

Un titre-service est un titre de paiement, papier ou électronique, incluant un subside public, qui permet aux particuliers de payer à une entreprise agréée des prestations de service effectuées par un travailleur engagé dans les liens d'un contrat de travail classique avec une protection sociale complète. Le dispositif des titres-services concerne tous les travailleurs et pas seulement les chômeurs. Les travaux autorisés sont l'aide à domicile de nature ménagère, les courses ménagères, le repassage et l'aide aux déplacements d'utilisateurs à mobilité réduite.

Le particulier paie 7,50 EUR par titre-service, correspondant à une heure de travail. Il bénéficie d'une réduction fiscale de 30 % (qui ramène le coût réel à 5,25 EUR). Le subside public est de 13,60 EUR. L'entreprise perçoit donc 21,10 EUR.

Le coût du régime est élevé, mais les effets retour directs et indirects sont importants. Ce régime a déjà permis de créer plus de 100 000 emplois supplémentaires de qualité occupés prioritairement par des travailleurs peu qualifiés, de développer des entreprises commerciales et non commerciales, de lutter contre le travail au noir et de répondre aux besoins individuels et familiaux de la population.

La lutte contre les pièges à l'emploi

L'absence de limite des allocations de chômage dans le temps est une particularité belge. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, cela représente un avantage, mais le revers de la médaille est l'incidence budgétaire et le risque croissant que le chômeur s'installe dans le chômage. A cet égard, la réponse se trouve, en partie, dans les mesures positives – incitants financiers pour rendre la reprise du travail plus attractive et supprimer ainsi les pièges à l'emploi – et, en partie, dans les mesures destinées à contrôler le comportement de recherche d'emploi. Pour plus d'informations à cet égard, voyez le chapitre "L'accompagnement et le contrôle du comportement de recherche d'emploi".

En ce qui concerne les mesures positives, notons les divers compléments octroyés aux chômeurs qui reprennent le travail. Le complément de reprise de travail – octroyé depuis juillet 2002 – aux travailleurs âgés vaut, selon la durée du passé professionnel, soit pour une durée indéterminée soit pour une durée déterminée. Grâce à cette prime mensuelle cumulée avec le salaire, l'on souhaite faciliter le passage à un emploi financièrement plus attractif.

Le régime des vacances supplémentaires pour les jeunes sortant de l'école retenait les employeurs d'engager comme employés des jeunes fraîchement diplômés. Un emploi de courte durée pouvait entraîner quelques mois plus tard le paiement d'un pécule de vacances élevé. Un régime similaire s'appliquait aux ouvriers, mais cette fois à charge de l'Office national des Vacances annuelles. L'allocation vacances jeunes a entraîné la suppression de ce pécule de vacances en 2001. Dorénavant, une allocation de chômage moins élevée est payée pour les jours de vacances manquants et une solution a été trouvée au piège à l'emploi pour les jeunes employés et aux problèmes budgétaires de l'ONVA.

Certains chômeurs âgés de longue durée hésitent à reprendre le travail parce qu'ils n'ont pas encore droit à une période de vacances (complète) dans l'année de la reprise de travail. L'allocation vacances seniors fait face à ce problème et prévoit, dans certaines conditions, une allocation pour les jours de vacances manquants.

Un emploi exigeant un long déplacement a été récompensé par un complément de mobilité à partir du mois de juillet 2000 et le complément de garde

d'enfants a permis d'intervenir dans les frais de garde d'enfants.

Le régime ALE peut améliorer l'intégration dans le circuit de travail régulier, mais peut aussi la contre-carrer. C'est pour cette raison que la dispense de disponibilité pour le marché de l'emploi ordinaire due à une activité ALE suffisante a été fortement limitée. Les formations de préparation du passage de l'ALE à un emploi ordinaire ont été encouragées par un complément de formation ALE. Pour stimuler l'acceptation d'un emploi à temps partiel dans le circuit de travail régulier, un mode de calcul plus favorable de l'allocation de garantie de revenus a été temporairement prévu pour cette catégorie.

En 2006, le Pacte de solidarité entre les générations a introduit l'allocation de formation, l'allocation de stage d'insertion ou l'allocation d'établissement accordées à des personnes non indemnisées pendant la durée d'une formation professionnelle, d'un stage d'insertion ou d'une période de préparation à une installation comme indépendant. Depuis l'année 2010, le travailleur âgé qui passe à une occupation plus légère et moins rémunérée chez le même employeur avec une perte de salaire, bénéficie également d'une allocation de passage. Il s'agit d'une prime mensuelle pouvant être octroyée au travailleur âgé pendant 3 ans au maximum, à titre de complément de salaire.

Le nombre de demandeurs d'emploi qui tentent de créer leur propre emploi en s'établissant comme indépendant, est relativement réduit. Au cours des décennies précédentes, on a essayé de relever ce nombre par un élargissement de la possibilité de retour dans le régime-chômage. Au début des années 80, un chômeur indemnisé pouvait, en cas d'échec en tant qu'indépendant, bénéficier à nouveau d'allocations, si la demande était introduite dans les 2 ans qui suivaient le début de l'activité. Cette période a progressivement été allongée et est actuellement de 15 ans. D'autres mesures ont été l'octroi aux chômeurs indemnisés de prêts par le Fonds de participation (depuis 1983), l'introduction d'une période de préparation avec maintien des allocations, l'octroi d'un complément de reprise de travail aux travailleurs âgés de plus de 50 ans s'installant comme indépendants, ainsi que l'octroi d'une dispense des obligations normales en tant que chômeur pour la période de développement d'une activité indépendante sous la guidance d'une Coopérative d'activités.

L'accompagnement et le contrôle du comportement de recherche d'emploi

Outre les mesures positives précitées destinées à supprimer les pièges à l'emploi, il existe aussi des mesures d'accompagnement et des sanctions. A cet égard, nous distinguons les sanctions administratives strictu sensu, en ce sens qu'un fait moralement blâmable, tel que l'introduction d'une déclaration erronée pouvant entraîner l'octroi d'allocations auxquelles l'intéressé n'a pas droit, est sanctionné. Dans le cadre des limites réglementaires, le directeur du Bureau du chômage peut supprimer le droit aux allocations pour une ou plusieurs semaines. En cas de récidive, une exclusion définitive est possible. Cette technique est également appliquée en cas de sanction pour chômage volontaire. Ces sanctions n'ont évidemment pas d'effet si le travailleur a repris le travail.

En fonction de l'esprit du moment et de la nécessité d'appliquer une politique d'économies, la hauteur de la sanction est appréciée tantôt plus strictement, tantôt plus soupagement. C'est ainsi qu'en 2000, on a introduit la possibilité de l'avertissement et du sursis. Ces techniques permettent de mieux tenir compte de la spécificité du litige et de ses conséquences sociales.

La scission de l'assurance-chômage et du placement à la fin des années 80 n'a pas facilité le contrôle de la disponibilité. Les services de placement ont leur propre finalité et travaillent, à cette période, principalement avec des candidats motivés. Tester la disponibilité d'un travailleur en le faisant se présenter chez un employeur est de ce point de vue contre-productif. L'envoi à l'ONEM d'informations relatives aux refus d'emploi a fait l'objet de plusieurs accords de coopération, qui ont eu peu d'effets sur le terrain. Depuis l'accord de coopération du 30 avril 2004, la discordance entre le nombre de postes vacants non pourvus et le nombre important de demandeurs d'emploi inscrits, a entraîné un suivi plus strict effectué par les institutions régionales, ainsi qu'une amélioration considérable de la collaboration avec l'ONEM.

Le travailleur dont la durée du chômage était beaucoup plus longue que la durée moyenne de chômage de son groupe d'âge, pouvait être exclu pour cause de chômage de longue durée sur la base de l'article 143 de l'AR du 20 décembre 1963 – remplacé par les articles 80 et suivants de l'arrêté du chômage de 1991. Le régime concernait uniquement les chômeurs "cohabitants", en d'autres termes, les chômeurs appartenant à une famille qui dispose d'autres revenus. Les personnes isolées et les personnes ayant charge de famille et un revenu unique n'entraient pas en ligne de compte. Ce contrôle a posteriori pouvait entraîner la perte définitive des allocations. L'exclusion n'avait pas lieu si le chômeur justifiait que sa famille disposait d'un revenu peu élevé ou si une Commission administrative nationale (au sein de laquelle siégeaient également les partenaires sociaux) estimait que le chômeur avait fourni en permanence des efforts particuliers pour trouver du travail ou qu'il pouvait invoquer une aptitude limitée au travail.

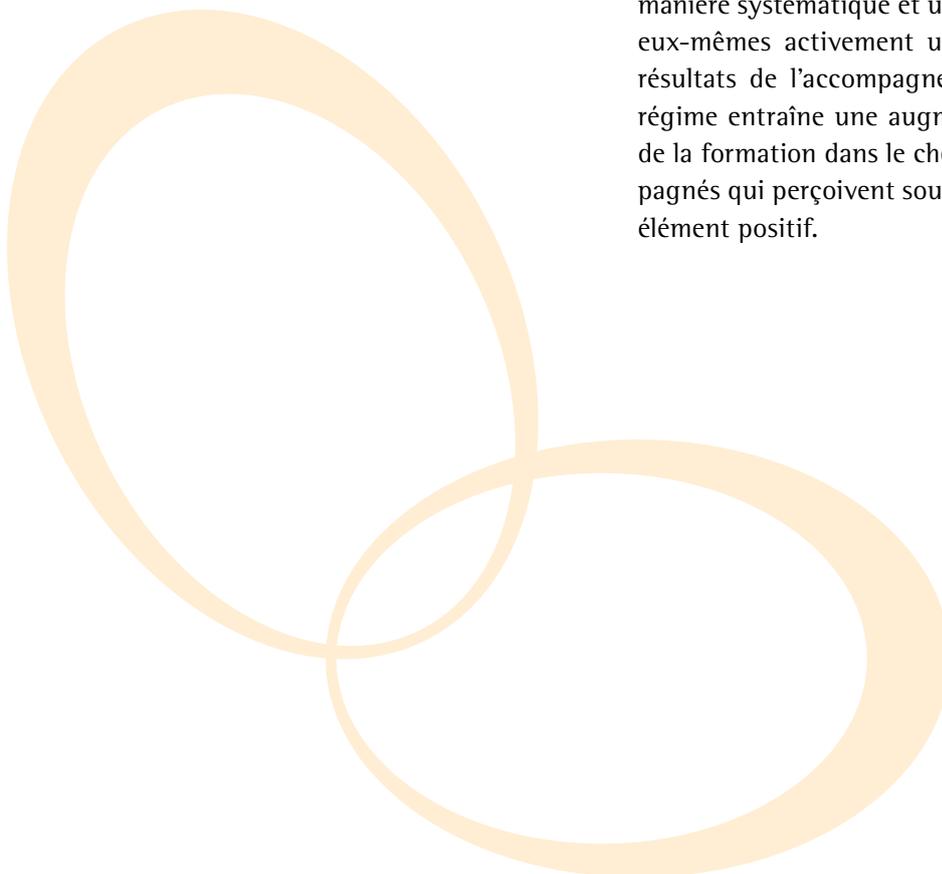
Cette approche n'a évidemment pas suffi. A partir de septembre 1992, l'Etat, les Communautés et les Régions ont conclu un accord de coopération relatif au plan d'accompagnement. Certaines catégories de chômeurs de longue durée seraient "activées" lors de leurs tentatives pour trouver du travail par le biais d'un accompagnement intensif obligatoire, organisé par le Service régional de l'emploi et financé en partie par l'autorité fédérale. Dans la première phase de l'accompagnement, qui durait environ un mois, le service de placement établissait un diagnostic de la situation du chômeur. Ensuite, un ou plusieurs plans d'action concrets "sur mesure" (formation professionnelle, engagement à solliciter de manière ciblée, etc.) étaient présentés et aboutissaient à un contrat d'accompagnement. Une évaluation suivait, en moyenne, quatre mois après la signature. Un chômeur qui faisait partie du groupe cible obligatoire du plan d'action (âgé initialement de moins de 46 ans, n'ayant pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et après au moins dix mois sans travail) et qui ne collaborait pas à ce plan, pouvait perdre le droit aux allocations.

L'échange de ces informations entre les institutions régionales et l'ONEM au sujet du manque de collaboration et des refus d'emploi ne se déroulait pas non plus de manière optimale. A partir du mois d'avril 1994, les contrôleurs de l'ONEM ont pour cette raison été chargés de vérifier par sondage auprès des services de placement comment les demandeurs d'emploi obligatoirement inscrits réagissaient à une offre d'emploi ou de formation. Malgré le caractère peu satisfaisant de cette approche, le plan d'accompagnement a été prolongé plusieurs fois ou remplacé par de nouveaux accords de coopération similaires. L'accord de coopération du 30 mars 2000 a remplacé le plan d'accompagnement par un parcours d'insertion, destiné aux jeunes demandeurs d'emploi. Sur la base de cet accord, le service de placement était tenu de transmettre à l'ONEM une copie du contrat original et du rapport d'évaluation. Ces données étaient également trop rudimentaires pour permettre un véritable contrôle de la disposition à rechercher un emploi.

A partir de 2004, l'ONEM a été chargé lui-même, dans le cadre du discours politique sur l'Etat social actif, d'un accompagnement intensif de demandeurs d'emploi, en complément de l'accompagnement organisé par les institutions régionales. "L'activation du comportement de recherche d'un emploi" s'appliquant à toutes les catégories familiales, a donné lieu à l'engagement de dizaines d'agents chargés de convoquer et d'accompagner ces demandeurs d'emploi. Le contrôle a posteriori a progressivement (par groupe d'âge) été remplacé par un accompagnement actif. Comme il s'agit d'une mesure expérimentale, les dispositions concernant la suspension du droit aux allocations suite au chômage de longue durée, n'ont pas été levées mais seulement rendues temporairement inopérantes. Le chômeur est maintenant accompagné par l'ONEM dans sa recherche d'emploi, si nécessaire en suivant obligatoirement un plan d'action. Celui qui ne respecte pas le contrat, peut être exclu du droit aux allocations. Ici aussi, le chômeur peut introduire un recours auprès de la Commission administrative nationale. Alors que jusqu'alors l'ONEM était dépendant des informations que les institutions régionales communiquaient ou non, tous les chômeurs de longue durée, âgés de moins de 50 ans, sont maintenant suivis et stimulés de manière systématique et uniforme pour rechercher eux-mêmes activement un emploi. L'analyse des résultats de l'accompagnement démontre que le régime entraîne une augmentation de l'emploi et de la formation dans le chef des chômeurs accompagnés qui perçoivent souvent la chose comme un élément positif.



Evolution



L'interruption de carrière et le crédit-temps

L'introduction du régime de l'interruption de carrière par la loi de redressement contenant des dispositions sociales s'inscrit également dans l'esprit du temps, en mettant tout en œuvre pour résorber le nombre de chômeurs par le biais d'une redistribution du travail. L'employeur était tenu de remplacer le travailleur en interruption de carrière par un chômeur indemnisé.

A l'origine, le régime avait été introduit dans le secteur privé, mais déjà en 1985, il avait été élargi au secteur public, à l'enseignement, aux centres psycho-médicaux ainsi qu'aux institutions universitaires.

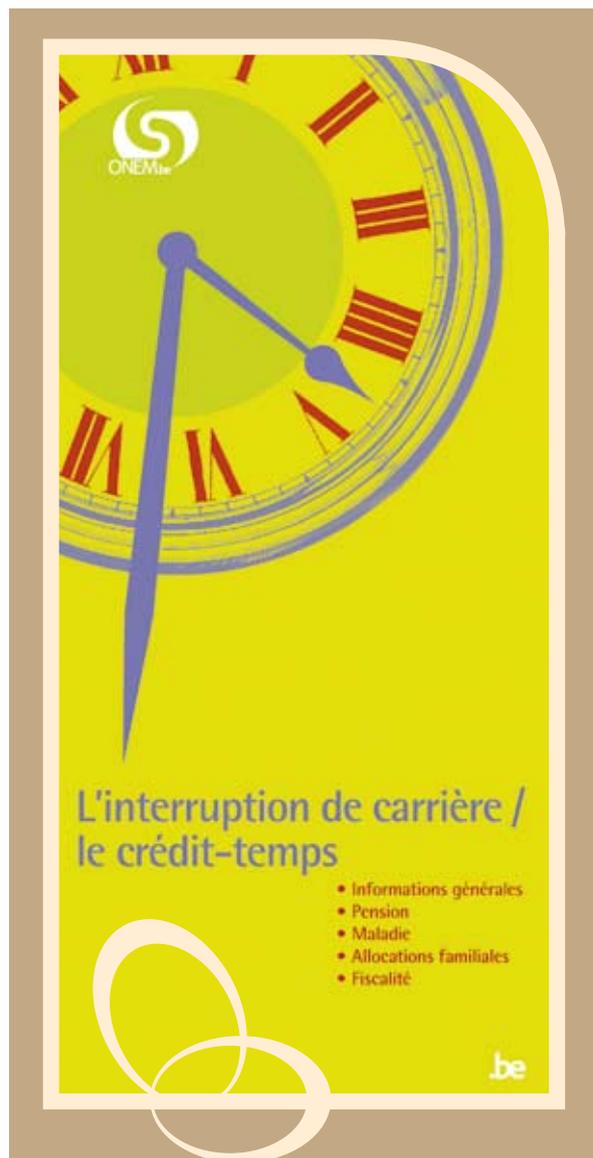
Un travailleur pouvait – moyennant l'accord de son employeur ou en application d'une CCT – suspendre ses prestations de travail pendant un minimum de six et un maximum de douze mois où il pouvait réduire de moitié ses prestations à temps plein. La période ne pouvait pas excéder cinq ans sur l'ensemble de sa carrière, à l'exception des travailleurs âgés de plus de 50 ans qui pouvaient opter pour une occupation à mi-temps jusqu'à la pension. A l'origine, l'allocation d'interruption de carrière non indexée s'élevait à 10 504 FB en cas d'interruption complète. Le travailleur percevait donc une allocation limitée et ses droits à la sécurité sociale étaient sauvegardés. Les allocations ont été progressivement augmentées et liées plus tard à l'indice pivot.

Petit à petit, l'interruption de carrière a surtout été considérée comme une mesure de promotion de la combinaison entre la famille et le travail. La notion de qualité de la vie faisait son apparition et l'interruption du travail était de plus en plus considérée comme un droit. Le législateur a accompagné cette évolution et a prévu un droit à l'interruption de carrière dans le cadre des interruptions thématiques (soins palliatifs, assistance médicale et congé parental). Ces possibilités visaient en même temps une participation maximale au travail – devenue une nécessité impérieuse à la lumière de l'évolution démographique. Celui qui peut temporairement interrompre le travail lorsque c'est nécessaire sera plus rapidement tenté de faire son entrée sur le marché de l'emploi.

En ce qui concerne l'interruption de carrière ordinaire dans le secteur privé, le droit est accordé à

concurrence de cinq pour cent du personnel de l'entreprise. En 1999, le système de l'interruption à temps partiel a été assoupli. Alors qu'à l'époque, seule l'interruption à mi-temps existait, la possibilité a été offerte de réduire les prestations à temps plein d'un tiers, d'un quart ou d'un cinquième temps. L'obligation d'engager un remplaçant a été supprimée.

Le régime en vigueur dans le secteur privé a profondément été modifié par la CCT n° 77bis du 19 décembre 2001 qui a introduit le crédit-temps. Dorénavant l'interruption complète de carrière n'est possible que pour 12 mois sur l'ensemble de la carrière, sauf en cas de CCT moins stricte. La réduction de moitié des prestations jusqu'à l'âge légal de la pension est toujours possible pour les travailleurs âgés.



Autres missions

Outre l'indemnité déjà précitée pour les travailleurs frontaliers âgés, l'ONEM a été chargé, en 1999, d'accorder les indemnités de compensation, entre-temps déjà supprimées, aux travailleurs frontaliers qui travaillaient en France ou aux Pays-Bas et qui étaient souvent désavantagés par la manière dont les retenues sur la rémunération étaient effectuées sur place. Une bonification du taux de change a été instaurée pour les travailleurs frontaliers qui travaillaient en France et qui subissaient le désavantage de la baisse du cours du franc français.

La prime de réintégration temporaire a permis en 1985 d'encourager les allocataires étrangers qui avaient droit à des allocations de chômage, à retourner dans leur pays.

En 1986, la carte de sécurité sociale a été introduite dans le secteur de la construction à titre d'expérience. L'objectif était de pouvoir dépister plus rapidement le travail au noir et de pouvoir supprimer également le contrôle communal journalier. L'ouvrier du bâtiment devait porter la carte sur lui en cas de travail et devait la donner à la commune en cas de chômage. L'expérience a été étendue au secteur du diamant, mais a cessé ensuite pour cause de procédure trop compliquée.

De 1989 à 1998, la législation en matière de stage et d'insertion professionnelle des jeunes a prévu la prise en charge des coûts salariaux de certains stagiaires par l'Etat par le biais de l'ONEM. Il s'agissait ici de personnes engagées dans des entreprises publiques liées par un plan d'assainissement approuvé par le Roi. Le stage était ouvert aux chômeurs âgés de moins de 30 ans qui étaient depuis au moins une année en chômage complet au moment de leur engagement.

En 2003, l'ONEM a été chargé en partie du suivi du respect par les employeurs de l'obligation de reclassement professionnel vis-à-vis de travailleurs licenciés âgés d'au moins 45 ans. Si l'employeur reste en défaut, le chômeur peut alors bénéficier d'un accompagnement de reclassement professionnel à charge de l'ONEM. Le Bureau du chômage de l'ONEM délivre un chèque de reclassement professionnel avec lequel le travailleur peut se présenter à un bureau de reclassement professionnel. Au terme de l'accompagnement, le bureau

de reclassement professionnel peut encaisser le chèque à l'Administration centrale de l'ONEM. L'ancien employeur qui ne respecte pas ses obligations doit payer une cotisation à l'ONEM par l'intermédiaire de l'ONSS et il peut également être poursuivi pénalement.

En 2004, des mesures ont été mises en œuvre pour les travailleurs dont le licenciement est dû à une restructuration de leur entreprise. En collaboration avec le service régional de l'emploi, l'employeur peut créer une cellule pour l'emploi dans laquelle les chômeurs sont accompagnés pendant 6 mois dans leur recherche d'un nouvel emploi. Le demandeur d'emploi accompagné reçoit de l'ONEM une carte de réduction restructurations, qui prouve que le nouvel employeur peut prétendre aux avantages de l'ONSS et que la rémunération nette augmente par une diminution des cotisations du travailleur à l'ONSS. En cas de reprise du travail, les frais de reclassement professionnel, à charge de l'employeur précédent, peuvent être remboursés par l'ONEM à concurrence de certaines limites.

Suite au Pacte de solidarité entre les générations, ce régime de politique active des restructurations a été adapté à partir de 2006. La cellule pour l'emploi a été imposée et le groupe cible des travailleurs a été élargi. Les possibilités en matière de remboursement de frais de reclassement professionnel ont été assouplies. Les travailleurs accompagnés continuent à percevoir pendant la période d'accompagnement leur rémunération normale via une indemnité d'insertion. Cette indemnité est payée par l'employeur en utilisant l'indemnité de préavis. En ce qui concerne les ouvriers, le coût supplémentaire est ensuite remboursé par l'ONEM à l'employeur.

Les régimes en matière de reclassement professionnel et de politique active des restructurations ont un caractère obligatoire dans le chef des demandeurs d'emploi. Le demandeur d'emploi qui ne veut pas faire usage de ces accompagnements, peut perdre le droit aux allocations de chômage ou à la prépension. Petit à petit, des exceptions plus nombreuses ont été prévues à cet égard, vis-à-vis de chômeurs qui peuvent invoquer une longue carrière professionnelle, un handicap ou un âge élevé.

La relation avec la conjoncture

Lorsqu'on survole la réglementation des 75 dernières années, on constate que de très nombreuses choses ont changé durant cette période. Chaque fois, la politique en faveur de l'emploi et le régime de la sécurité sociale ont été adaptés aux fluctuations conjoncturelles, aux situations de crise propres à l'économie ainsi que dans une moindre mesure, aux évolutions sociales. Les évolutions sociales ont déjà été abordées dans le chapitre du même nom. Avant de clôturer, la conjoncture depuis les années 30 sera brièvement présentée.

La crise des années 30 après le krach boursier de Wall Street a eu pour conséquence que le nombre de jours de chômage indemnisé en 1934 était presque vingt fois plus élevé qu'en 1929! Cette période a été rapidement suivie par des années de guerre dramatiques qui ont conduit de nouveau à un grave dysfonctionnement de l'économie belge. Après les années de guerre, l'appareil industriel était devenu vétuste et endommagé; des marchés avaient été perdus et la population disponible pour le marché de l'emploi avait diminué. Le vide du pouvoir et la croissance du chômage ont entraîné une période d'insécurité sociale. Grâce aux injections de capitaux du Plan Marshall notamment, l'économie européenne occidentale a été remise sur les rails.

La création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951 a permis de jeter les bases d'une meilleure collaboration économique européenne. L'industrie lourde a nécessité une importante mobilité des travailleurs, afin de compenser les manques locaux de main-d'œuvre. Le 1^{er} septembre 1957, la libre circulation des travailleurs est entrée en vigueur dans le cadre de la CECA.

La guerre de Corée (1950 à 1953) a entraîné une augmentation de l'emploi dans l'industrie métallurgique. En 1953, un glissement de la main-d'œuvre a eu lieu vers le secteur de la construction. L'agriculture, la pêche, l'industrie du tabac, l'industrie textile, l'industrie du lin, l'industrie du papier, les briqueteries et les mines de charbon formaient une part importante de l'économie belge. De nombreux travailleurs saisonniers quittaient la Flandre pour rejoindre la Wallonie ou le Nord de la France. Il y avait également un important personnel domestique. De nombreux dockers et réparateurs de navires étaient occupés dans les ports belges.

La seconde moitié de l'année 1957 a de nouveau connu une récession dans la plupart des pays de l'Europe occidentale et certaines branches de l'industrie ont été gravement touchées. Ce fut aussi le cas pour l'industrie du charbon en Belgique. La demande avait changé et nécessitait une reconversion de l'économie belge. Les mineurs licenciés ont pu s'adresser au FFE.

Malgré la paralysie de l'économie au début de 1961, par un grand nombre de grèves (notamment suite à la Loi unique qui prévoyait des économies drastiques et des augmentations d'impôts), le début des années 60 a connu un redressement économique accéléré. En même temps que le reste de l'Europe, la Belgique a connu une période de haute conjoncture. La période englobant l'année 1964 a même été cataloguée plus tard de période de surchauffe – les "golden sixties" où presque tout le monde avait du travail. A partir de 1966, il a de nouveau été question d'une récession en particulier suite à la fermeture des mines de charbon et à une diminution de la demande dans l'industrie métallurgique et de l'acier. Dès lors, un renversement est également apparu dans la répartition géographique du chômage. Alors qu'à l'origine, l'offre d'emploi était beaucoup plus importante en Wallonie, une perte d'emploi y a été constatée à partir de 1958. Etant donné que la Flandre avait connu un plus haut taux de natalité, une plus grande réserve de main-d'œuvre a vu le jour. Les multinationales telles que Ford, Opel, Renault, Volvo, Bayer et BASF ont décidé d'établir de nouvelles filiales en Flandre.

En 1970, le taux de chômage était de 3 % dans l'ensemble du secteur de l'emploi. A partir de 1971, l'économie belge a toutefois montré des signes de repli. Une importante augmentation des chômeurs âgés de plus de 50 ans a également été constatée. Les travailleurs âgés ont systématiquement été licenciés avant d'avoir atteint l'âge légal de la pension et les jeunes ne parvenaient plus à trouver du travail. Le premier choc pétrolier a eu lieu en 1974 et a eu une incidence immédiate sur toute la vie économique. Malgré toutes les mesures prises par l'autorité publique, le chômage a continué à augmenter. En 1975, le chômage complet a atteint son pic le plus élevé depuis 1953. Les emprunts qui ont été contractés pour financer le déficit budgétaire ont entraîné une dette considérable de l'Etat.

En 1980, l'économie a subi la seconde crise pétrolière et la Belgique a été confrontée à un chômage structurel entre 1980 et 1983. Le nombre de chômeurs complets a augmenté de presque 200 000 unités et le cap psychologique du demi-million de chômeurs a été dépassé. Le parlement a accordé des pouvoirs spéciaux au gouvernement, ce qui a donné lieu à de nombreuses modifications dans la réglementation souvent axées sur la "flexibilité" et la "redistribution du travail".

Plusieurs initiatives destinées à servir de support à l'emploi ont augmenté la compétitivité des entreprises belges. Soutenue par une politique d'austérité budgétaire, l'économie belge a aussi pu se joindre au redressement général de l'économie mondiale observé depuis 1985. Il est question de haute conjoncture dans les années 1988 à 1990.

La crise du Golfe qui a éclaté en 1990 et les problèmes concernant la réunification de l'Allemagne suite à la chute du mur de Berlin ont renforcé l'insécurité au sujet de la reprise économique. Au début des années 90, l'économie belge a été confrontée à un ralentissement de la croissance. En 1992, le chômage a augmenté de plus de 14 % par rapport à 1991. En 1993, la croissance économique a même été négative, de sorte que le nombre de chômeurs a encore une fois augmenté de quelque 16 %. Cette année-là, la Belgique a connu une profonde récession avec une activité économique qui a diminué de presque 2 %. Le taux du chômage ne cessait d'augmenter pour dépasser le cap fatidique du demi-million de chômeurs complets indemnisés au début de 1994. En réalité, plus d'un



million de personnes ont toutefois perçu une allocation d'une manière ou d'une autre, dans le domaine de la sécurité sociale, secteur du chômage, au cours de l'année 1994 .

Afin de pouvoir résoudre les problèmes de l'emploi et du financement de la sécurité sociale, un "plan global" a été établi à l'automne 1993. Des mesures ont notamment été prises pour diminuer le nombre de chômeurs indemnisés et abaisser le coût moyen d'un chômeur.

Fin 1995, une série de mesures axées sur la politique en faveur de l'emploi, ont été prises dans le cadre du "plan pluriannuel pour l'emploi". Ce plan reposait sur trois piliers importants, outre le renforcement de l'assise économique: aider les groupes cibles spécifiques à trouver (de nouveau) du travail, prendre des mesures pour redistribuer le travail et développer de nouveaux marchés du travail.

A partir de la seconde moitié de 1996, l'économie belge a recommencé à attirer des travailleurs. En 2000, le nombre de chômeurs complets indemnisés était inférieur d'environ 30 % à 1996. Toutefois, malgré l'importante réserve de main-d'œuvre encore restante, les employeurs ne parvenaient toujours pas à pourvoir leurs postes vacants. La raison en était notamment les "pièges à l'emploi" et l'accompagnement facultatif organisé par certains services régionaux de l'emploi. A partir de 1998, l'autorité fédérale a, dès lors, pris de nouvelles initiatives dans le cadre de "l'Etat social actif" pour accompagner les chômeurs sur le marché du travail.



80

Evolution



L'augmentation spectaculaire du nombre de travailleurs entrant dans le régime de l'interruption de carrière indiquait que nombreux étaient ceux qui avaient des difficultés à combiner famille et travail ou qui, pour d'autres motifs, préféraient "souffler un peu".

En mai 1999, on a appris que des produits cancérigènes étaient entrés dans la chaîne alimentaire par l'intermédiaire des aliments pour le bétail. L'impact de la "crise de la dioxine" semblait finalement être beaucoup plus minime qu'on ne l'avait craint à l'origine.

Le cours de l'euro ayant baissé depuis 1999 par rapport au dollar américain, les exportations belges ont connu une croissance considérable. L'augmentation ultérieure des prix pétroliers et des taux d'intérêt ont entraîné ensuite un ralentissement de la croissance. La politique en faveur de l'emploi était principalement axée sur la réduction des charges patronales, la réduction des pièges à l'emploi ainsi que sur l'activation des allocations de chômage.

Le ralentissement de l'activité économique s'est poursuivi en 2001 et les prix des produits alimentaires ont augmenté notamment suite à la maladie de la vache folle. L'inflation a augmenté et le monde a été confronté à l'attentat terroriste du 11 septembre 2001 au World Trade Center à New York. Dans le cadre du malaise conjoncturel international, la Belgique a, quant à elle, été confrontée à la faillite de sa compagnie aérienne nationale, la SABENA. Une part importante de l'exécution du

plan social pour ces travailleurs a été confiée à l'ONEM.

La stratégie de Lisbonne en 2000 a permis à l'Union européenne d'accorder notamment une attention particulière à l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés de plus de 55 ans. La Belgique est particulièrement touchée par ce problème en raison du taux d'emploi peu élevé des travailleurs âgés et de l'augmentation du vieillissement. Le Pacte de solidarité entre les générations du mois d'octobre 2005 s'inscrit dans cette stratégie et les mesures qui y sont prévues ont eu d'importantes retombées sur les activités de l'ONEM.

A la fin de 2008, une réaction en chaîne ayant son origine aux Etats-Unis amena un certain nombre de banques au bord de la faillite. L'absence de prise en compte des risques du système dans le secteur financier a eu des retombées planétaires. La crise financière a été suivie d'une crise économique entraînant un flot de restructurations d'entreprises et de licenciements collectifs. Le nombre de chômeurs temporaires a augmenté de 60 % en 2009. Grâce également aux mesures anti-crise, la Belgique a connu une augmentation moins élevée du nombre de chômeurs complets. Ce nombre a seulement augmenté de 7,5 % au cours de la même période.

Les mesures anti-crise

Afin d'éviter des problèmes financiers, le taux d'allocation des chômeurs temporaires et des chômeurs complets a été augmenté. En combinaison avec une augmentation de la limite salariale prise en considération, l'ouvrier en chômage temporaire conserve son pouvoir d'achat grâce à un salaire moyen. La possibilité est également offerte aux chômeurs temporaires de suivre une formation professionnelle pour être ainsi mieux préparés à une reconversion ou à un nouvel emploi.

Par analogie au régime de chômage temporaire pour manque de travail prévu pour les ouvriers, la possibilité est offerte à l'employeur de suspendre pour manque de travail l'exécution du contrat de travail d'employé. Une réduction des prestations a également été prévue au moyen d'un crédit-temps de crise: cette période n'est pas prise en compte pour l'épuisement du crédit dont le travailleur dispose et il bénéficie d'une allocation d'interruption plus élevée. La réduction temporaire de la durée de travail vise quant à elle à limiter le nombre de licenciements.

Ces possibilités existent pour autant que l'entreprise soit en difficulté suite à une diminution du chiffre d'affaires, de la production ou des commandes ou suite à un taux élevé de chômage temporaire. En outre, l'utilisation de la mesure de crise doit être prévue dans une CCT ou un plan d'entreprise qui envisage notamment un supplément de l'employeur en complément de l'allocation. Ces mesures ont permis d'éviter le licenciement d'employés.

Une prime de crise a été prévue comme réponse provisoire à la critique concernant les courts délais de préavis pour les ouvriers et l'absence d'un statut unique. Les ouvriers perçoivent ainsi une prime de crise exempte d'impôts de 1 666 EUR, en partie, à charge de l'employeur et, en partie, à charge de l'ONEM.

La loi du 19 juin 2009 devait, à l'origine, s'éteindre à la fin de 2009, mais elle a d'abord été prolongée jusqu'au 30 juin 2010 et ensuite jusqu'au 30 septembre 2010.

Conclusion

L'histoire démontre que nous avons toujours connu des crises. Nous sommes à chaque fois confrontés à des événements qui ont une influence considérable sur l'économie et le marché du travail. Bien davantage que les autres institutions de la sécurité sociale, l'ONEM se trouve alors à nouveau dans l'œil du cyclone. L'ONEM est donc condamné à s'adapter en permanence et à se montrer flexible. Il doit pouvoir s'adapter aux évolutions du contexte et pouvoir intervenir très rapidement.

L'ONEM est également condamné à réussir. En tant que service public, il possède un monopole. Ne pas réussir dans la mission ne signifie donc pas qu'un concurrent gagnera la bataille, mais bien que l'autorité publique est défaillante dans sa mission. Réussir est nécessaire car l'assurance-chômage joue un rôle crucial dans l'économie, dans la sécurité sociale ainsi que dans la lutte contre la pauvreté.

Au cours de ces 75 ans, cette mission a raisonnablement bien réussi. L'ONEM a fait montre d'une importante capacité d'adaptation, de sorte qu'il a toujours mené à bien les défis auxquels il a été confronté. Défis qui se sont présentés lors de l'augmentation considérable du chômage, de l'introduction des programmes en faveur de l'emploi dans le cadre desquels des dizaines de milliers de travailleurs ont dû être payés, lors de la création des ALE dans plus de 500 communes, de l'accompagnement de centaines de milliers de demandeurs d'emploi dans le cadre de l'activation du comportement de recherche, de la mise en œuvre de systèmes innovants tels que les titres-services, de l'instauration des mesures de crise, ...

Le fait que tout ait réussi jusqu'à présent ne signifie pas qu'il ne faut pas apporter d'améliorations. Un problème qui revient régulièrement est celui de la complexité trop importante due à une accumulation de régimes comprenant chacun d'autres conditions. Le régime de l'activation du comportement de recherche est couronné de succès, mais un certain nombre de points peuvent encore être simplifiés. Les règles concernant le calcul du passé professionnel des candidats à la prépension sont d'une complexité inutile ...

Depuis les années 80, on n'arrête pas de confier de nouvelles missions à l'ONEM. La mesure ne concerne parfois que quelques centaines de cas et ce n'est qu'après une longue période que cette mesure inefficace disparaît. Cette mosaïque d'allocations et de primes rend la réglementation très complexe, difficile à expliquer et comporte parfois des contradictions internes.

La multitude de régimes se traduit sur le terrain par des tensions entre des travailleurs qui se trouvent en réalité dans la même situation, mais dont les cas sont traités de manière différente. Cette situation est parfois due à une option précise conforme à la ratio legis, mais elle peut aussi être due aux hasards de la vie. L'allocation d'interruption stimule le travailleur à temps plein à travailler temporairement à temps partiel. En principe, le travailleur bénéficiant d'une allocation de garantie de revenus est obligé de chercher un travail à temps plein. Le mode de calcul de l'avantage financier est totalement différent.

Chaque allocation suit sa propre logique parfois contraire à la ratio legis d'un autre régime. Cette approche fragmentaire augmente le risque de ne pas atteindre les objectifs politiques dans leur globalité.

Au cours du même mois, un travailleur peut, pour un même emploi, bénéficier d'une allocation de garantie de revenus, d'une allocation d'activation ainsi que d'une allocation pour chômage temporaire et d'une allocation de vacances jeunes. S'il s'agit d'un emploi intérimaire de courte durée, suivi d'un autre emploi, le tout devient encore plus compliqué. La programmation de tous ces avantages tous cumulables ou non, constitue un véritable exploit. Rien que la fixation du montant de l'allocation de garantie de revenus exige quelque 60 opérations mathématiques différentes. Etant donné que pour chaque allocation, d'autres conditions sont absolument nécessaires, les employeurs et les secrétariats sociaux sont confrontés à de la paperasserie complexe.

Ces formulaires papier peuvent, en grande partie, être remplacés par des formulaires électroniques tels que les déclarations de risque social (DRS). Jusqu'à présent, la communication électronique n'a pas encore entraîné la diminution de charge de travail escomptée. Un traitement électronique demande une analyse plus approfondie de toutes les composantes concernant le salaire et le temps de travail. Les données transmises sont beaucoup plus détaillées et le traitement automatisé est plus compliqué, étant donné que le processus de décision se déroule de manière électronique et que chaque détail doit être prévu. Informatiser signifie donc l'engagement de juristes, d'analystes et de programmeurs ainsi que l'extension et l'entretien du parc des machines. Ceci coûte énormément d'argent à toutes les parties. Par conséquent, celui qui souhaite une autorité publique efficace et peu onéreuse et celui qui souhaite diminuer les frais des entreprises est tenu de simplifier.

C'est la raison pour laquelle cet aperçu – conformément au souhait exprimé dans de nombreux rapports annuels de l'ONEM – se termine par un plaidoyer: celui d'avoir une approche plus globale des problèmes et de simplifier l'assurance-chômage.



Evolution des allocataires depuis 75 ans

Introduction

Dans ce chapitre, nous retraçons les grandes phases du développement de l'assurance-chômage depuis le XIX^e siècle jusqu'à nos jours. Au départ, l'assurance-chômage répondait à des situations simples et bien tranchées du type "travail / non-travail". Constitué à l'origine uniquement de chômeurs complets, partiels ou accidentels, le groupe des allocataires s'est largement diversifié par la suite aux prépensionnés, aux travailleurs à temps partiel, aux travailleurs bénéficiant d'une activation des allocations, aux travailleurs qui interrompent leur travail ... Cette évolution traduit la transformation progressive des missions de l'ONEM des dépenses passives vers des dépenses de plus en plus actives en soutien à la politique de l'emploi et à la politique de conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle en vue d'une participation maximale au marché du travail.

Pour embrasser d'un seul coup d'œil l'évolution du nombre d'allocataires depuis 1935, nous vous prions de vous reporter aux tableaux synoptiques figurant dans les pages suivantes de ce chapitre.

L'assurance-chômage libre

L'assurance-chômage naquit dans la seconde moitié du XIX^e siècle. A l'initiative de plusieurs organisations ouvrières, des caisses de secours mutuel se constituèrent au sein de certains métiers spécialement exposés au chômage. Ces caisses vivaient des seules cotisations de leurs membres et en cas de chômage massif, elles étaient rapidement épuisées.

C'est en 1897, à Liège, que pour la première fois, les Pouvoirs publics interviennent financièrement pour soutenir les caisses de chômage.

Les véritables débuts de l'assurance-chômage en Belgique sont liés au nom de Louis Varlez qui, à Gand, mit sur pied, un système de majoration d'indemnités accordées par les communes et gérées par des fonds de chômage communaux ou intercommunaux. Ce système fut adopté par les principales villes du pays.

Le gouvernement central, tout comme le patronat se montra très réticent car il ne souhaitait nullement encourager la syndicalisation. En 1907, cependant, un très modeste subside fut inscrit au budget du Département de l'Industrie et du Travail.

Au cours de la première guerre mondiale, les caisses de chômage furent rapidement épuisées et remplacées par le Comité national de Secours et d'Alimentation qui prolongea son activité jusqu'en 1920.

Cette année-là, éclata une crise industrielle majeure; le ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement de l'époque, J. Wauters, favorisa alors l'affiliation des travailleurs aux caisses de chômage. L'appui financier de l'Etat s'intensifia



L'assurance-chômage obligatoire

Le chômage est un phénomène durable

par la création d'un Fonds national de Crise destiné à venir en aide aux chômeurs involontaires affiliés à une caisse de chômage et qui ne pouvaient plus bénéficier des indemnités accordées par leur association. En 1921, 750 000 travailleurs étaient déjà affiliés aux caisses de chômage.

En matière de placement, l'évolution fut plus lente. En 1933 n'existaient encore que 12 Bourses officielles de Travail établies dans les plus grandes villes du pays. Aucune liaison n'était établie entre ces bourses, ni aucune coordination avec les caisses de chômage. C'est la raison de la création de l'Office National du Placement et du Chômage en juillet 1935 dont le rôle majeur fut d'uniformiser et de coordonner le placement et le chômage sur l'ensemble du territoire. L'ONPC est alors le garant d'un régime mixte d'assurance-chômage libre subsidiée et d'assistance aux chômeurs qui fonctionne de la manière suivante: les caisses de chômage paient d'abord une allocation d'assurance limitée en général à 60 jours à laquelle se substitue ensuite une allocation de subsistance accordée par l'ONPC, sans limitation de durée, moyennant la preuve de l'existence d'un état de besoin dans le chef du chômeur.



Pendant la seconde guerre mondiale, les forces vives du pays conclurent un pacte social qui déboucha, au sortir de celle-ci, sur la création du Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires. Les principaux changements par rapport à la situation d'avant-guerre furent l'obligation imposée à tous les travailleurs ainsi qu'à leurs employeurs de cotiser pour l'assurance-chômage et la suppression de la condition d'être dans l'état de besoin pour pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage.

Ce Fonds reprit son ancienne appellation (ONPC) en 1951 lorsqu'il apparut que ce régime soi-disant provisoire répondait aux besoins d'une institution durable.

A l'époque, l'assurance-chômage revêt déjà 2 formes différentes: le chômage complet qui touche le travailleur qui perd son emploi et le chômage partiel ou accidentel qui touche le travailleur dont le travail n'est pas complètement interrompu (cf. graphique 1).

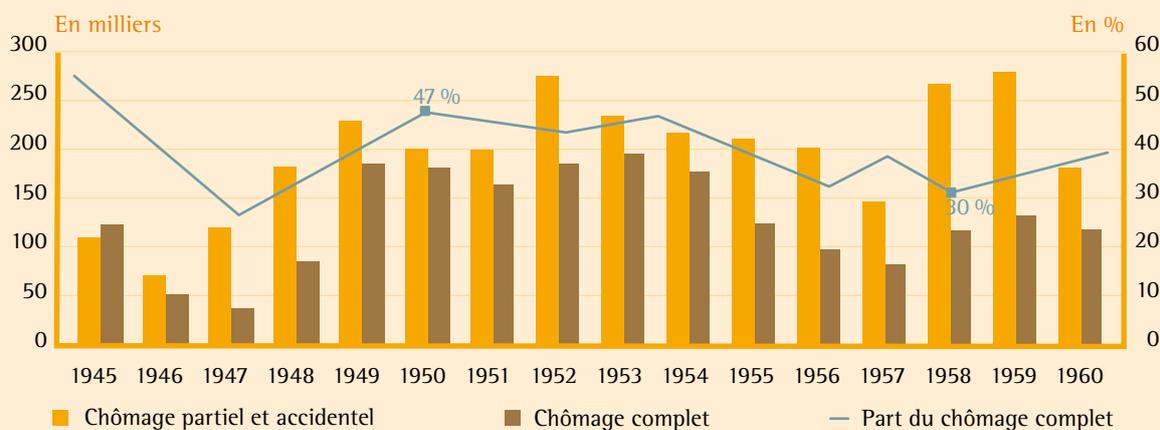
Lors d'une crise économique, les 2 formes de chômage semblent évoluer de manière séparée; ainsi, lors de la crise de 1947, le chômage partiel et accidentel progresse alors que le chômage complet régresse et il faut attendre 1948 pour que les 2 types de chômage augmentent de concert. Il semble que le chômage partiel et accidentel agisse déjà comme garde-fou pour endiguer la poussée du chômage complet. Mais il faut attendre la crise de 1958 pour voir le chômage partiel jouer pleinement ce rôle: en effet, le chômage complet y augmente dans de moindres proportions que le chômage partiel et accidentel de telle sorte que sa part relative tombe à 30 %, ce qui n'était pas le cas lors des crises précédentes.

En 1948, le nombre d'assurés contre le chômage dépasse les 2 millions de travailleurs (cf. graphique 2).

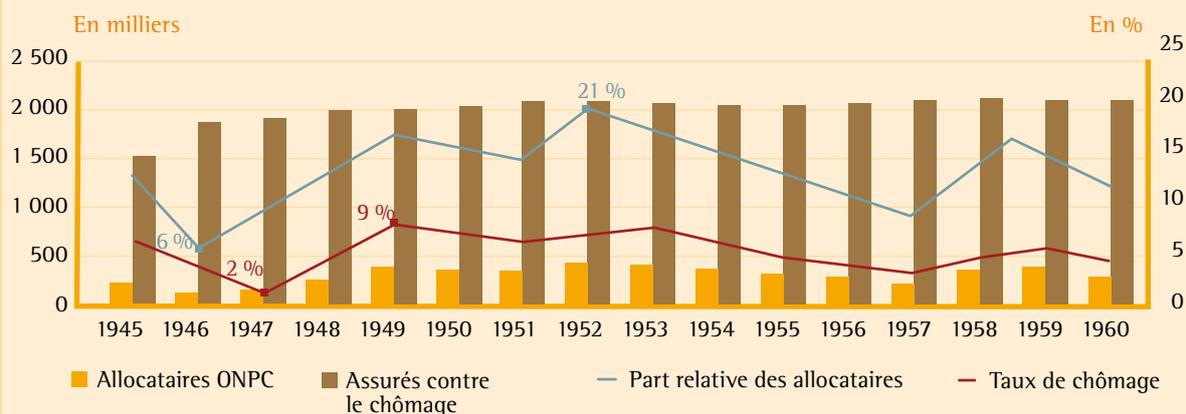
En période de haute conjoncture économique, comme lors de la période d'immédiate après-guerre (1945-1947) et dans les années 1955-1957, le taux de chômage fléchit sous la barre des 5 %.

A l'inverse, lors de la crise économique de 1948 qui s'étendit en 1949 aux secteurs des charbonnages et de la métallurgie, le taux de chômage grimpa aux alentours des 10 %. Quant à la part relative des allocataires ONPC, elle représente plus du double du taux de chômage du fait de la prépondérance, à l'époque, du chômage partiel et accidentel sur le chômage complet (cf. graphique 1).

Graphique 1 - Evolution du chômage complet, du chômage partiel et accidentel et de la part relative du chômage complet dans le chômage global – années 1945 à 1960¹



Graphique 2 - Evolution du nombre d'assurés contre le chômage, du nombre d'allocataires à charge de l'ONPC, de la part relative de ceux-ci et du taux de chômage² – années 1945 à 1960



¹ Dans les graphiques suivants, le nombre de chômeurs ou d'allocataires est établi sur base des paiements: 1 paiement correspond grosso modo à 1 personne; le nombre de chômeurs ou d'allocataires au cours d'une année est donc précisément le nombre mensuel moyen de paiements au cours de cette année.

² Les chiffres des assurés contre le chômage sont calculés par l'ONEM sur base des données ONSS et ONSSAPL pour les travailleurs résidant sur le sol belge et des données INAMI pour les travailleurs frontaliers entrants. Le taux de chômage est le rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés et le nombre d'assurés contre le chômage.

Les “golden sixties”

La loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier du 14 février 1961 remplace l'ONPC par l'Office national de l'emploi afin de mettre davantage l'accent sur une politique active de l'emploi. Nous sommes aux portes des “golden sixties”.

Ces années se caractérisent par de simples flambées passagères du chômage partiel et accidentel qui permettent ainsi de juguler en partie la montée du chômage complet en période de basse conjoncture (cf. graphique 3). En 1968, le chômage complet progresse malgré tout pour atteindre 42 % du chômage global.

En 1971, un changement important est opéré au régime d'indemnisation des chômeurs. Auparavant, les chômeurs recevaient des allocations de chômage forfaitaires variant selon l'âge, le sexe, la situation familiale et même, avant 1964, selon le lieu d'habitation. Ces allocations forfaitaires sont remplacées par des allocations proportionnelles à la rémunération perdue par le chômeur. C'est l'individualisation de l'allocation de chômage qui est ainsi instaurée. Dans ce nouveau système, les chômeurs reçoivent 60 % de leur dernier salaire quel que soit leur sexe ou leur âge. Après un an de chômage, les chômeurs chefs de ménage continuent à être indemnisés à 60 % alors que les autres ne reçoivent plus que 40 % de leur dernière rémunération.

L'effet immédiat de cette nouvelle mesure fut l'augmentation fulgurante de l'allocation journalière moyenne qui passa de 181,5 BEF en 1971 à 448 BEF en 1975.

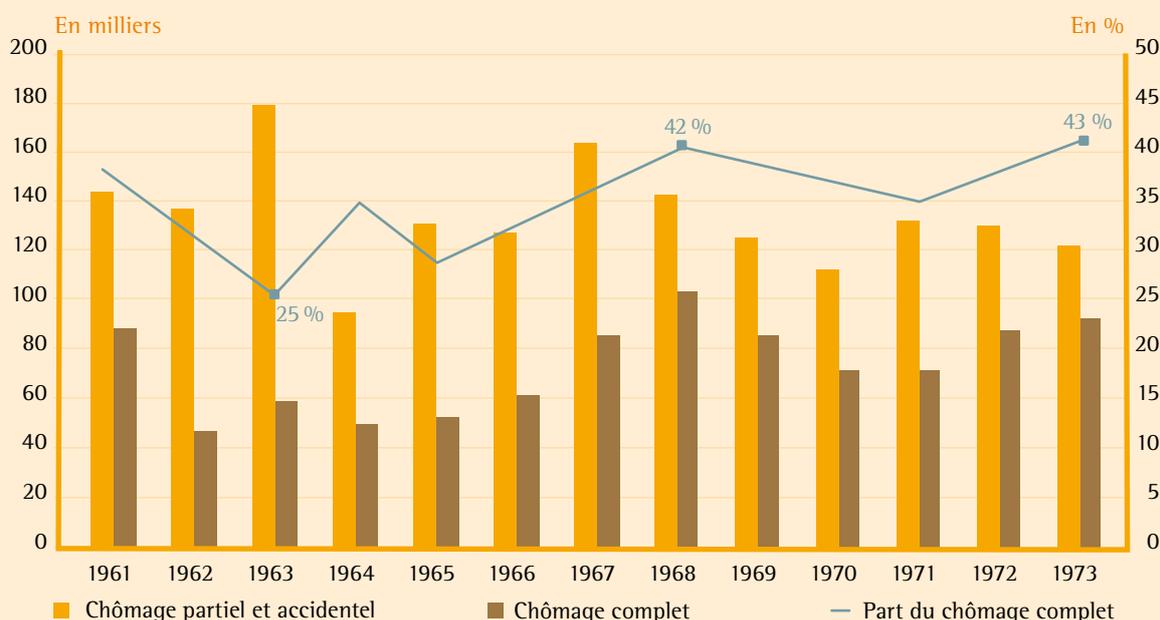
Durant les “Golden sixties”, la part relative des allocataires au sein de la population des assurés contre le chômage fluctue entre 6 % et 11 % alors que la population des assurés contre le chômage ne cesse de croître: en 1973, 2 594 191 travailleurs étaient assurés contre le chômage (cf. graphique 4).

Le taux de chômage demeure aussi extrêmement bas: aux alentours des 2 à 3 %.

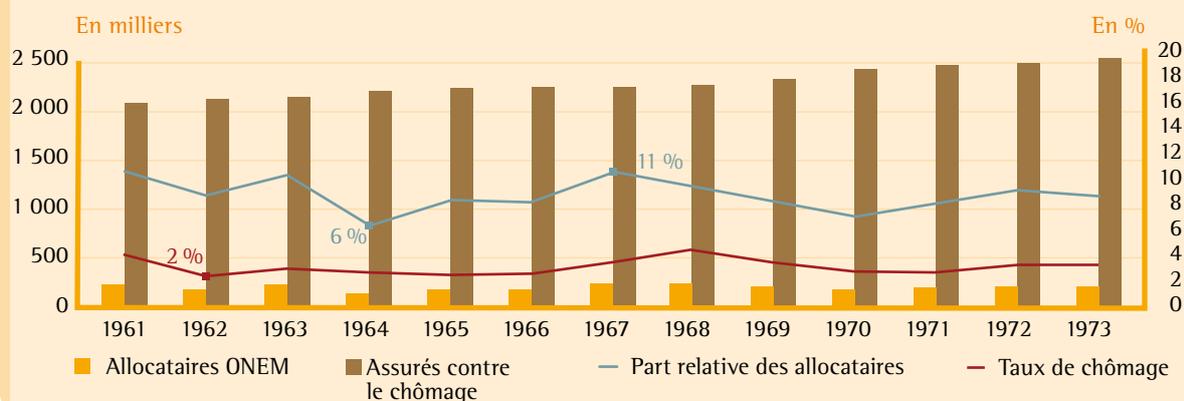
Un autre taux de chômage est habituellement calculé non plus sur la base de la population assurée contre le chômage mais bien sur la base de la population active qui regroupe à la fois la population au travail (salariés, indépendants, fonctionnaires...) et la population en chômage. Dorénavant, ce nouveau taux de chômage sera nommé taux_2 de chômage (cf. graphique 5) alors que le précédent sera renommé taux_1 de chômage³.

Le taux_2 de chômage varie entre 1 % et 3 % en fonction de l'évolution de la conjoncture économique. Lors du renversement de la conjoncture en 1967-1968, on note ainsi une poussée du taux_2 de chômage à 3 %.

Graphique 3 - Evolution du chômage complet, du chômage partiel et accidentel et de la part relative du chômage complet dans le chômage global – années 1961 à 1973



Graphique 4 - Evolution du nombre d'assurés contre le chômage, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM, de la part relative de ceux-ci et du taux de chômage – années 1961 à 1973



Graphique 5 - Evolution de la population active, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM et du taux₂ de chômage – années 1961 à 1973



3 Le taux₂ de chômage est le rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés et la population active; il est à noter que tous les taux de chômage calculés dans ce chapitre prennent uniquement en compte les personnes indemnisées par l'ONEM.

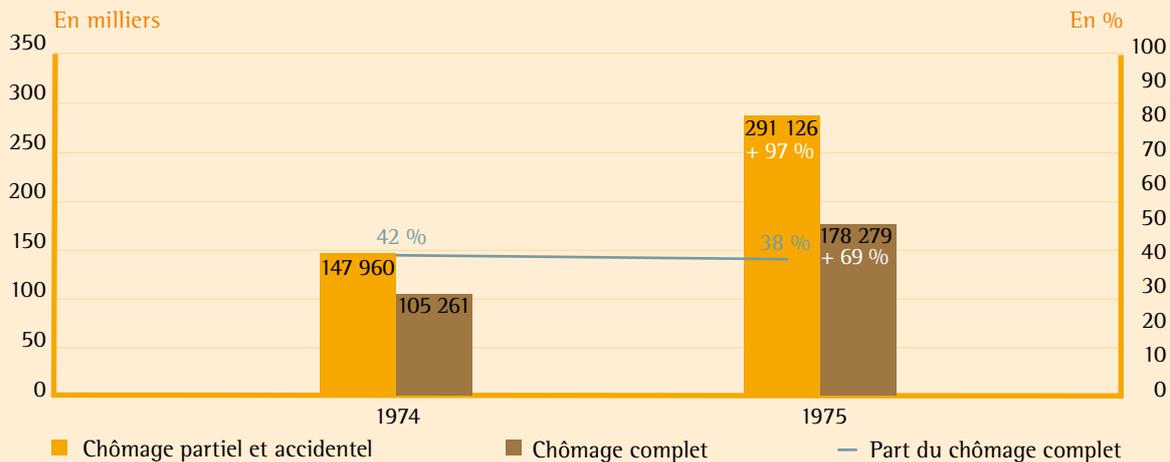
Le premier choc pétrolier (1974-1980)

En octobre 1973, la hausse brutale de prix du pétrole plonge rapidement l'économie mondiale dans une crise majeure. La Belgique en tant que petite économie ouverte, fortement dépendante de ses exportations, est directement touchée par la crise: l'inflation explose, la croissance devient négative et le chômage flambe (cf. graphique 6).

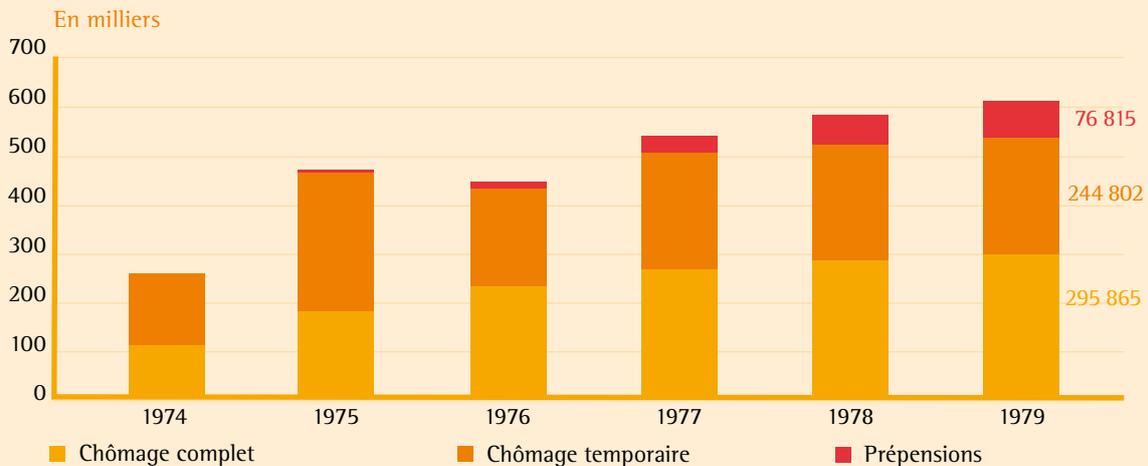
En une année, le chômage partiel et accidentel double (+ 97 %) sans pour autant parvenir à juguler la montée concomitante du chômage complet (+ 69 %).

Pour contrer la montée du chômage, un nouveau régime d'indemnisation est progressivement mis en place avec pour objectif le remplacement de travailleurs âgés par de jeunes travailleurs. Ce sont les différentes formules de prépension qui sont introduites successivement entre 1974 et 1978: prépension conventionnelle (1974), prépension légale (1976), prépension spéciale pour chômeurs âgés (1978). C'est également l'époque du lancement des programmes de résorption du chômage dont l'objectif est la mise au travail d'un nombre important de jeunes chômeurs: stage des jeunes (1976), cadre spécial temporaire (1977) (cf. graphique 7).

Graphique 6 - Evolution du chômage complet, du chômage partiel et accidentel et de la part relative du chômage complet dans le chômage global – années 1974 à 1975



Graphique 7 - Evolution du nombre d'allocataires de l'ONEM selon le régime d'indemnisation – années 1974 à 1979⁴



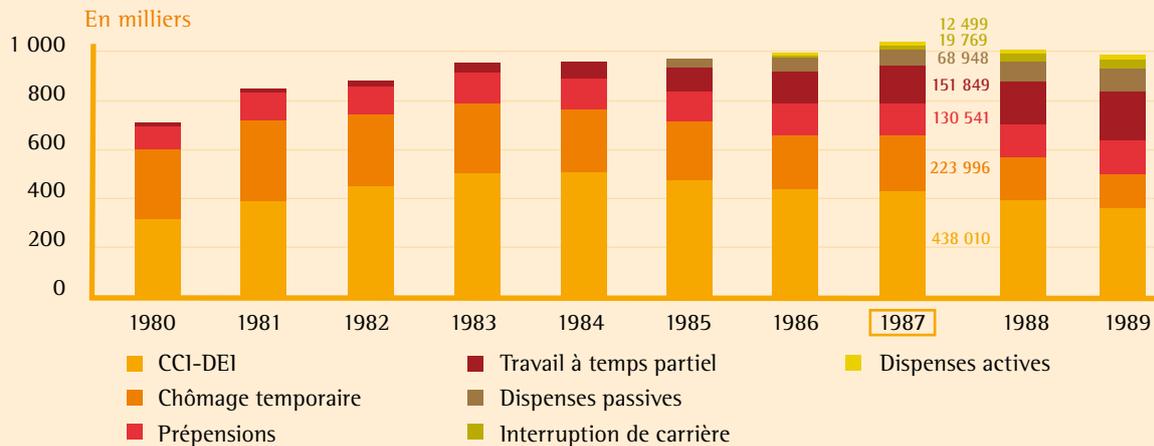
⁴ Aux chômeurs complets, il faut également ajouter les travailleurs à temps partiel involontaire.

Le second choc pétrolier (1980-1989)

Si les années 1978-1979 semblent témoigner du caractère passager de la crise - l'emploi augmente, la progression du chômage se tasse - le début des années 80 attestera au contraire de l'enlisement de la Belgique dans la crise: l'inflation crève les sommets, l'emploi se contracte, le déficit budgétaire est à son comble. En 1982, la Belgique dévalue son franc, les salaires sont bloqués et les transferts sociaux sont réduits. Le chômage au sens large, tous régimes confondus, atteint le million d'individus en 1987 (cf. graphique 8).

Pour tenter de contrer les effets désastreux de cette nouvelle flambée du chômage, la Belgique opère un renversement total de sa politique économique. Durant la décennie précédente, le gouvernement de l'époque avait opté pour une politique expansionniste visant à relancer l'économie en utilisant les deniers publics avec pour résultat un déficit budgétaire important. Lors du second choc pétrolier, les caisses sont vides; la seule politique qui reste praticable consiste à réduire les déficits budgétaires, lutter contre l'inflation et rétablir la compétitivité des entreprises.

Graphique 8 - Evolution du nombre d'allocataires de l'ONEM selon le régime d'indemnisation - années 1980 à 1989



C'est dans cette optique de réduction des coûts budgétaires qu'est promulgué l'AR du 24 décembre 1980 qui introduit une distinction parmi les non-chefs de ménage entre les isolés et les cohabitants. Après 2 années de chômage, prolongées en fonction du passé professionnel, l'allocation des cohabitants se voit ainsi réduite à un montant forfaitaire à moins de pouvoir prouver 20 années de travail ou 33 % d'incapacité de travail.

Mais ces années sont surtout caractérisées par la création de multiples régimes d'indemnisation, à côté du chômage complet, partiel et accidentel ou de la prépension. Le renforcement du travail à temps partiel, l'éloignement du marché du travail par le biais du statut de non-demandeur d'emploi, le développement de l'interruption de carrière et des premières formes d'activation par la formation ou le travail sont autant de moyens déployés pour tirer le pays hors du marasme économique.

Afin d'encourager le travail à temps partiel, essentiellement féminin, comme tremplin à la sortie du chômage, les "travailleur(se)s occupé(e)s à temps réduit pour échapper au chômage"⁵ peuvent depuis 1982 percevoir des allocations pour tous les jours d'inactivité à concurrence d'un temps plein. En quelques années, un nombre considérable de ces travailleur(se)s à temps réduit deviendront allocataires de l'ONEM: de 23 613 en 1982 à 197 452 en 1989.



La persistance d'un chômage structurel apparaît de plus en plus probant; en une quinzaine d'années, l'escalade du chômage complet de 100 000 unités à plus de 500 000 signifie qu'un nombre important d'anciens travailleurs semblent définitivement écartés du marché de l'emploi. Afin d'acter ce nouveau fait de société, le législateur va dispenser certains chômeurs de l'obligation de rechercher du travail: il s'agit des chômeurs âgés de plus de 55 ans, de ceux âgés de + de 50 ans qui ont une incapacité de travail réduite et de ceux qui encourrent des difficultés sociales et familiales. Ces dispenses sont dites "passives" (cf. graphique 8) car elles signifient le retrait pur et simple du marché du travail. En 1989, un total de 94 599 chômeurs grossissent déjà les rangs des non-demandeurs d'emploi.

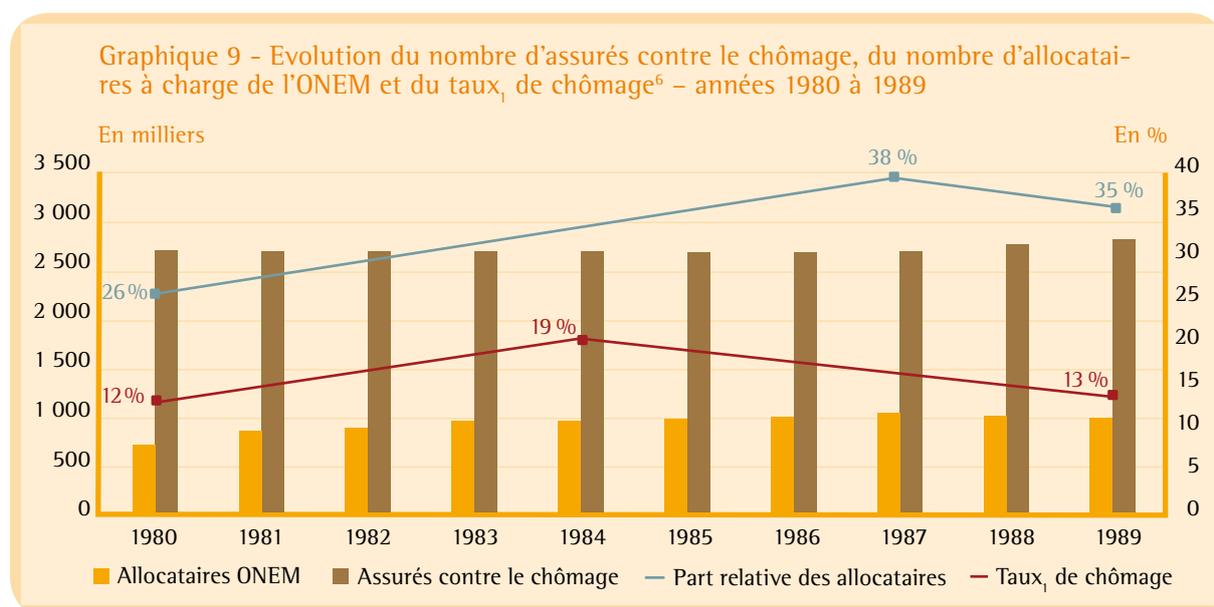
A l'inverse des dispenses "passives", d'autres dispenses dites "actives" sont instaurées entre 1983 et 1985: la dispense pour formation professionnelle ou formation des classes moyennes (1983), pour la reprise d'études de plein exercice, sous contrat d'apprentissage, d'une formation acceptée par le directeur (1985) ou pour la préparation à l'installation comme indépendant (1985). Ces dispenses sont actives du fait que l'intéressé accomplit une démarche d'insertion comparable à la recherche d'un emploi. Enfin, l'AR du 19 juin 1987 institue les agences locales pour l'emploi (ALE); ces agences permettent à des chômeurs de prester un nombre limité d'heures pour le compte de particuliers, d'autorités locales et d'associations du secteur non marchand. Ce régime s'adresse principalement aux chômeurs dont on estime qu'ils ont perdu tout espoir de rejoindre les circuits ordinaires du travail. Au-delà d'un certain nombre d'heures prestées de manière régulière, ces travailleurs ALE seront à leur tour dispensés, en 1996, de l'inscription comme demandeur d'emploi.

5 Il s'agit de l'appellation officielle de ce statut.

Enfin, c'est également à cette époque que fut introduit un régime d'indemnisation qui allait connaître un succès foudroyant au cours des années 2000: l'interruption de carrière. La faculté est ainsi laissée au travailleur de débrayer en partie ou totalement pendant un laps de temps déterminé. En 1985, du fait de la crise, l'accent est davantage mis sur l'obligation, dans le chef de l'employeur, de remplacer la personne qui interrompt sa carrière par un chômeur complet. L'interruption de carrière est donc un nouveau moyen de lutter contre le chômage par la redistribution du travail.

Au cours de la seconde moitié des années 80, la situation économique s'améliore et la croissance reprend vigueur. Il faut toutefois attendre 1988 pour enregistrer une baisse du nombre d'allocataires.

Durant la décennie 80, la proportion des assurés contre le chômage qui bénéficie, tous régimes confondus, d'une allocation à charge de l'ONEM atteint des sommets: en 1980, elle était encore de 26 %; en 1987, au plus fort de la dégradation de la situation du marché de l'emploi, elle grimpe à 38 % (cf. graphique 9). Par contre le taux₁ de chômage baisse de 19 % en 1984 à 13 % en 1989 du fait de la création des nouveaux régimes qui drainent un nombre de plus en plus considérable d'allocataires. En 1987, à côté du chômage global, ces nouveaux régimes regroupent 383 606 allocataires.



⁶ Du fait qu'un certain nombre de chômeurs complets ne sont plus demandeurs d'emploi depuis 1985, nous avons calculé le taux₁ de chômage et le taux₂ de chômage sur base des seuls chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi inoccupés dont les caractéristiques sont plus proches de la définition du chômage élaborée par le Bureau International du Travail.

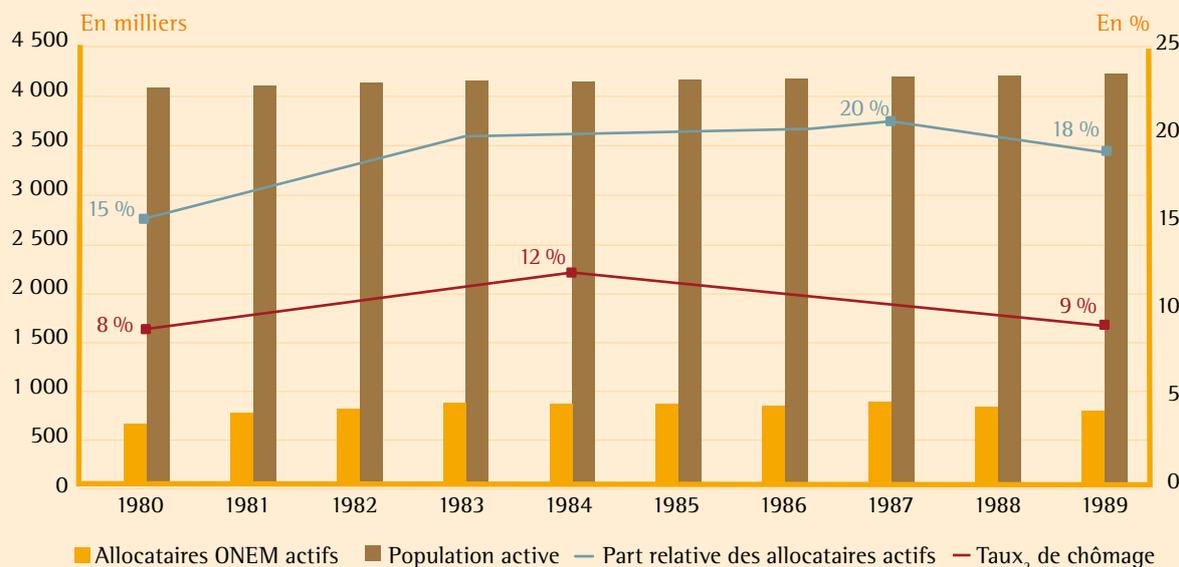
En termes de population active, il est plus difficile d'estimer la part des allocataires de l'ONEM au sein de la population active; en effet, un certain nombre de ceux-ci relèvent de la population inactive: les prépensionnés, les chômeurs âgés dispensés et les dispensés pour raisons sociales et familiales.

Aussi, nous avons divisé les allocataires de l'ONEM selon qu'ils relèvent ou non de la population active et nous les avons comparé à ces 2 populations respectives(cf. graphiques 10 et 11).

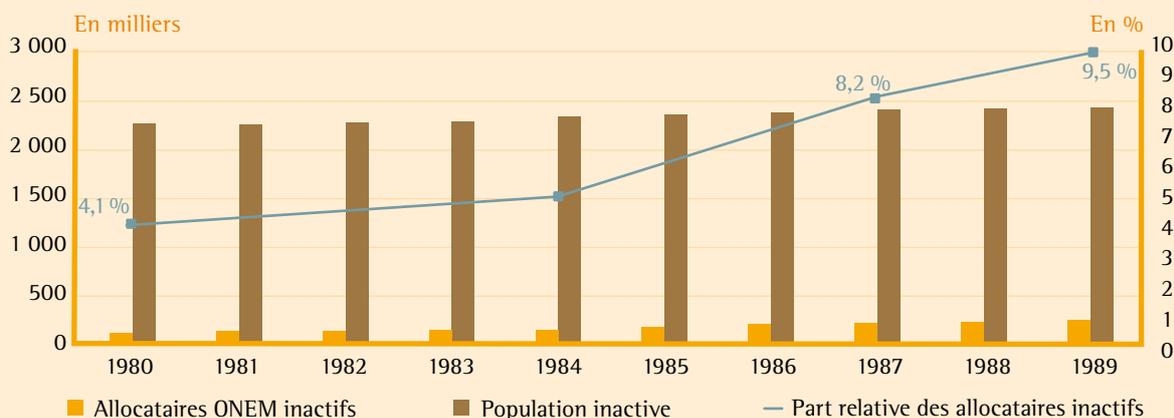
La part relative des allocataires ONEM actifs au sein de la population active progresse de 15 % en 1980 à 20 % en 1987 ce qui signifie qu'une personne active sur cinq est allocataire de l'ONEM. Quant au taux₂ de chômage proprement dit, il augmente jusqu'à l'introduction en 1985 des dispenses passives; ensuite, il décroît pour se situer aux alentours des 9 % en 1989.

La part des allocataires ONEM inactifs dans la population inactive de 15 à 64 ans progresse de manière vertigineuse; en 10 ans elle passe de 4,1 % à 9,5 %.

Graphique 10 - Evolution de la population active, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM qui relèvent de cette population, de la part de ceux-ci dans cette population et du taux₂ de chômage – années 1980 à 1989



Graphique 11 - Evolution de la population inactive, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM qui relèvent de cette population et de la part de ceux-ci dans cette population – années 1980 à 1989



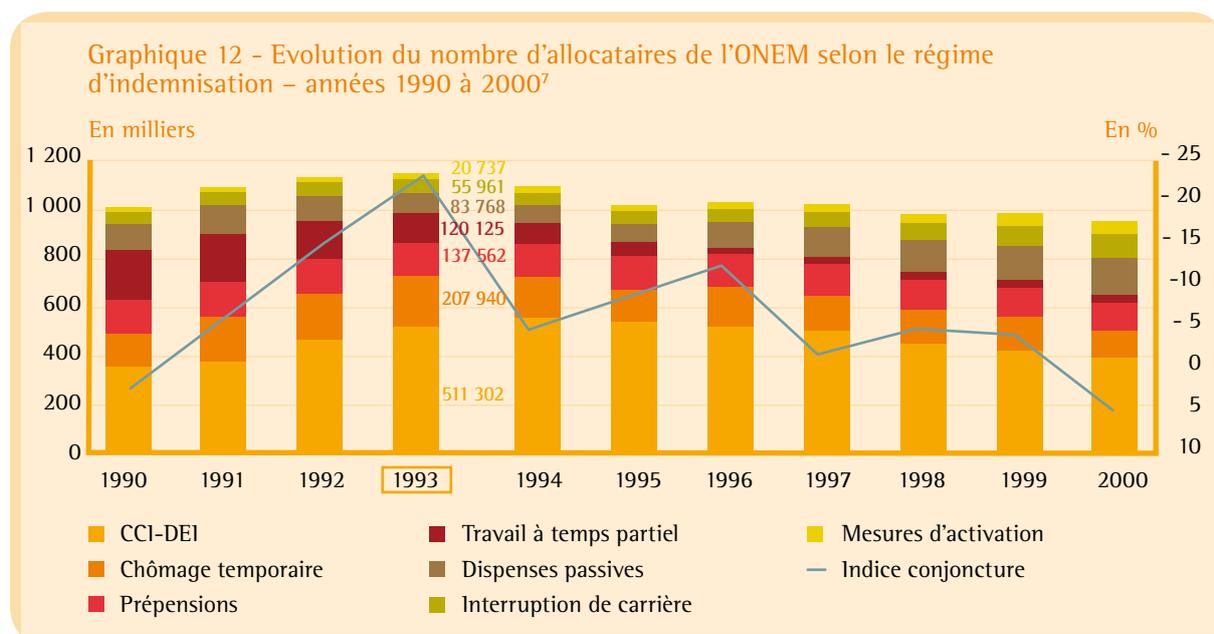
Les années 90

Le début de la décennie 90 se caractérise par un renversement de la conjoncture économique suite aux événements de la guerre du Golfe et de la réunification allemande. La politique de taux d'intérêts élevés pratiquée par l'Allemagne conduit à une crise du système monétaire européen. En 1993, la Belgique est en récession.

Grevée d'un endettement considérable, la Belgique se résigne à renforcer sa politique d'austérité. Une des mesures d'économie consiste à rendre moins attractif le statut de travailleur à temps réduit pour échapper au chômage en le remplaçant dans un premier temps par celui de travailleur à temps partiel involontaire et dans un second temps par celui de travailleur à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenu. A la différence du premier, ce dernier statut ne prend plus comme point de repère l'occupation théorique à temps plein mais l'allocation de chômage théorique qui serait perçue en cas de chômage complet. En conséquence, la plupart des travailleur(se)s à temps partiel cohabitante(s) perdirent le bénéfice d'une allocation de garantie de revenu. Entre 1993 et 1996, le nombre de travailleur(se)s à temps partiel chuta de 120 125 unités à 28 123 et les

dépenses y afférant, de 13,32 milliards BEF à 3,67 milliards BEF.

Les années 90 sont surtout marquées par le retour de l'ONEM en tant qu'acteur de réinsertion parallèlement aux organismes régionaux. Diverses formules d'activation viennent étoffer les quelques formules déjà existantes au niveau de l'Office à savoir, les chômeurs mis au travail (depuis 1945⁸), l'occupation des chômeurs difficiles à placer dans des ateliers protégés (depuis 1978) et les ALE (depuis 1987). Cette dernière formule est d'ailleurs rendue obligatoire en 1994 (obligation pour les communes d'instituer une ALE, inscription d'office des chômeurs de longue durée), ce qui lui donne un certain coup de fouet: le nombre de dispensés du fait d'une occupation en ALE grimpe en effet de 3 208 par mois en 1996 à 16 416 en 1999. Ces nouvelles formules d'activation consistent à transformer l'allocation de chômage en subside salarial; l'allocation vient en déduction du salaire net payé par l'employeur. Cependant, à la différence des formules d'activation précédentes, les travailleurs activés sont insérés dans le circuit de travail ordinaire (cf. graphique 12).



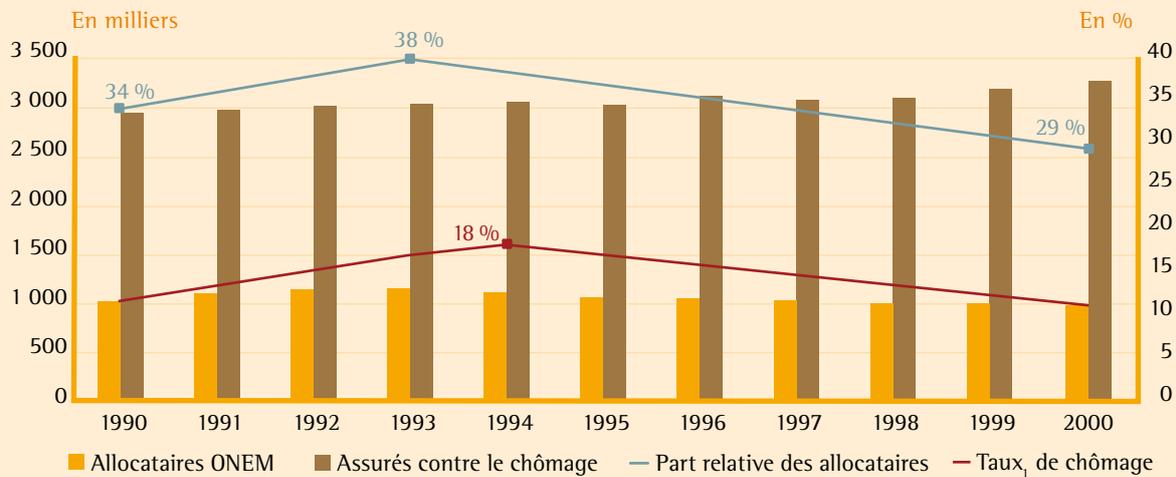
⁷ Les mesures d'activation englobent non seulement les dispenses actives mais également l'ensemble des formules d'activation mises en place par l'ONEM.

⁸ Les CMT ont été transférés aux régions en 1989; leur statut a été modifié et renommé "contractuels subventionnés".

La première formule date de fin 1995; il s'agit des contrats de première expérience professionnelle. Viennent ensuite les programmes de transition professionnelle (1997), les emplois-services (1997), les contrats d'économie sociale d'insertion (1999), les allocations d'accompagnement (1999), etc. En 2000, le nombre d'allocataires activés s'élève déjà à 51 582 personnes.

Durant la décennie 90, la proportion des assurés contre le chômage qui bénéficie tous régimes confondus d'une allocation à charge de l'ONEM se tasse après avoir atteint un pic de 38 % au cours de l'année de crise 1993. Cette baisse s'explique par la régression du nombre d'allocataires conjuguée à la progression de la population assurée contre le chômage (cf. graphique 13). Quant aux taux_i de chômage, il atteint un pic de 18 % en 1994 avant de baisser progressivement durant les années ultérieures.

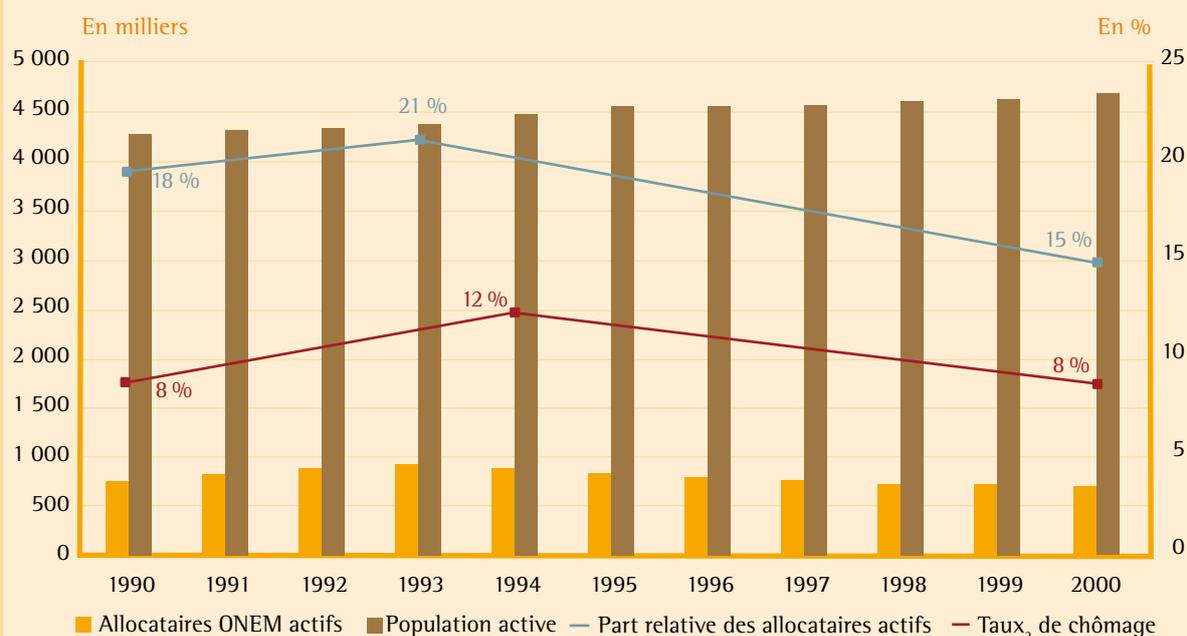
Graphique 13 - Evolution du nombre d'assurés contre le chômage, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM, de la part relative de ceux-ci et du taux_i de chômage – années 1990 à 2000



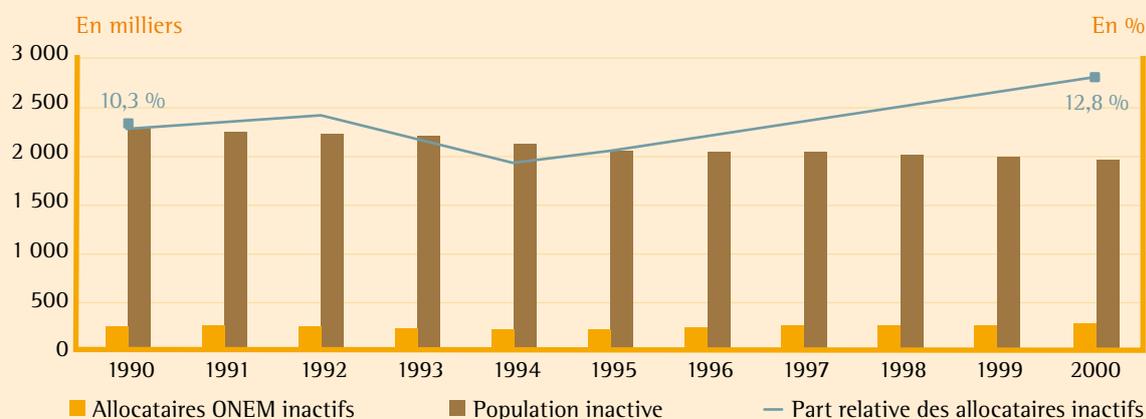
On constate les mêmes tendances lorsqu'on aborde la population active: après un pic de 21 % en 1993, la part relative des allocataires ONEM actifs se replie vers les 15 % en 2000. Quant au taux₂ de chômage, il flambe durant la crise de 1993-1994 pour retrouver ensuite le même niveau que 1990 (8 %) (cf. graphique 14).

Si le taux₂ de chômage se maintient toujours dans des limites acceptables, c'est en partie grâce au nombre grandissant d'allocataires qui passent dans la population inactive: en 2000, ils représentent 12,8 % de la population inactives de 15 à 64 ans (cf. graphique 15).

Graphique 14 - Evolution de la population active, du nombre d'allocataires actifs à charge de l'ONEM, de la part relative de ceux-ci et du taux₂ de chômage - années 1990 à 2000



Graphique 15 - Evolution de la population inactives, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM qui relèvent de cette population et de la part de ceux-ci dans cette population - années 1990 à 2000



Les années 2000

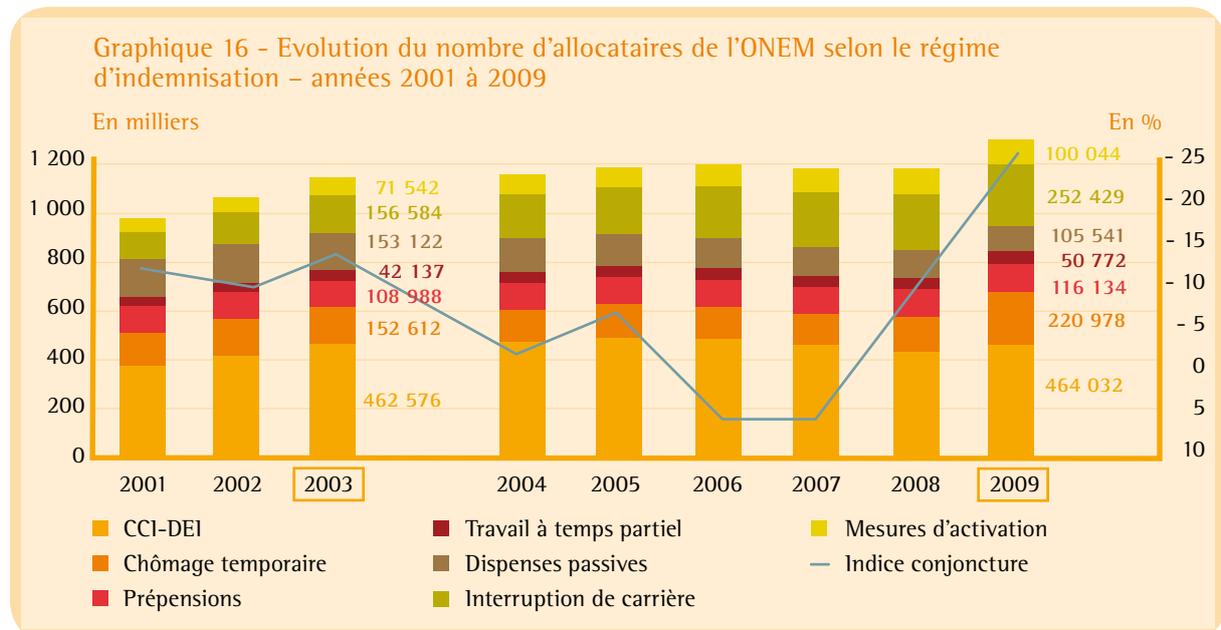
Le rôle de réinsertion de l'ONEM s'accroît encore au cours des années 2000; sous la poussée européenne, l'activation des allocations de chômage devient une des missions les plus importantes de l'Office. En 2002, le Plan Activa remplace de nombreuses mesures d'activation disparates prises précédemment. Ce plan combine les réductions de cotisations sociales octroyées aux employeurs et l'activation des allocations sous forme de subside salarial. Il s'adresse non seulement aux chômeurs complets indemnisés mais également aux autres demandeurs d'emploi inscrits non indemnisés afin de combattre le chômage de longue durée. Par ailleurs, pour augmenter le taux d'emploi des 50 ans et plus qui s'avère en Belgique particulièrement bas, un complément de reprise du travail est instauré. Le chômeur âgé de 50 ans et plus qui a droit au complément d'ancienneté peut dans certains cas bénéficier d'un complément mensuel de reprise du travail s'il reprend un travail salarié. Cette allocation permet ainsi de contrebalancer le frein à l'emploi que constituait le complément d'ancienneté. Plus tard, l'indemnité complémentaire de prépension restera aussi acquise en cas de reprise du travail d'un prépensionné.

L'activation du comportement de recherche d'emploi dans le chef des demandeurs d'emploi devient également une préoccupation importante; on insiste de plus en plus sur la nécessité d'accompagner les demandeurs d'emploi, le plus tôt possible et pour bien faire, dès leur entrée en chômage. Les moyens des organismes régionaux de placement sont renforcés et une nouvelle mission est assignée à l'ONEM: assurer le suivi des efforts de réinsertion des demandeurs d'emploi indemnisés afin de les aider et le cas échéant de les sanctionner en cas de mauvaise volonté attestée.

En 2006, est lancé le Pacte de solidarité entre les générations. L'activation des plus âgés en constitue l'objectif principal. Le complément de reprise du travail est optimisé, les durées de carrière pour l'octroi des prépensions sont augmentées, des cellules pour l'emploi sont prévues pour accompagner les travailleurs licenciés dans le cadre des restructurations. Pour les plus jeunes, de nouvelles allocations sont aussi introduites: l'allocation de stage, de formation et d'établissement (cf. graphique 16).



Evolution



Alors que l'année 2000 coïncide avec un pic de haute conjoncture, les années ultérieures se caractérisent par un renversement de la conjoncture qui durera jusqu'en 2003.

Lorsque l'on compare les graphiques 16 et 12, et plus particulièrement les années 2003 et 1993 qui sont toutes deux des années de basse conjoncture, on relève l'évolution suivante sur 10 ans:

- une baisse des prépensions (- 30 000 unités), largement compensée par une hausse importante des dispenses passives (+ 69 000 unités) c.-à-d. essentiellement du nombre de chômeurs âgés dispensés. Cette hausse trouve son origine dans le changement réglementaire opéré en décembre 1995: depuis cette date, les chômeurs âgés de 50 ans et + dont la durée de chômage est supérieure à 1 an peuvent demander une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi; précédemment, il fallait 55 ans et + et un minimum de 2 ans de chômage ou 50 ans et + et une inaptitude partielle au travail;
- une flambée de l'interruption de carrière (+ 100 000 unités) et surtout du crédit temps qui vient d'être introduit en janvier 2002 et qui s'adresse plus particulièrement aux travailleurs du secteur privé;
- une forte hausse des bénéficiaires des mesures d'activation (+ 50 000 unités).

Au cours des années 2004-2005, la conjoncture économique s'améliore; les années 2006-2007 correspondent d'ailleurs à un nouveau pic de haute conjoncture. En 2008, la Belgique bascule dans une crise mondiale d'une ampleur considérable dont les effets sur le marché de l'emploi ne se feront ressentir qu'en 2009. Pour sortir de ce marasme économique, des mesures exceptionnelles de crise sont instaurées qui mobilisent l'ensemble des régimes d'indemnisation actifs dont nous venons de retracer l'histoire.

D'abord, on fait appel au chômage temporaire et à l'interruption de carrière: l'adaptation de la durée du travail et du volume de l'emploi dans les entreprises en difficulté via le chômage temporaire de crise et le crédit-temps de crise permet aux entreprises d'adapter le nombre d'heures de travail au volume d'activité en baisse et aux travailleurs de conserver leur emploi. Le chômage temporaire – qui s'adresse normalement aux seuls ouvriers – est temporairement élargi aux employés et ses règles d'indemnisation sont améliorées. Le crédit-temps de crise vient renforcer le crédit-temps classique et ses allocations sont majorées.

Ensuite, l'activation et le travail à temps partiel sont également mis à contribution: l'amélioration du statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits vise à mettre fin à un piège à l'emploi et à encourager l'insertion par le travail à temps partiel; l'extension du complément de reprise du travail et des cellules pour l'emploi en cas de restructuration et surtout le lancement du plan d'embauche Win Win sont autant de mesures d'activation qui visent à augmenter les chances de trouver ou de retrouver du travail.

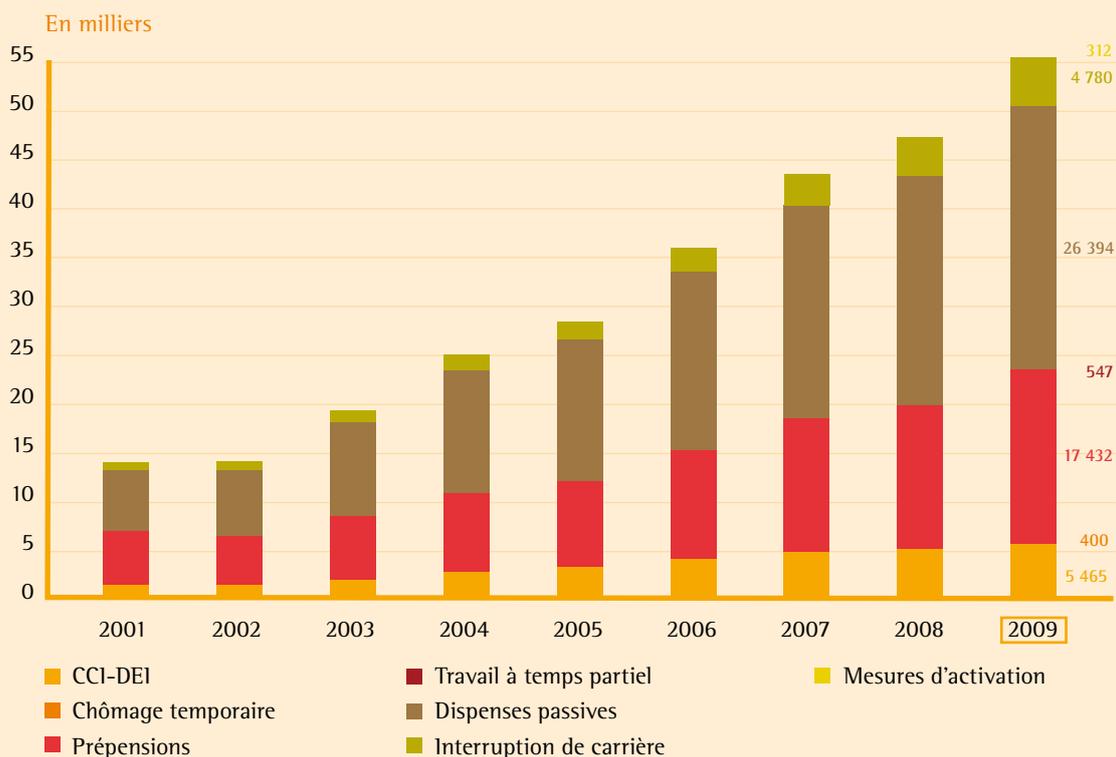
Ces différents mécanismes ont permis à la Belgique d'être un des pays qui ont le mieux résisté, sur le plan de l'emploi, à la crise au niveau européen.

Si l'on compare l'année 2009, au plus fort de la crise, et l'année 2003, année de basse conjoncture, on constate le même nombre de CCI-DE (\pm 460 000 unités) et un chômage temporaire qui remplit bien son office (+ 70 000 unités en 2009). La prépension est stable et les dispenses passives sont en régression (- 50 000 unités); l'interruption de carrière compte 100 000 personnes supplémentaires et l'activation 30 000. Lors de la crise, pourtant aiguë, de 2009, les régimes d'indemnisation passifs (prépensions et dispenses passives) n'ont donc pas été mis à contribution afin d'éviter la création d'un chômage structurel comme cela avait été le cas au cours des années 90.

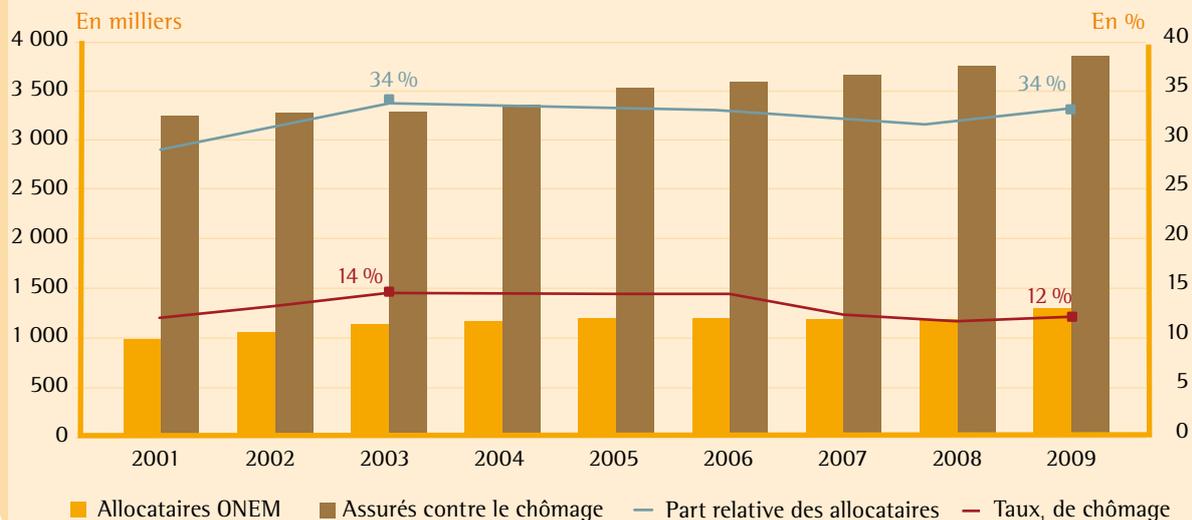
Il est un fait important qui tire à la hausse le nombre d'allocataires de l'ONEM au cours des années 2000: le relèvement par palier de l'âge de la pension des femmes de 60 à 65 ans au cours des années 1997 à 2009. En 2009, le nombre d'allocataires de sexe féminin âgés de 60 ans et + atteint déjà 55 328 unités (cf. graphique 17).

Durant la décennie 2000-2009, la part des assurés contre le chômage devenus allocataires de l'ONEM a franchi à nouveau la barre des 30 % pour atteindre 34 % en 2009 sous l'effet principalement de la montée du chômage temporaire. Quant au taux de chômage, il ne dépasse plus la barre des 15 % grâce au garde-fou que constitue le chômage temporaire (cf. graphique 18).

Graphique 17 - Evolution du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM de sexe féminin âgés de 60 ans et + - années 2001 à 2009



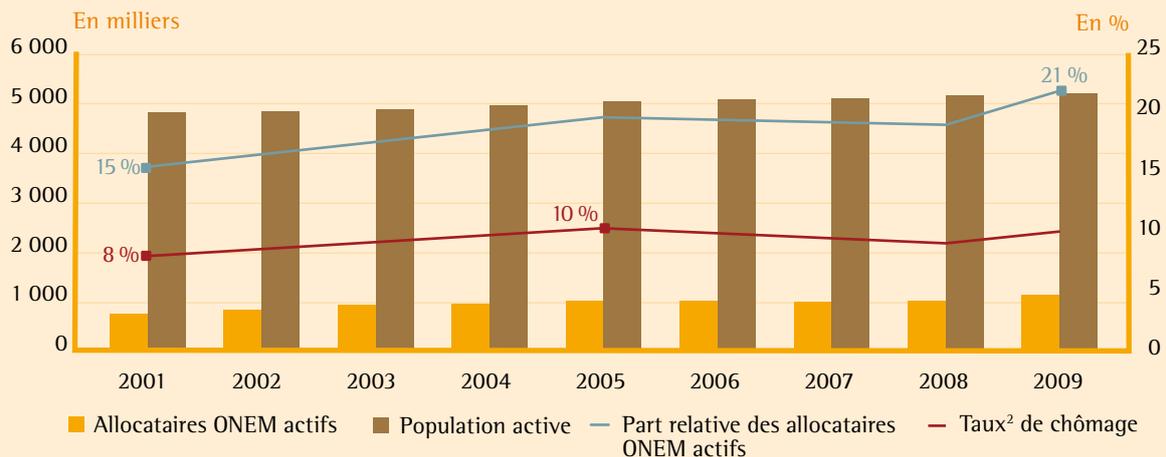
Graphique 18 - Evolution du nombre d'assurés contre le chômage, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM et du taux de chômage - années 2001 à 2009



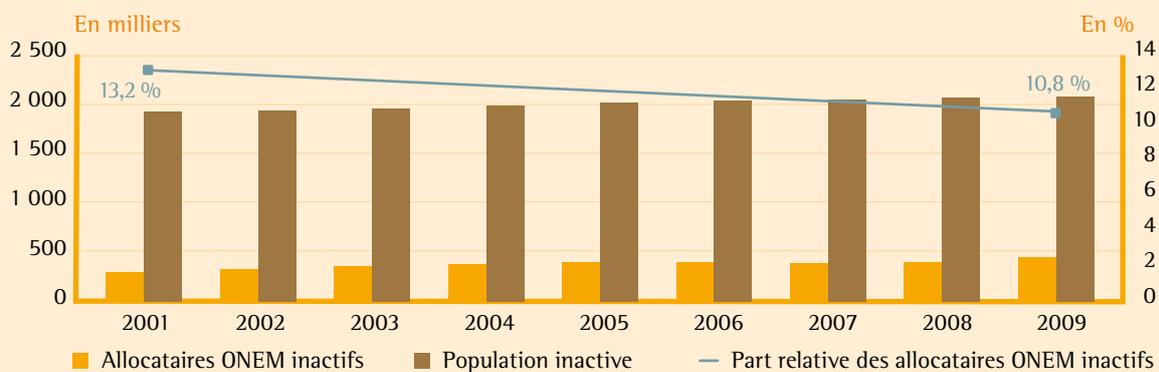
La part des allocataires actifs au sein de la population active atteint de nouveau en 2009 son plus haut niveau (21 %); quant au taux₂ de chômage, il reste cantonné aux alentours des 10 % (cf. graphique 19).

La part des allocataires inactifs au sein de la population inactive a baissé au cours des années 2000: de 13,2 % en 2001 à 10,8 % en 2009, ce qui corrobore le fait que les régimes d'indemnisation passifs n'ont pas été utilisés pour tenter de juguler la crise économique et financière qui a éclaté en 2008 (cf. graphique 20).

Graphique 19 - Evolution de la population active, du nombre d'allocataires actifs à charge de l'ONEM, de la part relative de ceux-ci et du taux₂ de chômage - années 2001 à 2009



Graphique 20 - Evolution de la population inactive, du nombre d'allocataires à charge de l'ONEM qui relèvent de cette population et de la part de ceux-ci dans cette population - années 2001 à 2009



Tableaux synoptiques

Evolution des allocataires selon le régime d'indemnisation (1945-2009)

Par ordre d'introduction du régime⁹
(avec indication du nombre d'allocataires record par régime)



⁹ Le nombre d'allocataires annuel est calculé sur la base des paiements: il s'agit du nombre mensuel moyen de paiements au cours de l'année.
Les CCI-DEI sont les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi inoccupés qu'ils soient admis sur la base de prestations de travail à temps plein ou à temps partiel volontaire ou sur la base des études; depuis 2007, nous y avons adjoint les prépensionnés demandeurs d'emploi (1 976 individus en 2009).
La différence avec le communiqué de presse mensuel est que ce dernier ne reprend pas les prépensionnés demandeurs d'emploi ni les chômeurs complets admis après un emploi à temps partiel volontaire qui sont demandeurs d'emploi à temps partiel.
Les chiffres du chômage temporaire sont seulement connus sur base mensuelle à partir de 1970; auparavant, ils étaient établis sur base journalière. Pour passer d'une base à l'autre, nous avons appliqué une clef de conversion.
Le travail à temps partiel réunit 3 statuts successifs: les travailleurs occupés à temps réduit pour échapper au chômage, les travailleurs à temps partiel involontaires et les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus.

- CCI-DEI
- Chômage temporaire
- Prépensions
- Travail à temps partiel
- Dispenses passives
- Interruption de carrière
- Mesures d'activation

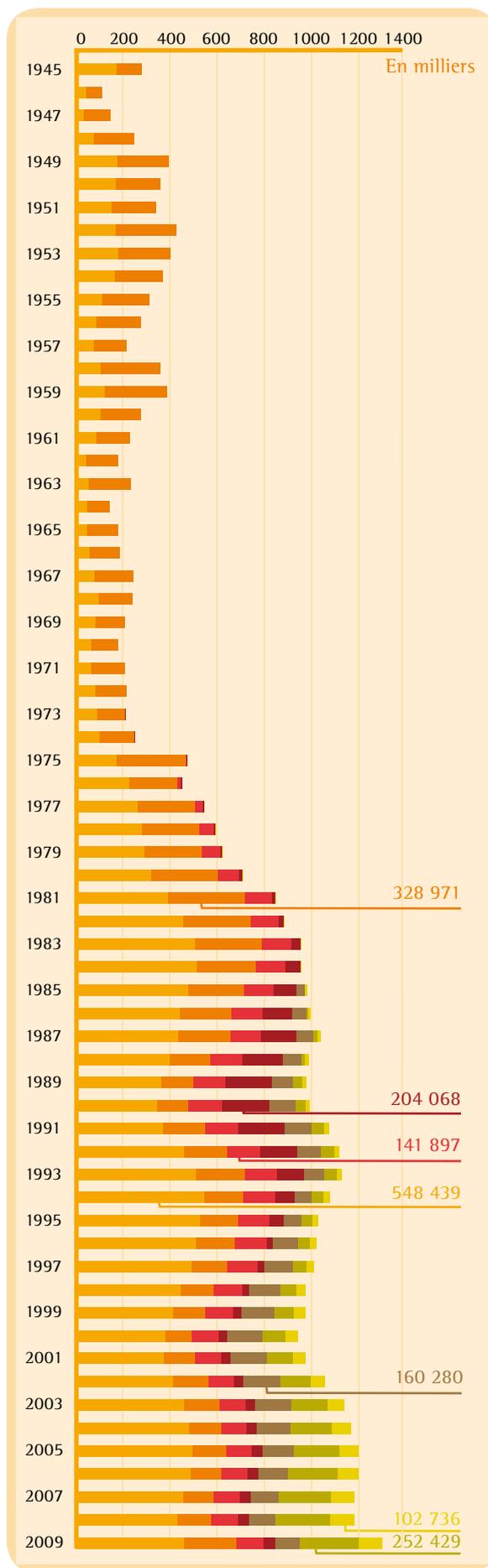


Tableau détaillant l'ensemble des données de base du graphique

Année	CCI-DEI	Chômage temporaire	Prépensions	Travail à temps partiel	Dispenses passives	Interruption de carrière	Mesures d'activation
1945	115 113	103 928					
1946	48 035	67 920					
1947	35 639	112 587					
1948	80 959	170 159					
1949	173 988	214 825					
1950	169 972	188 926					
1951	153 452	187 173					
1952	173 570	257 362					
1953	183 614	219 358					
1954	166 926	203 955					
1955	116 489	197 194					
1956	91 034	189 551					
1957	77 860	137 379					
1958	109 747	250 935					
1959	124 975	261 827					
1960	110 052	169 457					
1961	87 879	142 249					
1962	47 171	135 619					
1963	58 900	177 075					
1964	49 701	94 267					
1965	52 867	129 820					
1966	61 498	126 018					
1967	85 318	161 786					
1968	102 730	141 110					
1969	85 343	124 328					
1970	71 261	111 125					
1971	71 118	139 747					
1972	87 160	129 019		1 876			715
1973	92 173	120 925		2 172			787
1974	105 261	147 960		2 705			841
1975	178 279	291 126	4 402	3 493			837
1976	229 699	206 315	13 520	4 541			879
1977	265 614	243 285	33 763	6 032			935
1978	283 622	244 841	61 841	8 098			1 012
1979	295 865	244 802	76 815	10 134			1 087
1980	323 278	283 744	93 095	12 462			1 132
1981	393 325	328 971	114 076	16 089			1 125
1982	458 561	289 867	117 368	23 613			1 178
1983	507 615	286 329	125 537	40 311			1 270
1984	515 671	251 352	126 286	65 391			1 346
1985	479 838	237 377	124 708	97 896	35 572	2 015	8 950
1986	445 925	220 021	129 147	128 304	59 889	9 123	10 597
1987	438 010	223 996	130 541	151 849	68 948	19 769	12 499
1988	400 782	174 853	134 406	174 242	79 798	31 445	15 949
1989	366 664	136 550	139 438	197 452	94 599	39 995	17 598
1990	350 576	133 735	140 823	204 068	108 661	46 412	17 557
1991	371 525	184 221	139 713	195 963	117 645	52 817	18 564
1992	461 501	183 621	141 897	158 260	102 418	57 994	18 166
1993	511 302	207 940	137 562	120 125	83 768	55 961	20 737
1994	548 439	166 658	136 362	85 422	73 812	51 654	25 317
1995	532 374	159 329	135 442	59 753	76 579	50 124	23 728
1996	512 971	166 419	135 654	28 123	105 461	51 948	26 014
1997	495 316	150 085	130 976	28 821	123 270	57 405	30 122
1998	447 466	139 576	124 291	31 053	132 556	68 506	36 136
1999	417 669	136 467	119 491	34 467	141 860	81 787	48 905
2000	385 222	113 018	115 570	36 103	150 146	97 294	51 582
2001	379 372	133 902	111 164	38 071	157 132	111 994	53 635
2002	415 541	151 934	107 682	40 034	160 280	130 697	59 527
2003	462 576	152 612	108 988	42 137	153 122	156 584	71 542
2004	486 489	134 012	110 796	44 096	142 716	176 411	79 695
2005	500 770	141 894	109 891	47 924	132 637	194 848	79 732
2006	490 175	131 864	111 851	47 952	125 418	210 961	89 361
2007	458 378	130 569	114 320	47 516	118 705	223 319	98 210
2008	432 498	145 354	115 964	48 001	111 941	235 678	102 736
2009	464 032	220 978	116 134	50 772	105 541	252 429	100 044

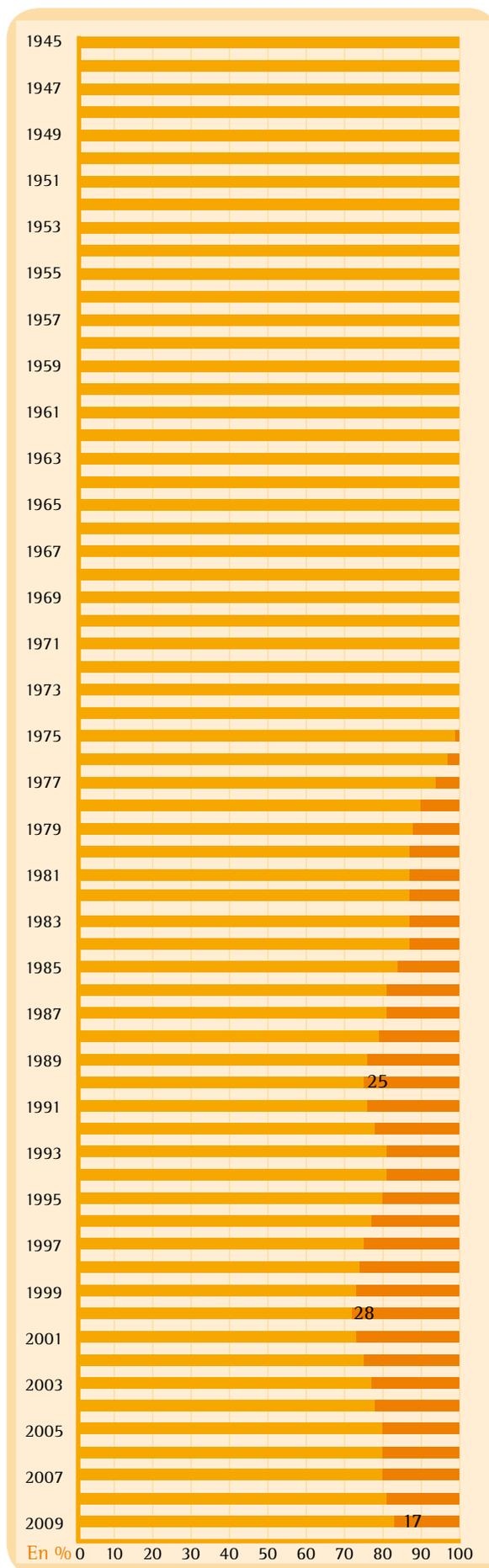
Evolution des allocataires selon la distinction régime actif / régime passif¹⁰



Evolution

¹⁰ Les régimes actifs sont les demandeurs d'emploi, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs qui interrompent leur carrière, les travailleurs en chômage temporaire et les bénéficiaires des mesures d'activation au sens large (les dispenses actives comme pour la reprise d'étude ou de formation ou pour le travail presté en ALE, les programmes de transition professionnelle, les programmes de réinsertion, le plan Activa, le plan d'embauche Win-Win, ...); les régimes passifs sont les prépensionnés, les chômeurs âgés dispensés et les dispensés pour raisons sociales et familiales.

■ Régimes actifs
■ Régimes passifs





Evolution des assurés contre le chômage, des allocataires, de la part relative de ceux-ci et du taux₁ de chômage¹¹



Evolution

¹¹ La population assurée contre le chômage est établie sur base de calculs effectués par l'ONEM à partir des données ONSS au 30 juin

- Allocataires
- Assurés contre le chômage
- Part relative des allocataires
- Taux₁ de chômage

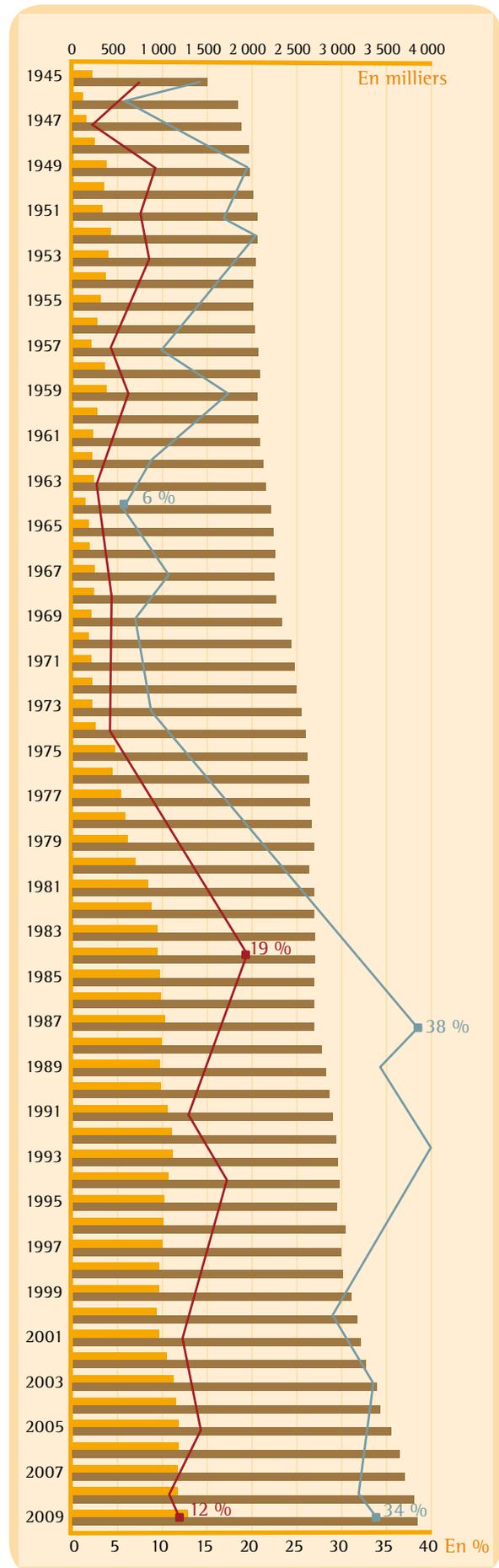
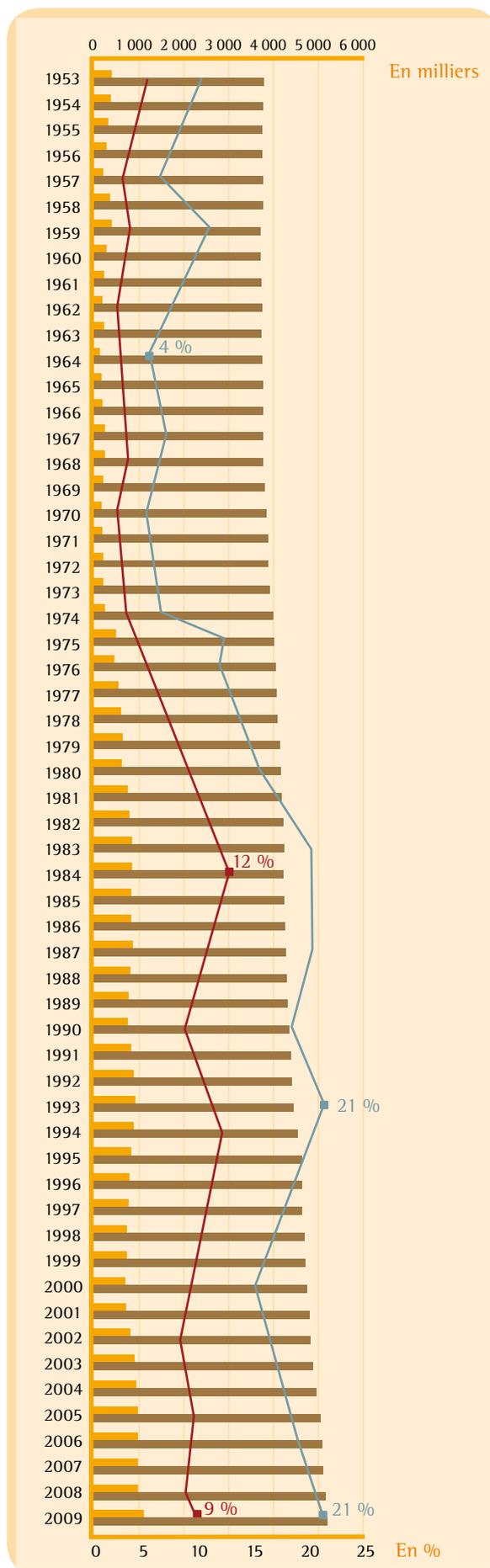


Tableau détaillant l'ensemble des données de base du graphique

Année	Allocataires	Assurés contre le chômage	Part relative des allocataires	Taux ₁ de chômage
1945	219 041	1 553 519	14	7,4
1946	115 955	1 880 268	6	2,6
1947	148 226	1 917 645	8	1,9
1948	251 118	2 003 581	13	4,0
1949	388 813	2 015 261	19	8,6
1950	358 898	2 046 599	18	8,3
1951	340 625	2 095 295	16	7,3
1952	430 932	2 097 820	21	8,3
1953	402 972	2 074 916	19	8,8
1954	370 881	2 052 458	18	8,1
1955	313 683	2 051 661	15	5,7
1956	280 585	2 071 967	14	4,4
1957	215 239	2 107 298	10	3,7
1958	360 682	2 125 656	17	5,2
1959	386 802	2 102 928	18	5,9
1960	279 509	2 108 520	13	5,2
1961	230 128	2 129 643	11	4,1
1962	182 790	2 162 162	8	2,2
1963	235 975	2 190 396	11	2,7
1964	143 968	2 253 295	6	2,2
1965	182 687	2 279 122	8	2,3
1966	187 516	2 296 739	8	2,7
1967	247 104	2 295 389	11	3,7
1968	243 840	2 308 576	11	4,4
1969	209 671	2 375 302	9	3,6
1970	182 386	2 480 001	7	2,9
1971	210 865	2 524 604	8	2,8
1972	218 770	2 540 191	9	3,4
1973	216 057	2 594 970	8	3,6
1974	256 767	2 642 205	10	4,0
1975	478 137	2 664 938	18	6,7
1976	454 954	2 684 747	17	8,6
1977	549 629	2 699 433	20	9,8
1978	599 414	2 711 844	22	10,5
1979	628 703	2 747 713	23	10,8
1980	713 711	2 754 018	27	12,0
1981	853 586	2 745 431	31	14,3
1982	890 587	2 746 874	32	16,7
1983	961 062	2 753 388	35	18,4
1984	960 046	2 753 296	35	18,7
1985	986 356	2 739 237	36	17,5
1986	1 003 006	2 740 929	37	16,3
1987	1 045 612	2 746 935	38	15,9
1988	1 011 475	2 825 804	36	14,2
1989	992 296	2 873 253	35	12,8
1990	1 001 832	2 916 367	34	12,0
1991	1 080 448	2 951 419	37	12,6
1992	1 123 856	2 995 940	38	15,4
1993	1 137 395	3 014 004	38	17,0
1994	1 087 664	3 036 279	36	18,1
1995	1 037 330	3 003 482	35	17,7
1996	1 026 589	3 095 953	33	16,6
1997	1 015 994	3 052 515	33	16,2
1998	979 584	3 075 228	32	14,6
1999	980 645	3 168 452	31	13,2
2000	948 935	3 233 464	29	11,9
2001	985 270	3 268 715	30	11,6
2002	1 065 695	3 312 596	32	12,5
2003	1 147 561	3 411 394	34	13,6
2004	1 174 215	3 481 722	34	14,0
2005	1 207 697	3 595 522	34	13,9
2006	1 207 582	3 637 918	33	13,5
2007	1 191 017	3 693 905	32	12,4
2008	1 192 173	3 744 156	32	11,6
2009	1 309 930	3 838 408	34	12,1

Evolution de la population active, des allocataires actifs, de la part relative de ceux-ci et du taux₂ de chômage¹²



¹² Les chiffres de la population active sont issus des séries clôturées de la BNB jusqu'en 1996 et des séries non clôturées entre 1997 et 2009.

- Allocataires actifs
- Population active
- Part relative des allocataires
- Taux₂ de chômage

Tableau détaillant l'ensemble des données de base du graphique

Année	Allocataires actifs	Population active	Part relative des allocataires	Taux ₂ de chômage
1953	402 972	3 701 232	11	5,0
1954	370 881	3 692 930	10	4,5
1955	313 683	3 660 881	9	3,2
1956	280 585	3 674 748	8	2,5
1957	215 238	3 684 045	6	2,1
1958	360 683	3 688 342	10	3,0
1959	386 802	3 636 723	11	3,4
1960	279 509	3 632 816	8	3,0
1961	230 128	3 639 259	6	2,4
1962	182 789	3 670 544	5	1,3
1963	236 007	3 656 590	6	1,6
1964	143 968	3 667 739	4	1,4
1965	182 687	3 681 540	5	1,4
1966	187 516	3 683 581	5	1,7
1967	247 104	3 685 724	7	2,3
1968	243 840	3 693 912	7	2,8
1969	209 671	3 722 214	6	2,3
1970	182 635	3 765 773	5	1,9
1971	202 015	3 788 795	6	1,9
1972	218 770	3 799 591	6	2,3
1973	216 057	3 837 195	6	2,4
1974	256 767	3 899 595	7	2,7
1975	478 138	3 923 129	12	4,5
1976	454 953	3 962 437	11	5,8
1977	549 629	3 980 921	14	6,7
1978	599 414	4 005 266	15	7,1
1979	628 703	4 056 100	16	7,3
1980	620 616	4 069 411	15	7,9
1981	739 510	4 093 666	18	9,6
1982	773 219	4 119 533	19	11,1
1983	835 525	4 137 485	20	12,3
1984	833 760	4 131 784	20	12,5
1985	826 076	4 150 216	20	11,6
1986	813 970	4 167 468	20	10,7
1987	846 123	4 180 612	20	10,5
1988	797 271	4 197 134	19	9,5
1989	758 259	4 217 162	18	8,7
1990	752 348	4 250 932	18	8,2
1991	823 090	4 284 658	19	8,7
1992	879 542	4 311 373	20	10,7
1993	916 065	4 347 258	21	11,8
1994	877 491	4 446 000	20	12,3
1995	825 308	4 527 000	18	11,8
1996	785 535	4 527 000	17	11,3
1997	761 970	4 536 000	17	10,9
1998	722 997	4 576 000	16	9,8
1999	719 294	4 598 000	16	9,1
2000	683 218	4 647 000	15	8,3
2001	716 974	4 701 000	15	8,1
2002	797 733	4 717 000	17	8,8
2003	885 451	4 768 000	19	9,7
2004	920 703	4 847 000	19	10,0
2005	965 168	4 927 000	20	10,2
2006	970 313	4 972 000	20	9,9
2007	957 992	4 988 000	19	9,2
2008	964 268	5 043 000	19	8,6
2009	1 088 255	5 077 000	21	9,1



Evolution des allocataires et de l'indice de la conjoncture économique¹³



Evolution

¹³ L'indice brut désaisonnalisé de la conjoncture de la Banque Nationale de Belgique est établi sur la base annuelle en calculant la moyenne des 12 indices mensuels; en mars 2009, cet indicateur a subi une révision méthodologique que nous avons répercutée rétroactivement jusqu'en juillet 2002.

Il est clair que lorsque la conjoncture se détériore, le nombre d'allocataires augmente et inversement. Une seule exception: en 1992 et 1993, le nombre d'allocataires diminue alors que la conjoncture empire. Cette contradiction apparente s'explique par la double modification du statut de travailleur à temps partiel; en 2 ans, plus de 75 000 travailleurs à temps partiel perdent l'octroi d'une allocation de garantie de revenu provoquant ainsi une baisse "artificielle" du nombre d'allocataires.

■ Evolution annuelle du nombre d'allocataires (au-dessus en %)

— Indice brut désaisonnalisé de la conjoncture de la BNB (en-dessous - en ordre inversé)

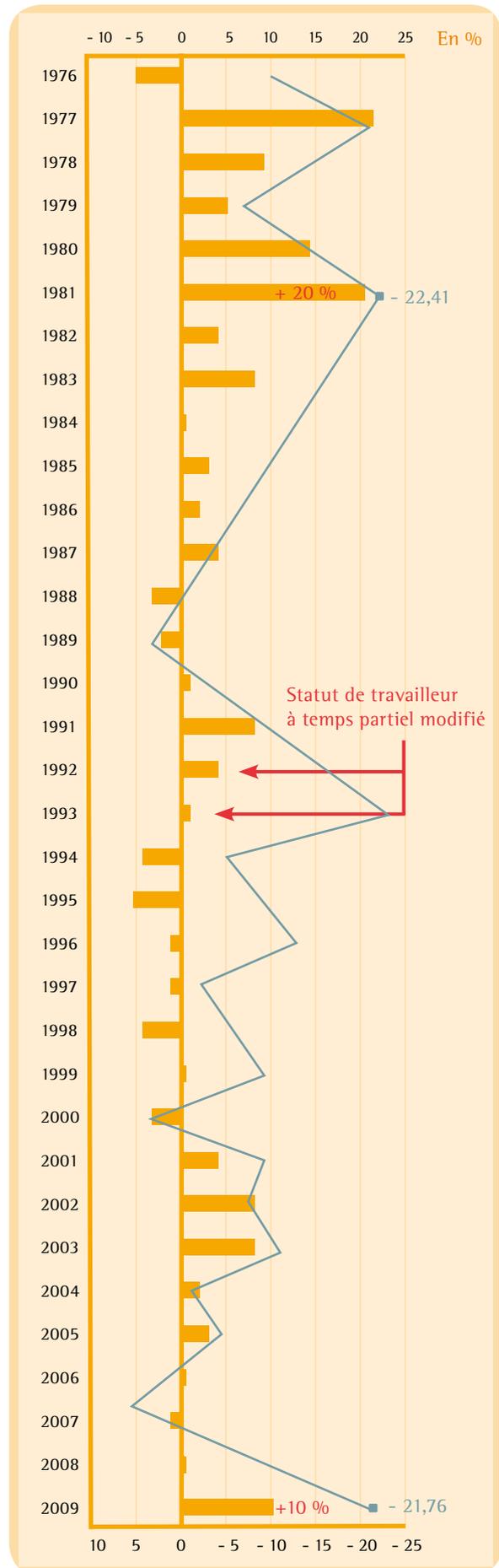


Tableau détaillant l'ensemble des données de base du graphique

Année	Evolution annuelle du nombre d'allocataires	Evolution annuelle du nombre d'allocataires (en %)	Indice brut désaisonnalisé de la conjoncture de la BNB
1976	- 23 183	- 5	- 9,75
1977	94 676	21	- 21,37
1978	49 784	9	- 17,78
1979	29 289	5	- 7,62
1980	85 008	14	- 18,86
1981	139 875	20	- 22,41
1982	37 001	4	- 17,54
1983	70 475	8	- 16,95
1984	- 1 017	0	- 11,81
1985	26 311	3	- 10,33
1986	16 649	2	- 10,81
1987	42 606	4	- 9,04
1988	- 34 136	- 3	- 1,54
1989	- 19 180	- 2	2,58
1990	9 536	1	1,08
1991	78 616	8	- 10,18
1992	43 408	4	- 15,01
1993	13 539	1	- 22,83
1994	- 49 731	- 4	- 5,90
1995	- 50 334	- 5	- 10,53
1996	- 10 741	- 1	- 12,14
1997	- 10 595	- 1	- 2,48
1998	- 36 411	- 4	- 4,84
1999	1 062	0	- 4,33
2000	- 31 711	- 3	4,19
2001	36 336	4	- 9,44
2002	80 424	8	- 8,42
2003	81 866	8	- 11,76
2004	26 654	2	- 1,08
2005	33 482	3	- 4,48
2006	- 115	0	5,20
2007	- 16 564	- 1	4,78
2008	1 156	0	- 6,32
2009	117 757	10	- 21,76



Evolution des taux de chômage et de la croissance économique¹⁴

Année	Taux ₁ de chômage	Taux ₂ de chômage	Taux de chômage classique	Taux de chômage harmonisé		Croissance économique
				Belgique	UE-15	
1945	7,4					
1950	8,3					
1955	5,7	3,2				
1960	5,2	3,0				
1965	2,3	1,4				
1970	2,9	1,9				
1975	6,7	4,5	5,2			- 1,3
1976	8,6	5,8	6,6			+ 5,6
1977	9,8	6,7	7,6			+ 0,6
1978	10,5	7,1	8,1			+ 2,8
1979	10,8	7,3	8,4			+ 2,3
1980	12,0	7,9	9,1			+ 4,5
1981	14,3	9,6	11,1			- 0,3
1982	16,7	11,1	13,0			+ 0,6
1983	18,4	12,3	14,2	10,7		+ 0,3
1984	18,7	12,5	14,4	10,8		+ 2,5
1985	17,5	11,6	13,4	10,1		+ 1,7
1986	16,3	10,7	12,4	10,0		+ 1,8
1987	15,9	10,5	12,0	9,8		+ 2,3
1988	14,2	9,5	10,9	8,8		+ 4,7
1989	12,8	8,7	9,9	7,4		+ 3,5
1990	12,0	8,2	9,5	6,6		+ 3,1
1991	12,6	8,7	10,0	6,4		+ 1,8
1992	15,4	10,7	11,0	7,1		+ 1,5
1993	17,0	11,8	12,6	8,6	10,0	- 1,0
1994	18,1	12,3	13,2	9,8	10,4	+ 3,2
1995	17,7	11,8	13,2	9,7	10,0	+ 2,4
1996	16,6	11,3	13,0	9,5	10,1	+ 1,4
1997	16,2	10,9	12,6	9,2	9,8	+ 3,7
1998	14,6	9,8	11,8	9,3	9,3	+ 1,9
1999	13,2	9,1	11,0	8,5	8,5	+ 3,5
2000	11,9	8,3	10,2	6,9	7,7	+ 3,7
2001	11,6	8,1	10,0	6,6	7,3	+ 0,8
2002	12,5	8,8	10,4	7,5	7,6	+ 1,4
2003	13,6	9,7	11,3	8,2	8,0	+ 0,8
2004	14,0	10,0	11,9	8,4	8,1	+ 3,2
2005	13,9	10,2	12,1	8,4	8,1	+ 1,8
2006	13,5	9,9	11,8	8,3	7,7	+ 2,8
2007	12,4	9,2	10,7	7,5	7,0	+ 2,9
2008	11,6	8,6	10,0	7,0	7,1	+ 1,0
2009	12,1	9,1	10,9	7,9	9,0	- 3,0



¹⁴ Le taux de chômage est le rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi inoccupés et le nombre d'assurés contre le chômage. Le taux₂ de chômage est le rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi inoccupés et la population active (source: BNB). Le taux de chômage classique est le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (indemnisés ou non) et la population active (source: BNB). Le taux de chômage est harmonisé au niveau européen afin de permettre les comparaisons entre pays; cette harmonisation s'opère via les Enquêtes sur les Forces de Travail qui sont menées dans chaque pays de manière standardisée. Eurostat est l'organisme européen qui s'occupe de la coordination de ces enquêtes. La croissance économique est le taux de croissance du PIB (produit intérieur brut) en volume (source: OCDE).



Evolution des dépenses, des recettes, des frais de fonctionnement et de la gestion financière

Introduction

Dès 1961, l'institution chargée de la réglementation du chômage en Belgique a été dénommée Office national de l'emploi, mettant ainsi davantage l'accent sur une politique active de l'emploi. Dans les années 60, le rôle des services de l'emploi de l'ONEM a progressivement été élargi par une collaboration active au régime du marché de l'emploi. L'année 1961 a également été un tournant dans la politique de la formation professionnelle pour adultes à l'ONEM qui a été développée. Outre "l'assurance-chômage", le budget et la comptabilité de l'ONEM comportaient également un volet "emploi et services de placement" ainsi qu'un volet "formation professionnelle".

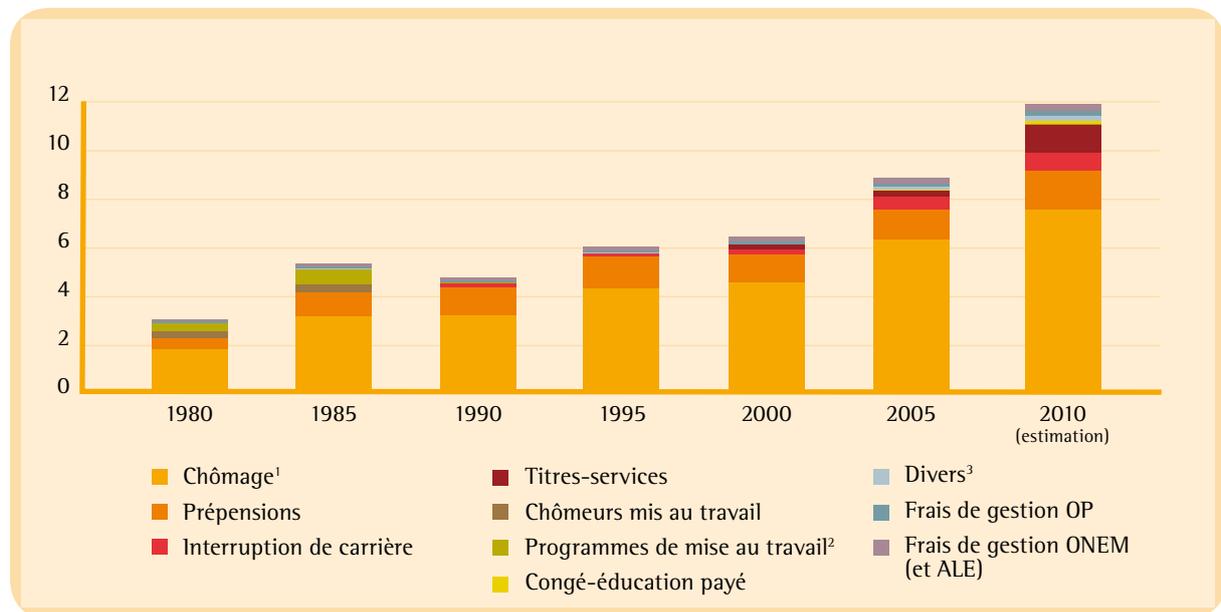
Le 1^{er} janvier 1979, les activités et les services de l'ONEM ont été scindés en deux entités: d'un côté, l'emploi (en ce compris la formation professionnelle) et de l'autre, le chômage. Pour préparer cette scission, en 1975, l'ONEM avait déjà entrepris une séparation extra-comptable par région, des volets emploi et formation professionnelle dans son budget ainsi que dans sa comptabilité. La loi particulière du 8 avril 1980 relative aux réformes institutionnelles a sanctionné le principe d'une nouvelle répartition des activités de l'ONEM; l'assurance-chômage est ainsi restée une matière fédérale, tandis que la formation professionnelle et l'emploi, eux, sont respectivement devenus des matières communautaires et régionales.

L'ONEM a, en outre, continué à établir tant les budgets nationaux que les budgets régionaux et communautaires, tout comme il a continué à en tenir la comptabilité jusqu'à sa scission le 1^{er} mars 1989. Pendant une période de transition de quelques mois, suite à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, l'ONEM a continué à être chargé des dépenses se rapportant aux compétences transférées aux régions et aux communautés.



Evolution des dépenses

L'aperçu qui suit retrace l'évolution des dépenses de l'ONEM depuis 1980:



(en milliers EUR)



Evolution

Rubriques	1980	1985	1990	1995	2000	2005 (estimation)	2010 (estimation)
• Chômage ¹	1 725 819	3 067 566	3 120 794	4 273 422	4 507 320	6 376 731	7 539 755
• Prépensions	459 483	1 023 542	1 202 227	1 294 636	1 162 762	1 254 915	1 585 255
• Crédit-temps et interruption de carrière	0	1 284	125 833	132 028	235 705	552 341	785 531
• Titres-services	0	0	0	0	1 762	239 142	1 171 416
• Chômeurs mis au travail	292 943	321 776	11 745	94	0	0	0
• Programmes de mise au travail ²	318 174	639 312	41 012	7 221	2 655	17 260	45 775
• Congé-éducation payé	0	0	0	0	0	60 000	90 846
• Divers ³	30 165	31 704	23 971	33 198	24 849	87 369	241 503
• Frais de gestion OP	51 727	83 106	92 439	124 001	135 018	162 300	209 554
• Frais de gestion ONEM (et ALE)	76 513	118 163	107 596	142 482	169 639	225 511	265 775
• dont ALE	0	0	0	8 832	23 868	33 689	32 350
• Dépenses totales	2 954 824	5 286 453	4 725 617	6 007 082	6 239 710	8 975 569	11 935 410
• Evolution	100 %	179 %	160 %	203 %	211 %	304 %	404 %
• Dépenses totales (en prix 1980)	2 954 824	3 902 478	3 207 085	3 626 220	3 525 825	4 586 077	5 550 949
• Evolution	100 %	132 %	109 %	123 %	119 %	155 %	188 %

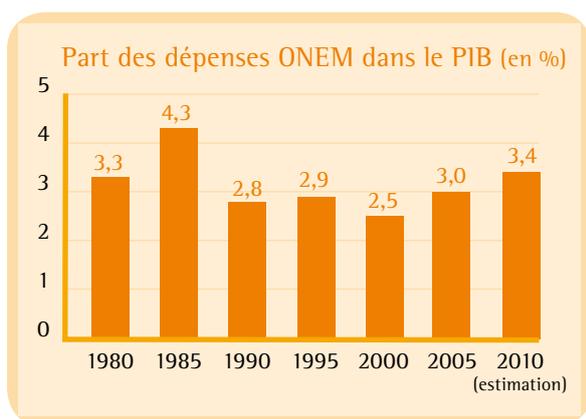
1 Chômage complet, chômage temporaire, allocations d'activation et autres allocations.

2 Troisième circuit du travail, Cadre spécial temporaire, contractuels subventionnés, etc.

3 Indemnité compensatoire du taux de change, primes aux travailleurs frontaliers, reclassement professionnel, etc.

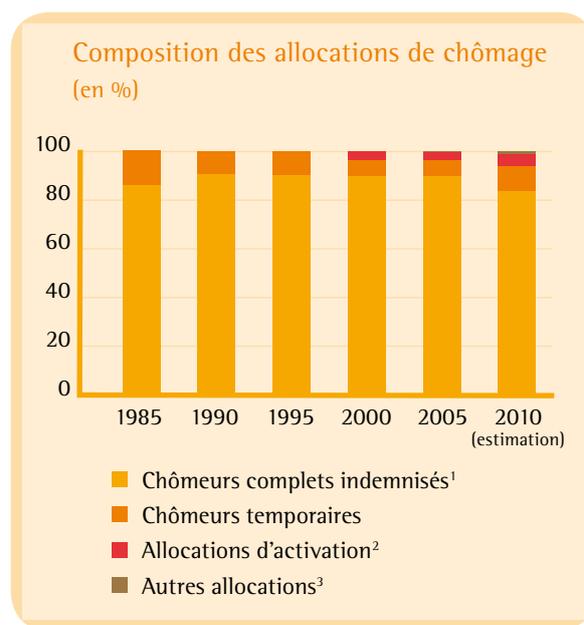
Ces chiffres font apparaître que, sur une période de trente ans, les dépenses de l'ONEM ont quadruplé. Exprimées en prix de 1980, les dépenses de l'ONEM ont pratiquement doublé.

La part des dépenses ONEM dans le produit intérieur brut a, quant à elle, connu l'évolution suivante:



La principale rubrique concerne évidemment les allocations de chômage qui représentent actuellement 63 % des dépenses de l'ONEM (par rapport à 58 % en 1980). Dans les années 80, cette rubrique budgétaire se composait uniquement de chômage complet et de chômage partiel (ou temporaire). A partir de 1998, un nouveau groupe y a été ajouté, à savoir les allocations d'activation (programmes de transition professionnelle, plans services, ACTIVA, etc.).

En 2001, un nouveau groupe a vu le jour; celui-ci se composait d'autres allocations comme, par exemple, les vacances jeunes, les vacances seniors et les accueillants d'enfants.



- 1 Chômeurs complets indemnisés-demandeurs d'emploi, chômeurs en formation professionnelle, chômeurs faisant des études et autres dispenses, temps partiels volontaires, etc.
- 2 Dispensés pour raison d'activités ALE, programmes de transition professionnelle, mesures de formation, Sine, ACTIVA, etc.
- 3 Accueillants d'enfants, pécule de vacances seniors, pécule de vacances jeunes, etc.

Les prépensions sont apparues en 1975 avec l'instauration du régime de la prépension conventionnelle pour les travailleurs licenciés âgés d'au moins 60 ans. En 1976, a été instaurée la prépension légale, laquelle a été accordée à la demande des travailleurs âgés. Après 1982, ce régime n'a plus été prolongé. La prépension à mi-temps est accordée depuis 1993 mais elle ne remporte pas un franc succès. Depuis 1980, les dépenses totales en prépension ont plus que triplé.

Le régime de l'interruption de carrière, lui, a été instauré par le truchement de la loi de redressement de 1985. En 1995, ce régime a été élargi à des interruptions de carrière spécifiques, notamment pour soins palliatifs et congé parental. A compter de 2002, pour le secteur privé, ce régime a été remplacé par le régime du crédit-temps. Actuellement, la part de l'interruption de carrière et du crédit-temps s'élève à 6,6 % des dépenses totales de l'ONEM.

Pour sa part, le régime des titres-services a fait ses vrais débuts dans la deuxième moitié de l'année 2003, avec, par titre-service, une intervention financière de la Région et de l'ONEM. A partir de 2004, l'intervention financière a été intégralement prise en charge par l'ONEM. En 2006, le régime des titres-services a été élargi à l'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes. Les dépenses pour les titres-services ont augmenté de façon exponentielle pour atteindre, aujourd'hui, 9,9 % des dépenses totales de l'ONEM.

Une autre mesure, qui s'est adressée à l'ensemble des chômeurs indemnisés, fut l'occupation de chômeurs par des administrations publiques, par des établissements d'enseignement ou par quelques autres établissements et ASBL. Dans les années 1985-1986, les dépenses pour les chômeurs mis au travail ont atteint leur point culminant, après quoi cette mesure a été supprimée et remplacée par un régime de contractuels subventionnés par la loi du 20 février 1990 sur le statut unique.

La hausse du chômage dans les années 70 a contraint l'Etat à intervenir de manière contraignante sur le marché de l'emploi en créant des emplois temporaires par le truchement d'un programme de résorption du chômage. Le stage des jeunes a ainsi offert à ces derniers une possibilité en matière d'emploi. A partir de 1978, le Cadre spécial

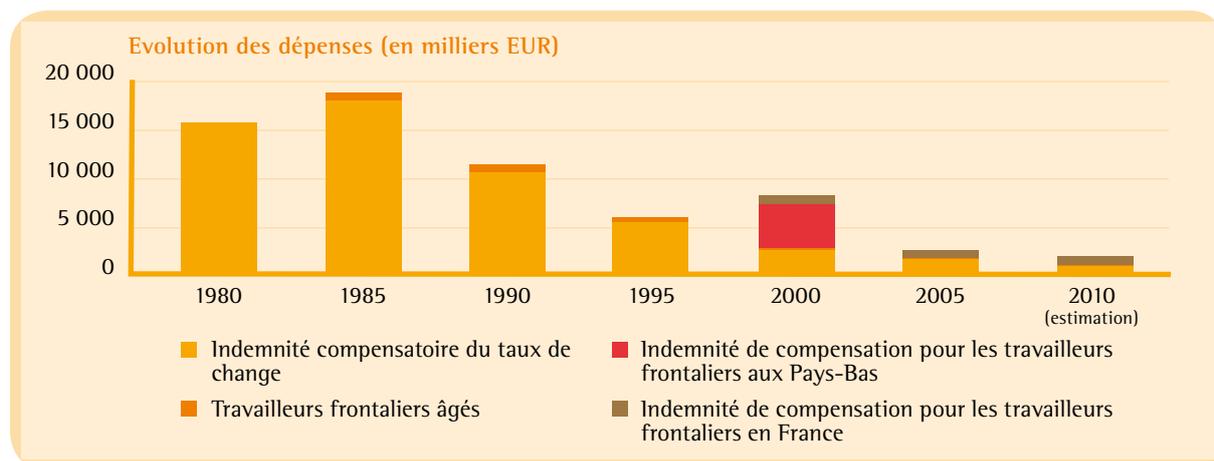
temporaire a été mis sur pied pour répondre aux besoins collectifs qui n'étaient pas encore satisfaits. Pour finir, il y a eu, à partir de 1982, le programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand (le Troisième circuit du travail), dont l'objectif était de réduire le chômage de longue durée (2 ans au moins). Lors de la scission de l'ONEM en 1989, ces programmes de résorption du chômage ont été pris en charge par les organismes régionaux.

Le congé-éducation payé, lui, existe au SPF ETCS depuis 1985 déjà. A partir de 2001, l'ONEM a été chargé de rembourser les créances en matière de congé-éducation payé introduites par les employeurs.

Et pour ce qui est de la rubrique "Dépenses diverses", c'est principalement dans les années 2000 qu'elle s'est fortement accrue en raison de l'attribution de nouvelles missions spécifiques à l'ONEM.

Année	Missions spécifiques
• 2001	Financement du secteur des vacances annuelles
• 2003	Intervention dans les projets conventions de 1 ^{er} emploi
• 2004	Intervention dans le fonctionnement DISPO des régions
• 2004	Intervention dans le reclassement professionnel
• 2005	Intervention dans l'économie sociale
• 2007	Intervention dans les bonus de démarrage et de stage
• 2007	Intervention dans le fonds de formation titres-services
• 2009	Intervention dans le congé pour soins d'accueil

Outre les dépenses en matière d'assurance-chômage susmentionnées, les tâches statutaires de l'ONEM ont été élargies à quelques indemnités spécifiques. L'importance de ces activités diminue d'année en année. Les nouveaux ayants droit ne sont plus admis dans ces catégories d'indemnisation, de sorte que cette année, les dépenses globales ne se montent plus qu'à 12 % du montant dépensé il y a 30 ans.



(en milliers EUR)

Rubriques	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010 (estimation)
• Indemnité compensatoire du taux de change	15 954	18 384	10 696	5 481	2 553	1 551	889
• Travailleurs frontaliers âgés	0	745	829	478	243	196	85
• Indemnité de compensation pour les travailleurs frontaliers aux Pays-Bas	0	0	0	0	4 586	0	0
• Indemnité de compensation pour les travailleurs frontaliers en France	0	0	0	0	942	770	890
Dépenses totales	15 954	19 129	11 525	5 959	8 324	2 517	1 864
Evolution	100 %	120 %	72 %	37 %	52 %	16 %	12 %



En plus de ses missions statutaires, au fil des ans, l'Office s'est encore vu confier un certain nombre de missions extra-statutaires. Il s'agit de missions que l'ONEM effectue pour le compte de tiers. Certaines de ces catégories de dépenses ("Indemnité complémentaire textile" et "Indemnité forfaitaire et d'attente textile", toutes deux reprises sous la dénomination

"Indemnité textile"), qui sont effectuées pour le compte de tiers, ont entre-temps disparu. L'importante fluctuation qui apparaît entre les chiffres quinquennaux est principalement due à l'évolution des "Indemnités construction", des dépenses qui sont non seulement influencées par des facteurs économiques mais également par les conditions météorologiques.

(en milliers EUR)

Rubriques	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
• Indemnité construction	101 750	31 544	8 404	29 921	22 410	26 100	31 055
• Indemnité textile	0	14 706	8 679	2 479	216	0	0
Dépenses totales	101 750	46 251	17 082	32 400	22 625	26 100	31 055
Evolution	100 %	45 %	17 %	32 %	22 %	26 %	31 %

Evolution des recettes

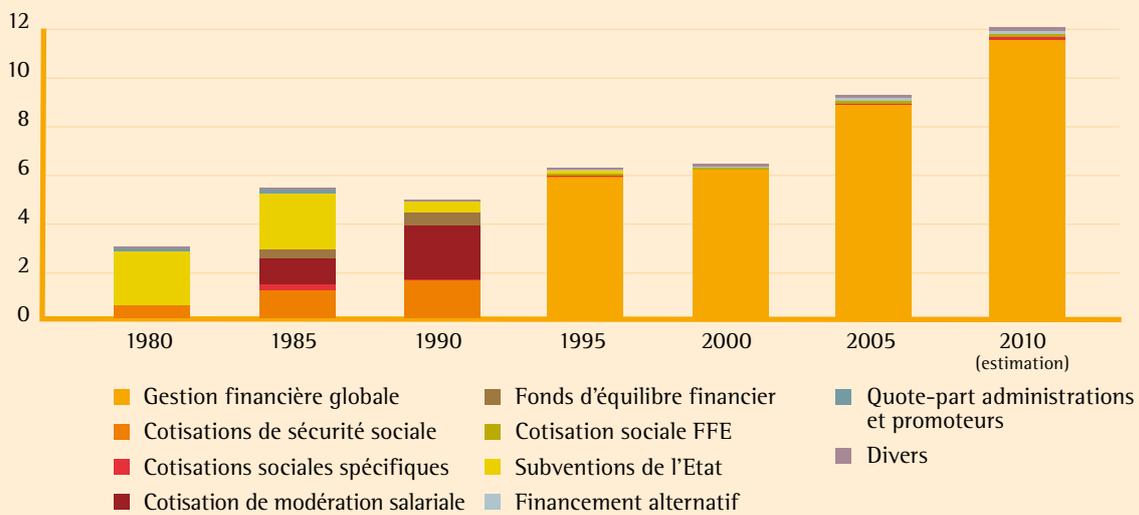
La Sécurité sociale belge est principalement financée au moyen de cotisations. La majeure partie des fonds de sécurité sociale du régime des travailleurs salariés est financée par les cotisations des employeurs et des travailleurs, le reste étant financé par une intervention de l'Etat.

Jusqu'à la fin de l'année 1994, les cotisations étaient spécifiées par secteur, ce qui signifie que l'ONSS appliquait un pourcentage distinct pour l'assurance-chômage. Suite à l'instauration, à par-

tir du 1^{er} janvier 1995, de la gestion financière globale de la Sécurité sociale, l'ONEM n'a plus été financé sur base de taux de cotisation sectoriels mais bien en fonction de ses besoins financiers réels. Dans la Sécurité sociale des travailleurs salariés prise de manière globale, environ 19 % des moyens sont destinés à l'ONEM.

L'aperçu qui suit retrace l'évolution des recettes de l'ONEM depuis 1980 (assurance-chômage):

Evolution des recettes (en milliards EUR)



(en milliers EUR)

Rubriques	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010 (estimation)
• Gestion financière globale	0	0	0	5 681 496	6 018 656	8 639 285	11 253 024
• Cotisations de sécurité sociale	558 778	1 145 536	1 538 782	56 552	0	0	0
• Cotisations sociales spécifiques	0	227 901	44 031	42 013	2 513	38 509	144 403
• Cotisation de modération salariale	0	1 043 424	2 177 740	0	0	0	0
• Fonds d'équilibre financier	0	401 588	516 263	0	0	0	0
• Cotisation sociale FFE	0	0	0	94 177	89 228	125 349	240 378
• Subventions de l'Etat	2 142 630	2 264 031	458 896	134 170	8 676	0	0
• Financement alternatif	0	0	0	22 310	22 310	125 041	112 201
• Quote-part administrations et promoteurs	138 141	149 413	7 501	0	0	0	0
• Divers	46 091	65 654	53 884	76 122	89 063	104 748	161 084
Recettes totales	2 885 640	5 297 547	4 797 097	6 106 840	6 230 446	9 032 932	11 911 090
Evolution	100 %	184 %	166 %	212 %	216 %	313 %	413 %

La rubrique “Gestion financière globale” comporte les besoins financiers de l’ONEM depuis 1995, lesquels équivalent à la différence entre les dépenses et les recettes propres. Initialement, il ne s’agissait que des besoins financiers pour les branches chômage et prépension, la branche interruption de carrière continuant, elle, à être financée par une subvention de l’Etat jusques et y compris 2006.

A compter de 2007, la branche interruption de carrière a, elle aussi, été intégrée dans la gestion financière globale. Ces dernières années, l’intégration du régime des titres-services dans la branche chômage a eu un impact important sur les recettes gestion financière globale requises par l’ONEM.

Les taux de cotisation sectoriels des cotisations de sécurité sociale, qui étaient d’application jusques et y compris 1994, avaient pour principal inconvénient de ne pas correspondre aux besoins financiers des différents secteurs; certains secteurs se retrouvaient ainsi avec des excédents, tandis que d’autres (tels que l’assurance-chômage) étaient en butte à des déficits.

Pour parer à cette situation, en 1983, l’on a créé au sein de l’ONSS, le Fonds d’équilibre financier de la Sécurité sociale, lequel a notamment permis à l’ONEM d’obtenir des moyens supplémentaires. Lorsque la gestion financière globale a été instaurée, ce Fonds a été supprimé.

Dans les années 80, un certain nombre de cotisations spécifiques destinées à l’ONEM ont en outre été instaurées. La principale de ces cotisations a été la cotisation de modération salariale découlant de la non-attribution de trois sauts d’index et dont le produit a été versé à l’ONEM par l’ONSS jusqu’en 1994. Pour finir, il convient également de mentionner la cotisation spéciale de sécurité sociale sur les hauts revenus qui a été prélevée directement par l’ONEM de 1983 à 1989 et qui a rapporté au total 502 millions d’euros de recettes nettes. Dans les années 2000, de nouvelles cotisations spécifiques ont vu le jour pour l’ONEM, comme, par exemple, la cotisation patronale congé-éducation payé.

Pour responsabiliser les partenaires sociaux face à l’utilisation croissante qu’il était fait du régime du chômage temporaire, à partir de 1993, le Fonds de Fermeture d’Entreprises a été contraint de prendre en charge une partie des dépenses en matière de chômage temporaire dont le financement a été assuré par l’instauration d’une cotisation patronale.

Pour ce qui concerne l’intervention de l’Etat, il faut savoir que les subventions de l’Etat ont été intégrées dans la gestion financière globale. Depuis 1995, l’ONEM reçoit également directement une partie du financement alternatif pour la Sécurité sociale, par exemple pour financer l’encadrement administratif des ALE.

Evolution des frais de fonctionnement via le calcul du prix de revient

La création, au début des années 90, d'un système de mesure des prestations au sein de l'ONEM au moyen de tableaux de bord a créé un besoin supplémentaire d'informations quant au prix de revient des prestations de l'ONEM.

Depuis 1995, l'ONEM dispose d'un calcul du prix de revient.

Associé aux tableaux de bord destinés au suivi des activités des services d'exécution et de support, le calcul du prix de revient constitue la base d'un "cost management" avec comme résultat le prix de revient par unité de produit (ex.: que coûte un dossier admissibilité traité dans les différents BC? Quel est le prix d'une attestation? etc.).

Aujourd'hui, ce ratio est devenu un outil important de la gestion des Bureaux du chômage ainsi que des directions de l'Administration centrale. Les tableaux de bord et le calcul du prix de revient sont les principaux instruments de gestion pour gérer et maîtriser les "activités de gestion quotidienne".

Le but du calcul du prix de revient est d'avoir une notion:

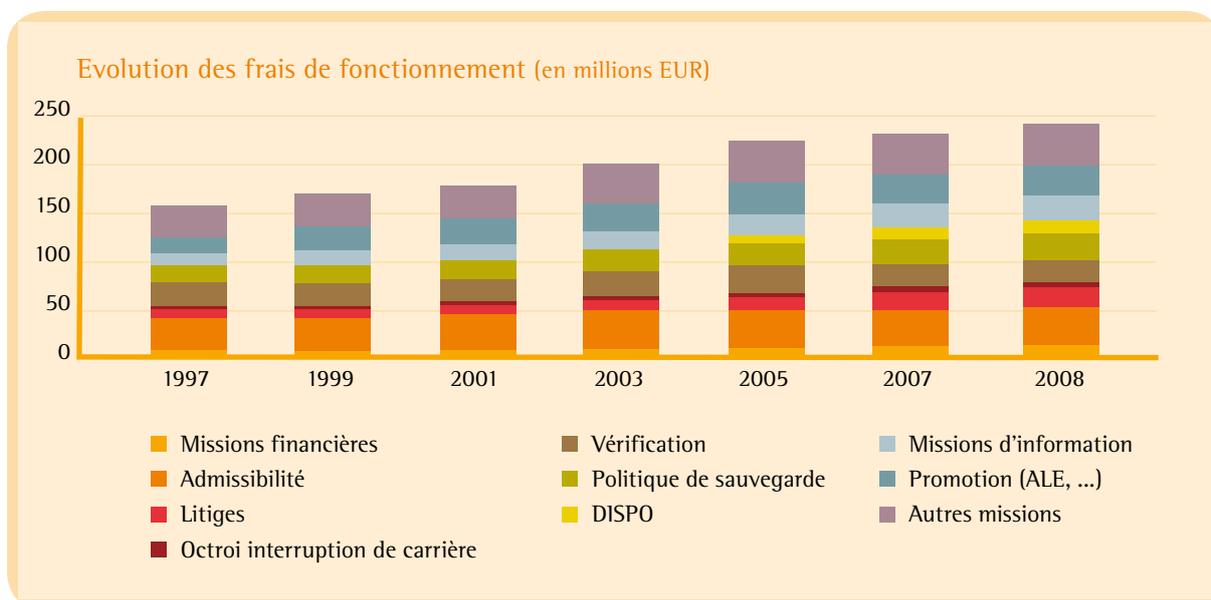
- de la responsabilité des coûts par centre de coût;
- des coûts des activités groupées (missions de base) globalement et par centre de coût;
- des coûts des tâches principales et des tâches de support globalement et par centre de coût;
- des coûts par dossier traité globalement et par centre de coût.

Pour pouvoir garantir une certaine uniformité entre les parastataux sociaux, un modèle de calcul du prix de revient commun a été mis au point sur la base des expériences de l'ONEM. Ce modèle commun, qui a été finalisé en juillet 1997 par le Collège des Administrateurs généraux des parastataux sociaux, permet d'isoler les frais de fonctionnement des parastataux sociaux de manière uniforme en fonction du type de coût, du centre de coût et de la mission de base. Elaborer un système de comptabilité analytique est une obligation inscrite dans les contrats d'administration de l'ensemble des parastataux sociaux.



Evolution

L'aperçu qui suit retrace l'évolution des frais de fonctionnement de l'ONEM depuis 1997:



(en milliers EUR)

Missions de base (full-cost)	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008
• Missions financières	6 011	5 992	6 408	7 273	8 072	10 471	11 348
• Admissibilité	33 160	33 478	37 460	39 959	40 361	37 606	39 501
• Litiges	10 142	9 565	9 459	11 365	13 109	18 659	20 565
• Octroi interruption de carrière	3 079	3 064	4 120	4 181	4 366	5 747	5 883
• Vérification	25 006	23 889	22 971	25 544	29 107	23 526	22 765
• Politique de sauvegarde	17 868	18 714	19 640	22 577	23 434	26 062	27 922
• DISPO	0	0	0	0	7 306	12 373	13 898
• Missions d'information	12 093	16 097	16 965	19 475	22 561	24 602	25 787
• Promotion (ALE, ...)	16 611	24 383	26 288	29 528	32 877	30 933	31 158
• Autres missions	33 185	33 988	34 095	40 843	43 548	41 791	43 262
Total des frais de fonctionnement	157 155	169 170	177 406	200 745	224 741	231 770	242 089
Evolution	100 %	108 %	113 %	128 %	143 %	147 %	154 %



L'informatisation, particulièrement poussée des services de vérification, a permis de réduire les frais de fonctionnement de cette mission de base, tant et si bien que les moyens ont pu être orientés vers les missions enregistrant un plus grand volume de travail, telles que DISPO, Litiges et les missions d'information.

Evolution de la gestion financière

L'ONEM doit non seulement prévoir les moyens financiers nécessaires pour payer à temps les chômeurs ainsi que les prépensionnés par le biais des organismes de paiement, mais il doit aussi prévoir les moyens nécessaires pour payer les allocations qu'il verse directement lui-même comme, par exemple, les allocations d'interruption de carrière.

Etant donné que la gestion financière globale de la Sécurité sociale finance l'ONEM selon ses besoins de trésorerie réels, cela nécessite une gestion de trésorerie rigoureuse afin de mobiliser en temps voulu un fonds de roulement suffisant mais pas trop important.

A partir de 1995, l'ONEM a donc fixé une marge de liquidités dont le suivi se fait à l'aide des tableaux de bord. Pour chaque jour ouvrable du mois, les avoirs disponibles sur le compte BNPP Fortis de la gestion financière globale ne peut excéder 0,42 % du budget des dépenses de l'ONEM pour le secteur Sécurité sociale. Lors de l'instauration des contrats d'administration en 2002, l'ONEM s'est également engagé à respecter cette marge de liquidités envers l'autorité de tutelle.

L'ONEM a également mis au point une gestion financière rigoureuse pour pouvoir fournir aux organismes de paiement, en temps voulu et en toutes circonstances, les moyens financiers dont ils ont besoin pour payer les allocations sociales.

En 1989-1990, un projet de longue haleine a été lancé en vue de faire correspondre systématiquement plus étroitement les liquidités versées aux organismes de paiement aux besoins financiers. Durant la phase initiale, ce projet a dû être réalisé avec les outils rudimentaires disponibles à l'époque mais après quelques temps, l'on s'est servi d'applications informatisées et plus spécialisées, ce qui a permis de gagner toujours plus d'efficacité sur les moyens engagés. A partir de 1989, la marge de liquidité maximale des organismes de paiement a été fixée à 0,8 % des dépenses annuelles.

A compter de 1995, les organismes de paiement agréés ont été responsabilisés par le biais d'un certain nombre de mesures sur le plan de la gestion financière. Parallèlement, la marge de liquidités à respecter par les organismes de paiement a été portée à 0,4 % des dépenses annuelles, ce qui représentait une réduction de moitié de la marge maximale utilisée jusqu'alors. A partir de 2007, une deuxième responsabilisation a été instaurée par le biais du projet stratégique "C51-responsabilisation des organismes de paiement".

L'objectif poursuivi par ce projet est de payer les chômeurs plus rapidement en limitant le nombre de dossiers admissibilité introduits par les organismes de paiement qui doivent être renvoyés aux sections régionales de ces mêmes organismes de paiement parce qu'incomplets. Ce paiement plus rapide des chômeurs se fait:

- en réduisant le nombre de dossiers incomplets qui sont introduits par les sections régionales des organismes de paiement au moyen d'incitants financiers;
- en évitant que les BC n'effectuent des renvois superflus en leur faisant appliquer le manuel "Renvois justifiés par C51".

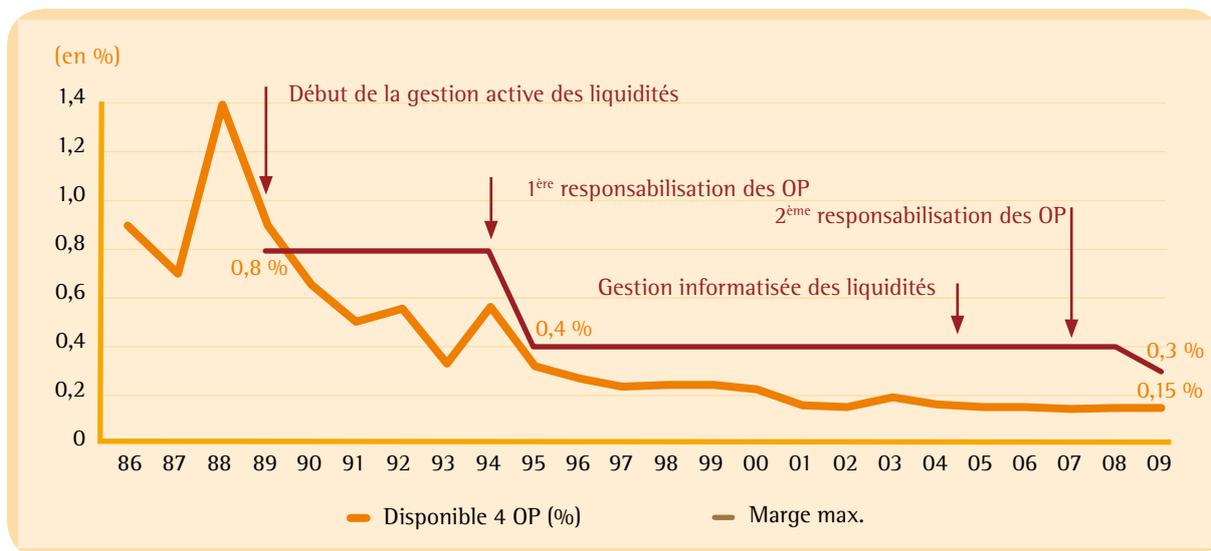
Pour pouvoir profiter des avantages de la responsabilisation, les organismes de paiement doivent aider l'ONEM à limiter leurs besoins financiers. Pour pouvoir réaliser cet objectif, un système de comptes techniques gérés de manière centrale a été instauré, lequel permet aux organismes de paiement de gérer efficacement les moyens mis à leur disposition.



Une autre mesure favorisant un financement correct consiste à libérer les avances nécessaires selon les besoins à court terme; en d'autres termes, au lieu de fournir des avances globales mensuelles, l'ONEM procède à un suivi des dépenses journalières et y fait concorder le financement. Cette méthode de travail conduit à des résultats très bas mais surtout à des résultats stables en matière de gestion des liquidités. Compte tenu des résultats obtenus ces dernières années, le Comité de gestion de l'ONEM a décidé d'à nouveau réduire de 25 % la marge de liquidités à respecter et de la porter 0,3 % des dépenses annuelles.

En 2009, la marge de liquidités moyenne des organismes de paiement ne s'élevait qu'à 0,15 % des dépenses annuelles, soit l'équivalent de moins d'une demi-allocation journalière. Si l'on transpose cette situation à celle de 1989, sur une base mensuelle, l'ONEM a actuellement besoin de 46 millions d'euros ou 78 % de moyens de fonctionnement en moins pour permettre aux OP de payer aux ayants droit le même montant dans le même laps de temps.

La maîtrise des liquidités peut être déduite du graphique suivant:





Evolution du management

Le management - ou la gestion - représente l'ensemble des techniques d'organisation des ressources mises en œuvre pour l'administration d'une entité, avec pour objectif d'obtenir de bonnes performances constantes.

Le management, discipline relativement récente, dont l'organisation scientifique du travail (scientific management) de F. Taylor est l'ancêtre, perce vers 1920. Ensuite H. Fayol applique les principes de précision et de rationalité du taylorisme à l'administration et à l'organisation bureaucratique. Toutes ces théories systématisent le travail dirigeant, de la prévision au contrôle en passant par la décision.

Dans les services publics en général, ce concept tarde à s'imposer. Même à l'ONEM, pourtant pionnier en matière de management, l'introduction de techniques managériales et le déploiement d'efforts particuliers et ciblés pour mettre en place un système intégré de gestion ne s'imposent que tardivement.

Au début d'ailleurs, dans l'organisme, management et formation se confondent. En 1982, lors de la création du Service Formation du Personnel (SFP), une formation des cadres est tout de suite envisagée. Objectif: donner aux responsables des bureaux du chômage un certain nombre d'outils permettant d'organiser efficacement leurs services en tenant compte des contingences inhérentes aux relations humaines et à la bonne circulation de l'information.

La première grande étape en matière de management et d'amélioration de l'efficacité des services est la présentation du Management by objectives (MBO): un instrument de gestion pour mettre progressivement sur pied une politique de gestion tournée vers l'avenir et la prévention des problèmes. Afin de préparer le cadre à cette nouvelle façon de travailler, des séminaires sur la communication, les techniques de réunions, les aptitudes à diriger sont organisés par l'Institut Administration Université (IAU).

Fin 1988, le Service Formation du Personnel promeut une action Gestion de la qualité totale. Un séminaire de trois jours sensibilise le personnel d'encadrement, démontre les possibilités de la qualité totale dans un service public via notions théoriques et méthodes pratiques. Suit la découverte du Zero Base Budgeting (ZBB), technique de planification et de prise de décision. Au cours des années suivantes, l'ONEM poursuit le ZBB sous une forme adaptée: analyse annuelle des dépenses de fonctionnement en fonction des différentes unités d'organisation.

L'informatisation progressive des services et des activités de gestion du personnel, l'enregistrement du temps de travail et le contrôle d'accès permettent, dès 1991, une mesure précise du taux d'absentéisme, important indicateur pour la gestion. Le calcul de l'effectif s'exprime en unités budgétaires.

Cette année 1991 marque nettement le début d'une politique de management au niveau fédéral. Le Ministre de la Fonction publique décide d'effectuer une radioscopie de l'ensemble des ministères et parastataux nationaux. But: fournir aux administrations un outil uniforme d'évaluation des besoins



Evolution

en personnel. Conçue par le Ministère, l'exécution pratique de la mesure est confiée à des analystes de l'ONEM. Il s'agit, par la radioscopie de plus de 600 services, d'inventorier l'ensemble des agents et des produits. Toutes les données recueillies sont, grâce au progiciel du Ministère, transformées en tableaux et graphiques appelés organigrammes et tableaux de bord fonctionnels.

Dès lors, et dès l'année suivante, ces nouveaux moyens de gestion s'imposent. La méthode SBI de Coopers et Lybrand (Strategy Business Information), qui détermine à partir de la stratégie et des missions d'une organisation les indicateurs de performance importants au moyen d'un processus de désagrégation par étapes, facilite l'élaboration de tableaux de bord plus adaptés à l'Office.

Un organisme public comme l'ONEM chargé d'une mission à haute teneur sociale et responsable de la redistribution de centaines de milliards BEF se doit de privilégier en permanence la recherche de la qualité, qu'il s'agisse de l'amélioration des délais de traitement, de la garantie de décisions correctes, de l'intensification de la lutte contre la fraude sociale ou de la simplification des procédures, ... Le souci d'un meilleur service aux clients est omniprésent.

Par ailleurs l'ONEM, en tant qu'organisme chargé d'appliquer les décisions politiques, ne peut se contenter d'un rôle d'exécutant. Par sa présence sur le terrain, l'organisme est le seul à disposer d'informations sur la praticabilité et l'efficacité de mesures décidées au niveau politique. Il lui revient donc de formuler des conseils à l'intention de ses gestionnaires, afin de leur permettre de prendre des décisions en toute connaissance de cause. En la matière donc, le fait de disposer d'un outil statistique indépendant procurant des données fiables, exploitables et disponibles rapidement augmente la pertinence de ses avis.

Pour un organisme décentralisé de la taille de l'Office, la nécessité de développer une méthode de gestion englobant tant la maîtrise opérationnelle que le management du changement apparaît à l'expérience la voie la plus appropriée. L'importance et les ressources du suivi opérationnel ne doivent surtout pas être dédaignées. Car faute d'une maîtrise suffisante des activités journalières, il paraît illusoire d'espérer d'entraîner l'organisation avec une quelconque chance de succès dans la réalisation d'une stratégie de progrès.

Ainsi, la première étape doit être la création d'instruments de mesure fiables et appropriés permettant de dépasser le stade des impressions pour obtenir une connaissance objectivée des résultats attendus. Seul un suivi régulier des activités permet de déterminer le degré de maîtrise de la gestion quotidienne et la capacité de pilotage des processus standardisés de l'organisation. Les tableaux de bord et la comptabilité analytique sont ainsi devenus des instruments de gestion qui permettent à l'Office d'avoir sous contrôle ses activités journalières - que ce soit en termes de coûts, de quantités produites ou de qualité. Cette surveillance de la performance opérationnelle des différentes entités induit la possibilité de détection et de réaction rapide en cas d'accident, de gestion anticipative en cas de dégradation progressive, et, en globalité, de réflexion plus approfondie sur certains phénomènes objectifs. De surcroît, l'affectation optimale des ressources requiert une attention particulière de la part d'un organisme public. Compte tenu des impératifs budgétaires, la notion d'efficacité doit occuper une position centrale dans la gestion publique.

A côté de cette volonté de maîtrise des procédures standardisées, l'organisation doit aussi apprendre à gérer le changement, à l'encourager pour optimiser son fonctionnement et même à le provoquer si cela permet d'améliorer le service rendu. Dans cette optique, sont définies une série d'options stratégiques qui doivent permettre à l'ONEM d'entrer dans un processus d'amélioration essentiellement centré sur l'adaptation à une société en mutation et à la satisfaction des clients et partenaires. La formulation d'une stratégie explicite constitue un détonateur indispensable pour entraîner l'adhésion du personnel. Une détermination précise et claire des objectifs permet aux agents de mieux comprendre quel peut être leur apport personnel à la réalisation des missions de l'organisation.

L'ONEM définit ainsi chaque année un plan stratégique. Des choix ambitieux, permettant de réaliser sa Mission et son contrat d'administration. Ces choix, mûrement réfléchis, reposent sur différents éléments, comme les évolutions importantes de l'environnement, les expériences vécues par les collaborateurs du terrain, les résultats des tableaux de bord et le calcul du prix de revient. Depuis 2000, l'ONEM applique également le Common



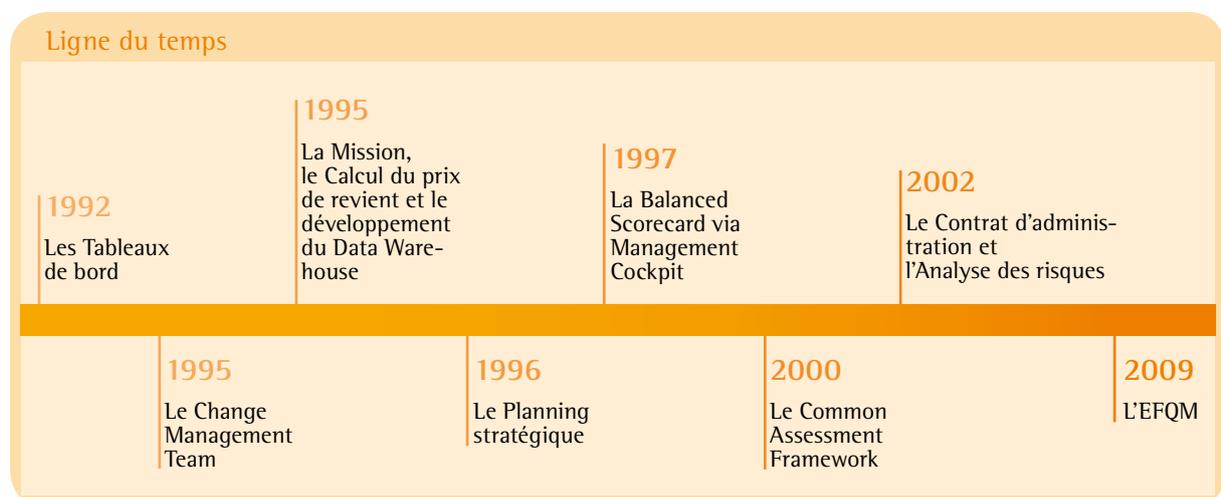
Assessment Framework (CAF), un cadre d'auto-évaluation pour les services publics. Le CAF fait désormais partie intégrante du modèle de gestion intégrée. Depuis 2002, l'analyse des risques constitue également un important input pour le planning stratégique. Enfin, en 2009, l'ONEM est passé du CAF à l'application de l'EFQM. L'European Quality Foundation valide et certifie les efforts de toute entreprise au sens large qui produit de la performance et de la bonne gestion. Ils visent un seul objectif: faire de l'ONEM un service public moderne, efficace et axé sur les attentes du client.

Outre le changement et la modernité, la continuité est également essentielle. La gestion quotidienne des activités principales demeure une priorité. L'ONEM dispose d'un modèle de gestion intégrée, basé sur le principe de la Balanced Scorecard. Au fil des ans en effet, l'ONEM a développé un modèle de gestion intégrant tant la gestion journalière que la gestion du changement et l'ensemble des instruments de gestion. Enfin pour s'appuyer sur l'analyse des données liées à son environnement, l'ONEM a mis en œuvre le concept de "Management Cockpit" dans la "Salle de direction informatisée" (SDI). Une fois les activités principales sous contrôle, il est en effet possible de libérer des moyens pour des projets d'amélioration. La gestion intégrée s'appuie sur la connaissance précise des résultats, le suivi régulier des actions menées et la collaboration volontariste du personnel. Ainsi peut se construire une stratégie de l'efficacité acceptée par tous.

Ce système s'accorde par ailleurs totalement avec l'autonomie croissante de gestion dont dispose l'ONEM depuis 2002. Par le biais des contrats d'administration, l'Etat a voulu responsabiliser davantage les institutions publiques de sécurité sociale et les obliger à rendre compte de leurs prestations. L'ONEM s'est préparé depuis plusieurs années à une plus grande autonomie d'administration en se dotant d'instruments indispensables pour y accéder. L'Office développe donc depuis plusieurs années des outils fiables qui fournissent aux gestionnaires des données objectives sur les résultats atteints par les différents services.

Pour apprendre à gérer et à encourager le changement afin d'optimiser son fonctionnement et améliorer ses services, l'Office a parallèlement mis en place un dispositif structuré de définition, réalisation et suivi de projets d'amélioration. Il s'agit de projets gérés au niveau national - les projets stratégiques, ou au niveau local - les plans d'action annuels.

Les dates majeures dans la voie d'une évolution continue vers une gestion intégrée dessinent la ligne du temps du progrès dans le management.



Les tableaux de bord

En 1990, les administrateurs généraux des parastataux sociaux publient un mémorandum intitulé “Conditions nécessaires à une gestion efficace des parastataux sociaux”. Ils plaident alors pour la création d’un “instrument de bord” donnant un aperçu de l’ensemble des activités, indicateurs et normes de production.

C’est le point de départ du développement des tableaux de bord à l’ONEM comme instrument de mesure et de gestion. Une équipe de développement est, dès lors, constituée afin de définir les processus de travail pour toutes les missions et de fixer des indicateurs. Ce qui fournit aux gestionnaires des données objectives sur les résultats atteints par les différents services de l’Office.

Depuis 1993, en conséquence, l’ONEM réalise un suivi de ses activités quotidiennes via le système des tableaux de bord. L’organisme utilise pour ce faire des normes de production objectivées qui garantissent un service efficace et approprié. Pour implémenter ce système, l’Office définit et objective toutes les activités et tous les processus mis en oeuvre dans ses différents services et directions. Près de 350 indicateurs sont retenus, au fil des ans. Par exemple: nombre de dossiers traités, exactitude des décisions, délais de traitement, etc. Le système des tableaux de bord permet de vérifier mensuellement si les normes et les objectifs fixés sont atteints. Il favorise également une détection rapide des problèmes et une réaction diligente, une gestion anticipative et une concertation quasi immédiate. Outre les délais, les tableaux de bord intègrent également des données chiffrées concernant l’application correcte de la réglementation. Ces données sont récoltées grâce au système SPC (Statistical Process Control) et permettent de contrôler l’exactitude du traitement des dossiers dans plusieurs services. L’intention est d’arriver à une meilleure garantie de l’exactitude dans le traitement des dossiers et à une diminution du taux d’erreurs. La méthode SPC consiste à fixer, dans un premier temps, une série de critères et d’indicateurs de mesure et, dans un deuxième temps, à vérifier en fonction de ceux-ci un échantillon représentatif de dossiers déjà traités.

Le suivi des activités par tableaux de bord est donc opérationnel fin 1993. Dès l’année suivante, on constate que l’observation généralisée des activités modifie la culture d’entreprise et donne lieu à des adaptations structurelles. Alors qu’auparavant le suivi des activités visait principalement le fonctionnement des bureaux du chômage et de quelques services de production à l’administration centrale, en 1995 on jette les bases de l’implémentation des tableaux de bord pour les services généraux et de support. L’intégration de l’administration centrale dans le système des tableaux de bord s’avère nécessaire: l’ensemble des activités doit faire l’objet d’un suivi pour obtenir une plus grande responsabilisation de tous les collaborateurs. Les services extérieurs ne peuvent donc être évalués sur base de critères d’efficacité plus sévères que ceux des services de support. Le suivi des activités de l’AC constitue aussi un instrument de gestion pour l’allocation de moyens aux directions concernées. Dès 1996, la méthode s’ancre durablement dans les habitudes.

La quasi totalité de l’informatisation du traitement des données pour les tableaux de bord est réalisé en recourant uniquement aux ressources internes de l’ONEM. Ainsi, la quasi totalité des renseignements peuvent être obtenus par extraction directe dans les bases de données sans devoir engendrer le moindre encodage manuel. Cet investissement interne important se justifie essentiellement par la volonté de disposer d’un outil de gestion efficace et adapté aux besoins d’un organisme public. En la matière, tant la consultance externe que le recours à des produits finis n’auraient pu apporter une solution aussi satisfaisante. Chaque mois, les données des tableaux de bord sont transmises à l’administration centrale. 97 % des données sont centralisés automatiquement via les systèmes informatiques. Seuls 3 % des données doivent encore être encodés manuellement.

Les tableaux de bord permettent surtout de développer et d’installer un réflexe culturel orienté vers la définition d’objectifs mesurables et la capacité de maîtriser par une gestion anticipative les fluctuations d’activités. Le suivi opérationnel via les tableaux de bord fait désormais définitivement partie intégrante de la culture d’entreprise de l’Office.

Le Change Management Team

En 1993, pour accompagner le projet de développement des tableaux de bord, une équipe de projet interne se crée. A partir de 1995, une cellule stratégique encadre le processus de changement proactif et structuré: le Change Management Team. L'équipe participe activement à l'élaboration de la Mission et de la Stratégie.

Gardien du modèle de gestion intégrée, le Change Management Team, service staff et catalyseur de tous les processus de changement, joue un rôle de stimulation et de coordination dans le processus de changement continu et structuré. Le Change Management Team élabore le planning stratégique, formule des propositions relatives aux choix stratégiques, valide les initiatives de changement en conformité avec la Mission et la Stratégie, en concertation avec le top et les responsables de projet, fait le suivi des projets centraux et des plans d'action annuels, offre un soutien méthodologique et coordonne les initiatives axées sur le changement, donne un avis en matière de techniques de gestion. En outre, le Change Management Team joue un rôle de coordinateur dans le cadre de l'autonomie d'administration: il est responsable de la préparation et, avec la direction Audit interne, du suivi du contrat d'administration ainsi que de l'élaboration du plan d'administration annuel.

De plus, le Change Management Team est en "veille technologique" permanente. En effet, le Change Management Team se charge de détecter les problématiques intervenant dans l'environnement et pouvant avoir une influence sur l'ONEM, de signaler les techniques de management innovantes, d'informer sur les nouvelles tendances et évolutions au niveau socio-économique, technologique, démographique, ... Deux fois par an, comme input/préparation des séminaires stratégiques, le Change Management Team prépare un scanning de l'environnement, qui passe en revue les développements en cours en matière d'emploi, de sécurité sociale, etc. de manière à pouvoir adopter ou anticiper un point de vue. Ce rapport contient des informations provenant de nombreuses sources: les perspectives à long terme dans l'environnement (les perspectives économiques du Bureau du Plan, de l'OCDE), les points de vue des partenaires de l'ONEM (les organismes de paiement, les CPAS), les intentions politiques (les programmes des partis, la déclaration gouvernementale, la note de politique générale, l'accord interprofessionnel), la stratégie européenne pour l'emploi, la gestion au sein de l'ONEM et les objectifs d'exécution de ses missions. Il est enrichi par l'apport d'informations des directions de l'administration centrale.

La Mission

La Mission représente le texte fondateur de la stratégie de l'ONEM. Afin de développer une stratégie à plus long terme dans laquelle doit s'intégrer une vision politique à plus court terme, en 1994 débute la formulation des missions de l'organisme.

A cette époque, l'ONEM commence seulement à s'équiper de tableaux de bord. Lors d'un séminaire sur l'utilisation de ces nouveaux outils, le cadre exprime le souhait de disposer de lignes directrices, sous forme d'une description générale des tâches et de la culture d'entreprise de l'Office. La Mission reprend la raison d'être, les activités et les valeurs fondamentales de l'organisme. Elle répond aux besoins du personnel qui veut disposer de lignes de gestion claires et connaître les priorités.



1^{ère} version - avril 1995

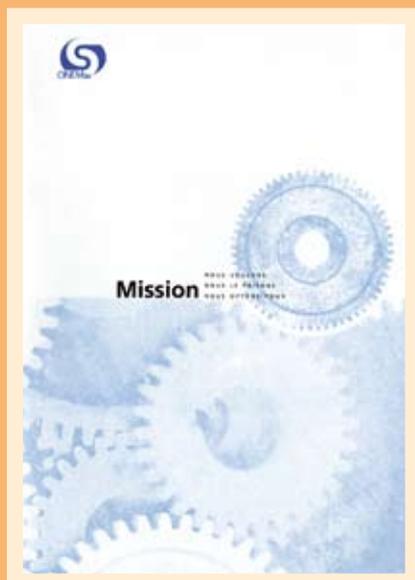


2^{ème} version - septembre 1995

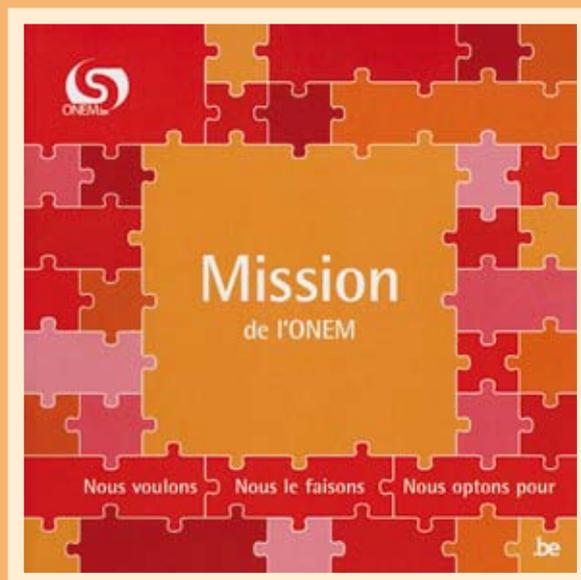
La Mission publiée en 1995 se traduit en une vingtaine d'options stratégiques. L'étape suivante, la concrétisation des choix, constitue un défi ambitieux engageant de manière irréversible l'ONEM dans la voie exigeante d'un processus d'amélioration permanente. La Mission forme un cadre global de réflexion et de travail pour tous les collaborateurs, tant au niveau du management que dans les services de production et de support. La Mission a la forme d'un triptyque où sont décrits, respectivement, les objectifs finaux, les tâches principales et les valeurs de l'Office. La Mission évolue au fil des années, intégrant progressivement les nouvelles activités et obligations de l'organisme.

Le développement de la stratégie passe par la définition de priorités. Les activités font l'objet d'un suivi visant à optimiser la gestion de l'exécution des missions. Dans cette intention, des objectifs susceptibles d'être atteints, et cependant suffisamment audacieux, sont fixés en concertation avec les services.

Une stratégie est nécessaire afin de concrétiser l'avenir de la Mission. Formuler une stratégie implique de faire des choix quant aux projets et actions à mener. Un certain nombre d'options stratégiques se voit donc retenu.



3^{ème} version - 1998



4^{ème} version - 2004

Le calcul du prix de revient

Associé aux tableaux de bord, le calcul du prix de revient permet la liaison entre l'information financière et l'information opérationnelle. L'ONEM utilise deux approches: l'une permet d'obtenir des informations concernant les frais de fonctionnement de chaque mission de base par centre de coût (lien entre les prestations fournies par les services et leur coût), l'autre mesure les coûts par unité de produit (lien entre les coûts et les volumes de production, qui font l'objet d'un suivi dans les tableaux de bord).

Anticipant la responsabilisation imminente des parastataux sociaux, l'ONEM a développé, de sa propre initiative, un modèle de calcul du prix de revient qui donne, à partir de l'exercice 1995, une idée des frais de fonctionnement consentis par centre de coût (input) en vue d'aider à réaliser une mission de base déterminée de l'organisme. Il s'agit d'un nouvel outil de gestion susceptible de permettre plus tard un véritable "cost management". Ce qui signifie que l'information financière retirée du calcul du prix de revient gagne encore en intérêt lorsqu'elle est couplée à une information non financière sur les divers travaux opérationnels de l'ONEM. Cette combinaison offre aux responsables politiques et à ceux chargés de la gestion journalière une présentation équilibrée de la situation de l'organisation. La combinaison des frais de fonctionnement dans le calcul du prix de revient (input) avec le nombre de dossiers traités dans les tableaux de bord (output) permet de calculer le prix de revient par dossier traité.

Le développement d'un "cost management" ayant pour résultat le prix de revient par unité de produit constitue sans doute la meilleure preuve du souci de l'ONEM de dépasser la gestion comptable classique. Comme mesure de son efficacité, l'Office analyse la liaison de ses produits avec leur coût. Le modèle de calcul du prix de revient développé depuis 1995 fournit des informations sur les frais de fonctionnement par centre de coût et par mission. Grâce au calcul du prix de revient, on obtient une image détaillée de la structure des frais de fonctionnement de l'ONEM par centre de coût, type de coût, mission. Exemples: que coûte un dossier traité en admissibilité? Quel est le prix d'une attestation?

Si l'on sait que l'essentiel des frais de fonctionnement d'un organisme comme l'ONEM se résume à des frais de personnel (+ de 80 %), la justification de l'utilisation de cette ressource constitue une réelle nécessité. L'ONEM utilise deux modèles en la matière, l'un pour fixer le besoin en personnel et l'autre pour l'allocation du personnel entre les différents services. Dans les deux cas, le but est d'objectiver la demande de l'ONEM et de ses services en l'appuyant sur l'évolution mesurable de ses missions en fonction des différents paramètres retenus, dont le volume d'activités.

Le lien entre les prestations et leurs coûts constitue une information essentielle pour le management et permet de se positionner vis-à-vis de centres de coûts similaires. Il est aussi possible d'organiser un véritable benchmarking entre les 30 bureaux du chômage, en confrontant les résultats des différentes entités pour choisir la méthode du service réussissant les meilleures prestations.

En liant les coûts aux volumes de production, qui font l'objet d'un suivi dans les tableaux de bord, il est également possible de mesurer les coûts par unité de produit. Ainsi, les responsables des services disposent chaque année de l'évolution des charges dans leur centre de coûts pour pouvoir optimiser leurs prestations.

Le développement Data Warehouse / MISUS

Le data warehouse est une banque de données logiquement structurée, convenant particulièrement bien au stockage et à la mise à disposition rapide de données concernant de nombreux indicateurs. Sa mise en place a débuté en 1994 pour traiter de manière efficace et automatisée le nombre élevé de données chiffrées provenant des bureaux du chômage.

Un Executive Information System a été implémenté sur la base du data warehouse. Ce système de suivi et d'information se compose d'un ensemble intégré d'applications qui donnent au management un accès rapide et ciblé aux principales données des tableaux de bord.

Sur la base du data warehouse opérationnel depuis 1995, un système Management Information System Unemployment Services (MISUS) a été développé, pour permettre l'utilisation des tableaux de bord comme instrument de gestion. Il couvre actuellement les principaux domaines d'activité de l'organisme. Ses principales caractéristiques sont la convivialité du programme, les différentes possibilités de visualisation, la standardisation, la souplesse du système d'interrogation et l'extensibilité vers d'autres produits. En 1998, le système MISUS a été élargi à des produits supplémentaires.

Chaque mois, deux rapports sont communiqués pour aider à la lecture et à la compréhension des résultats. D'une part, un rapport Tableaux de bord (tableaux chiffrés et graphiques), transmis au fonctionnaire dirigeant et aux directeurs. D'autre part, un rapport mensuel, rédigé par les directeurs des bureaux du chômage, qui explique les évolutions constatées et les problèmes survenus durant le mois écoulé, et qui ont pu affecter les résultats des tableaux de bord. A partir de l'analyse de ces deux rapports, la direction sait évaluer s'il est nécessaire que soient prises des mesures ou organiser des actions de support dans des domaines spécifiques. Depuis 2005, ces tableaux de bord sont transmis par voie électronique aux bureaux du chômage.

Le Plan stratégique

Le plan stratégique fixe les thèmes prioritaires sur lesquels s'articulent les projets d'amélioration: des projets gérés en site central, les projets stratégiques d'une part, et des plans d'action annuels locaux d'autre part, pour lesquels sont formulés des objectifs également mesurables qui sont régulièrement suivis. Début 1996, les options stratégiques sont exprimées en termes opérationnels, c'est-à-dire en projets décrits avec précision et en actions à réaliser.

Le plan stratégique reprend, pour chaque option retenue, l'approche concrète, les responsables, le résultat à atteindre, les moyens nécessaires, le planning et la méthode d'évaluation.

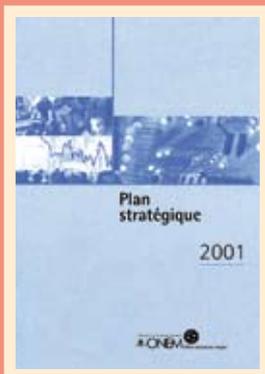
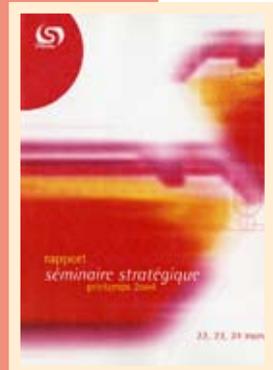
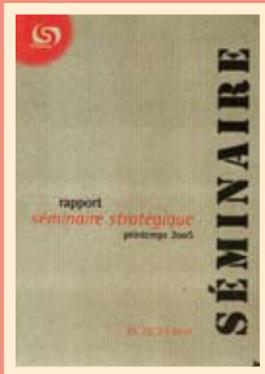
Les projets stratégiques ont pour caractéristique d'avoir une incidence sur la pérennité de l'organisme, d'entraîner l'investissement de moyens importants, d'être valables à long terme, d'avoir un impact important sur les clients et partenaires, d'être difficilement réversibles voire irréversibles.

Quelques exemples de projets stratégiques

- Le projet DIGITAR entamé en 2000 a pour but l'archivage sur support digital des dossiers chômage et ensuite des dossiers interruption de carrière. Avantages: une consultation plus facile et plus rapide des dossiers.
- Via le projet national E-GOV (2001-2002), une application e-government qui permet aux employeurs de communiquer des données de chômage temporaire via internet, l'ONEM veut répondre à l'évolution en cours dans le secteur public concernant l'e-government.
- Le projet SIMPLYSIBILITY (2001-2002) vise à augmenter la lisibilité des instructions, formulaires et décisions administratives en développant des modèles et check-lists uniformes.
- Le projet RECOPTIMA (2004) - optimisation de la procédure de récupération. Depuis longtemps déjà, l'ONEM cherche une solution à un problème récurrent: le suivi insuffisant des retenues notifiées par l'Office aux organismes de paiement lorsqu'un chômeur qui a reçu un avis de récupération ne rembourse pas lui-même.
- Le projet ELECTROCHEQUES (2006): réalisation et promotion d'un système de titres-services électroniques.
- Le projet START (2006-2007): demande et délivrance électroniques de cartes premier emploi.
- Pour améliorer la lisibilité et la compréhension des lettres et notifications adressées aux clients externes, le projet TEMPLATES (2008) crée et met des modèles à disposition.



Stratégie - 1995



Pour concrétiser la stratégie et donc aussi les changements sur le plan local dans les BC et directions, la technique des Plans d'action annuels (PAA) est choisie. Un plan d'action annuel est un ensemble d'actions et de projets concrets définis annuellement par tous les services de l'ONEM pour réaliser sur le plan local la Mission, la stratégie et le contrat d'administration. La mise en oeuvre de toutes ces options requiert des approches spécifiques. La constitution d'équipes pluridisciplinaires s'impose le plus souvent, parce que cette formule correspond aux valeurs de la Mission, permet d'obtenir l'implication optimale des collaborateurs et de tirer profit au maximum des expériences et du savoir-faire de personnes travaillant sur le terrain. Ces groupes de travail fonctionnent sous la direction d'un chef de projet.

Dès 1997, les services font connaissance avec la méthodologie du PAA: un processus d'apprentissage leur permet de se familiariser avec des concepts tels que déclaration d'intention, définition d'objectifs, travail en projet. En 1998, l'approche se professionnalise, portant une attention particulière à la faisabilité et au caractère réaliste des actions entreprises dans les limites des moyens humains et matériels disponibles. Une autre avancée méthodologique se situe dans la systématisation de l'analyse de la situation de départ, ce qui permet automatiquement d'affiner les objectifs.

Un bon suivi des plans d'action annuels, notamment grâce à une évaluation intermédiaire, facilite la sélection des "bonnes pratiques" sur base des critères suivants: lien avec la Mission et la stratégie, originalité des actions entreprises, possibilité de généralisation vers d'autres services, réalisation du but fixé.

Les plans d'action annuels sont composés de deux volets: le volet obligatoire et le volet libre. Chaque année, lors du séminaire stratégique, la direction de l'ONEM fixe les thèmes pour lesquels les BC et/ou directions doivent obligatoirement réaliser des actions d'amélioration. Toutefois, les services peuvent aussi choisir librement des thèmes pour lesquels ils vont entreprendre des actions en vue d'améliorer une situation locale.

Le développement important des PAA a entraîné un progrès méthodologique essentiel pour l'ensemble de l'organisme, notamment dans le domaine de la planification d'objectifs et la mesure des résultats.

Pour la réalisation de certains projets, un véritable changement de la culture organisationnelle doit être initié. L'investissement du plus grand nombre possible de collaborateurs dans les processus d'amélioration est une condition sine qua non pour pouvoir opérer, avec succès, des changements au sein d'une organisation. D'autres avantages secondaires ont été décelés, comme le développement d'une communication structurée au sein des services, l'appropriation de la stratégie de l'organisme par son personnel, le recours de plus en plus fréquent aux techniques de management (analyse forces-faiblesses, orientation projet).

Par ailleurs, pour souder le personnel d'encadrement autour de la Mission et de la stratégie, depuis 2002, l'ONEM organise régulièrement, tous les 2 ans, une Journée d'étude. Le premier thème: la présentation du contrat d'administration de l'ONEM. Les années suivantes, les sujets développés ont été "modernisation et nouvelles missions", "de l'information à la connaissance" et "évolution de nos missions". Et toujours, des exposés sur les bonnes pratiques résultant essentiellement des PAA. Les dernières journées d'étude ont eu lieu les 11 et 12 mai 2010 et ont rassemblé 631 cadres de l'ONEM sur le thème: "un regard sur le passé, le présent et le futur".

La Balanced Scorecard via Management Cockpit

En 1998, l'Office poursuit le développement et l'application d'un instrument de planification stratégique inspiré du modèle Balanced Scorecard. Ce modèle est adapté aux besoins spécifiques de l'organisme afin de permettre d'intégrer dans un seul instrument la mesure de gestion des activités quotidiennes et des projets de changement. La stratégie telle qu'elle est pensée et appliquée à l'Office s'inspire du modèle Balanced Scorecard car celui-ci permet justement d'intégrer ces deux aspects dans un seul instrument. Les tableaux de bord et leur capacité de maîtriser par une gestion anticipative les fluctuations d'activités ont surtout permis de développer et d'installer un réflexe culturel orienté vers la définition d'objectifs mesurables.

Toutes les données nécessaires à une gestion efficace n'étant pas disponibles ou ne pouvant pas l'être dans le système MISUS, une solution supplémentaire est recherchée. En collaboration avec Net Research, le concept de Management Cockpit pour l'Office est personnalisé en Salle de Direction Informatisée (SDI). La SDI est conçue pour permettre la consultation de toutes les données utiles à la gestion. Outre les données relatives aux résultats vis-à-vis du client externe, elle comprend également des données sur des résultats importants pour le client interne ainsi que des informations concernant l'environnement socio-économique. Car l'ONEM est en interaction avec un environnement en perpétuel changement. Il est donc primordial de savoir quels indicateurs observer.

Le "Management Cockpit" dans la Salle de direction informatisée présente, sur 360°, toutes les données à prendre en compte pour une gestion efficiente. Elles peuvent être réparties en quatre thèmes. Les panneaux sur chaque mur sont de couleurs différentes. Le mur noir reflète le travail de l'organisme vis-à-vis des clients extérieurs: résultats des indicateurs d'application correcte de la réglementation, délais de traitement des demandes d'allocation, indicateurs permettant la véri-

fication de l'application uniforme de la réglementation et des procédures, etc. Le mur bleu informe sur les services rendus aux clients internes par les services de support, comme par exemple, les résultats des formations organisées par le Centre national de formation, la disponibilité des systèmes informatiques, le suivi du développement des nouvelles applications informatiques, l'évolution du prix de revient, etc. Le mur rouge rassemble des indicateurs provenant du monde extérieur qui influencent le fonctionnement de l'ONEM, comme par exemple, l'évolution du taux d'activité en Belgique par rapport aux pays limitrophes, la croissance économique, l'inflation, le solde net à financer du budget de l'Etat, l'évolution démographique, ... Un aperçu des chiffres du chômage donne l'évolution du nombre d'ayants droit dans les différentes catégories. S'y retrouvent aussi la comparaison entre le suivi mensuel des dépenses effectives en matière d'allocations sociales et le budget. Enfin en 1999, un mur blanc s'ajoute. Il reprend le calendrier stratégique ainsi qu'un aperçu des différentes phases et de l'état d'avancement des projets stratégiques d'amélioration.

L'Office utilise un calendrier stratégique qui rassemble trois éléments-clés dans un cycle bisannuel et qui indique les principaux moments de décision en ce qui concerne le budget, l'autonomie de gestion et la stratégie.



Le Common Assessment Framework

Le Common Assessment Framework (CAF) est un cadre d'auto-évaluation qui permet d'identifier les points forts et les points faibles d'une organisation. Il est reconnu au niveau de l'Union européenne comme un outil performant d'introduction au management par la qualité, spécialement dédié au secteur public. En résumé, l'auto-évaluation avec le CAF donne à l'organisation une occasion de mieux se connaître et d'améliorer ses performances. Sur base des résultats de l'évaluation, l'organisation peut décider d'entreprendre des actions d'amélioration dans certains domaines.

En juin 2000, l'ONEM a été la première organisation publique en Belgique à appliquer le CAF. Depuis, l'ONEM applique le CAF tous les deux ans pour continuer à progresser dans cette démarche de qualité.

Sur base de 27 questions et de 9 critères, une organisation peut s'évaluer sur le plan de l'utilisation des techniques modernes de management. Il s'agit d'une grille d'évaluation commune qui a été développée comme instrument pour les administrations des autorités de l'Union européenne pour pouvoir se situer au niveau de l'application des techniques modernes de management. La grille est notamment basée sur les principes du modèle EFQM (European Foundation for Quality Management) et poursuit trois objectifs importants. Etablir un lien entre les différentes méthodes de management déjà existantes et les modèles développés dans les administrations des pays de l'UE afin que les résultats puissent être comparés. Servir de base pour des enquêtes comparatives et du benchmarking entre les administrations de l'UE. Etre un instrument d'aide pour les services des pouvoirs publics qui sont intéressés par le Total Quality Management afin de leur permettre d'effectuer une auto-évaluation.

Dans le prolongement du succès de la Conférence "European Best Practices in Public Administration" à Lisbonne en mai 2000, se tient à Bruxelles, en octobre 2001, la Première Conférence sur la Qualité des Services publics en Belgique. Mise sur pied à l'initiative collective des Ministres de la Fonction publique de notre pays, la Conférence préconise l'échange des bonnes pratiques administratives et l'utilisation de méthodes d'auto-évaluation organisationnelle, en favorisant plus spécialement l'application du Common Assessment Framework. A cette occasion, le modèle de management organisé à l'ONEM est présenté, principalement en raison de son haut degré de transférabilité.

A la 3^{ème} Conférence européenne sur la Qualité des Services publics (Rotterdam 2004), le projet DIGIFLOW, digitalisation des dossiers du Fonds de fermeture d'entreprises de l'ONEM, est choisi comme bonne pratique fédérale pour représenter la Belgique.



Evolution

Le contrat d'administration

Au début des années 90, les parastataux sociaux montrent clairement leur volonté de responsabilisation. Ils plaident pour plus d'autonomie et de marge de gestion pour augmenter ainsi l'efficacité administrative, la manière d'atteindre leurs objectifs internes avec les moyens disponibles. Leurs efforts aboutissent à la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale. Les institutions se voient accorder la possibilité de conclure un contrat d'administration avec l'Etat sur leurs moyens et la manière de les utiliser.

Dans le cadre de la modernisation de la sécurité sociale, l'ONEM acquiert une autonomie de gestion dont les modalités sont précisées dans un contrat d'administration: une convention entre une institution de sécurité sociale et l'Etat, dans lequel des engagements sont pris au sujet des droits et devoirs réciproques. La technique du contrat d'administration renforce le rôle de la gestion paritaire: c'est le Comité de gestion - ainsi que l'Administrateur général - qui négocie avec l'Etat. L'Office dispose ainsi d'une plus grande marge de manoeuvre en matière de politique du personnel et de gestion financière. Ce système de responsabilisation doit rapidement se compléter par le volet des sanctions positives ou négatives en cas de respect ou non des engagements pris par l'Office. A cet égard, l'ONEM développe un modèle de gestion lui permettant d'interpréter dans un seul instrument de mesure des résultats des tâches de routine et les projets de changement.

Le contrat d'administration n'a trait ni aux aspects portant sur le contenu de la sécurité sociale ni aux dépenses en allocations sociales, mais vise à optimiser le fonctionnement journalier et l'administration de l'institution sur le plan de l'efficacité et de l'efficacé.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'ONEM dispose donc d'un contrat d'administration. Le premier contrat d'administration est d'application pour la période 2002-2004. Le gouvernement décide ensuite de prolonger les contrats d'administration jusqu'à la fin 2005. Le deuxième contrat d'administration porte sur la période 2006-2008. En raison de sa prolongation à l'année 2009, l'Office a fait usage de la possibilité de constituer un avenant. Le contrat d'administration pour l'année 2009 ne contient aucun nouvel objectif, mais est une adaptation à l'année 2009 du contrat d'administration 2006-2008.

Le 17 décembre 2009, le Conseil des ministres approuve le troisième contrat d'administration pour la période 2010-2012. Le nouveau contrat d'administration 2010-2012 définit les missions de l'ONEM et ses objectifs en terme de qualité et d'efficacité. Il précise comment mesurer le suivi des activités, fixe l'importance des crédits de fonctionnement alloués à l'Office et détermine les règles de comportement à l'égard du public.

Concrètement, le contrat d'administration contient une description claire des tâches et services de l'ONEM, des objectifs spécifiques qui doivent être atteints, des règles de conduite par rapport au public. Il précise le budget et le personnel disponibles et décrit la manière dont rapport et justification des résultats sont faits au gouvernement.

Pour la réalisation de ses engagements, l'ONEM se base sur le modèle de gestion intégrée. Ce modèle permet d'une part, d'assurer le suivi et le contrôle des tâches d'exécution journalières à l'aide des indicateurs et des normes des tableaux de bord mensuels, du calcul du prix de revient, du data warehouse, de MISUS et des données dans le "Management Cockpit" et d'autre part, de réaliser un suivi structuré des projets d'amélioration, des projets stratégiques et des plans d'action annuels.

Un rapport de suivi est établi trimestriellement et soumis pour approbation aux Commissaires du gouvernement, qui sont chargés du contrôle de l'exécution du contrat d'administration. Ce rapport est également présenté au Comité de gestion de l'ONEM pour information. En plus, l'exécution du contrat d'administration doit être contrôlée annuellement. Sur la base d'une concertation entre les Commissaires du gouvernement, le Comité de gestion, l'Administrateur général et son adjoint, l'ONEM établit un rapport contradictoire et motivé sur les résultats atteints pour tous les engagements du contrat d'administration.

Le plan d'administration opérationnalise tous les engagements pris par l'ONEM dans le contrat d'administration. L'accent est mis ici sur les actions et les projets planifiés en vue d'atteindre les objectifs, de même que sur les moyens engagés en personnel et financiers. Le plan d'administration comprend quatre parties: la note d'orientation politique, la gestion des risques à l'ONEM, l'exécution des engagements du contrat d'administration et les moyens. La note d'orientation politique fixe le cadre de réflexion dans lequel s'inscrit l'autonomie d'administration. En partant de la Mission, la gestion intégrée de l'Office y est expliquée de même que les lignes directrices de la politique suivie.

Dans le plan d'administration, les deux volets du schéma de la gestion intégrée (activité quotidienne et processus d'amélioration) se soutiennent et s'alimentent l'un l'autre: les projets viennent soutenir, faciliter ou contrôler les activités quotidiennes; qui deviennent la source d'inspiration pour la réalisation de nouveaux projets. Enfin, il est important d'ajouter que si les tableaux de bord et les projets d'amélioration visent au départ essentiellement le suivi des activités de base (core business) exécutées dans les bureaux du chômage, grâce à l'élaboration du plan d'administration, les plans d'action (engagements et actions d'amélioration) concernent maintenant à la fois les services de support et les services de production.

Au travers de son plan d'administration, l'ONEM fait le lien entre le processus d'amélioration et la gestion des activités quotidiennes.



L'analyse des risques

Dans le cadre de la réforme Copernic, les nouveaux services publics fédéraux (SPF) doivent établir un plan de management et un plan opérationnel, dans la ligne du contrat d'administration et du plan d'administration. S'y retrouve la notion de gestion des risques. Chaque SPF dresse ainsi une stratégie détaillée, précisant la manière dont sont appréhendés les risques qui constituent une menace potentielle pour la gestion.

L'ONEM participe à cette nouvelle tendance en décidant, en 2002, d'utiliser la gestion des risques comme élément supplémentaire dans son système de gestion intégrée. L'arsenal d'instruments de pilotage s'enrichit de ce nouvel élément.

Le Change Management Team joue, en collaboration avec la direction Audit interne, un rôle crucial dans l'élaboration et l'optimisation de ce système de gestion des risques. Il permet d'identifier et d'évaluer les risques qui peuvent menacer l'ONEM. Alors, des actions peuvent être menées pour diminuer ou éliminer les dangers les plus importants, afin que la Mission ne soit pas compromise.



EFQM

L'European Foundation for Quality Management (EFQM) est une association à but non lucratif d'affiliés, créée en 1988 par les grands managers de quatorze entreprises de premier plan. Son objectif: promouvoir le total quality management auprès des entreprises, des organismes publics et des organisations non-marchandes en Europe.

La Fondation a développé le "EFQM Excellence model" pour permettre l'évaluation d'une organisation sur le plan du management de la qualité, à l'aide de 9 critères et de 32 sous-critères. Grâce à l'auto-évaluation, les organisations peuvent examiner dans quelle mesure elles ont évolué sur la voie vers l'excellence. Et encore plus important, c'est en effectuant une auto-évaluation qu'elles peuvent se fixer des objectifs prioritaires.

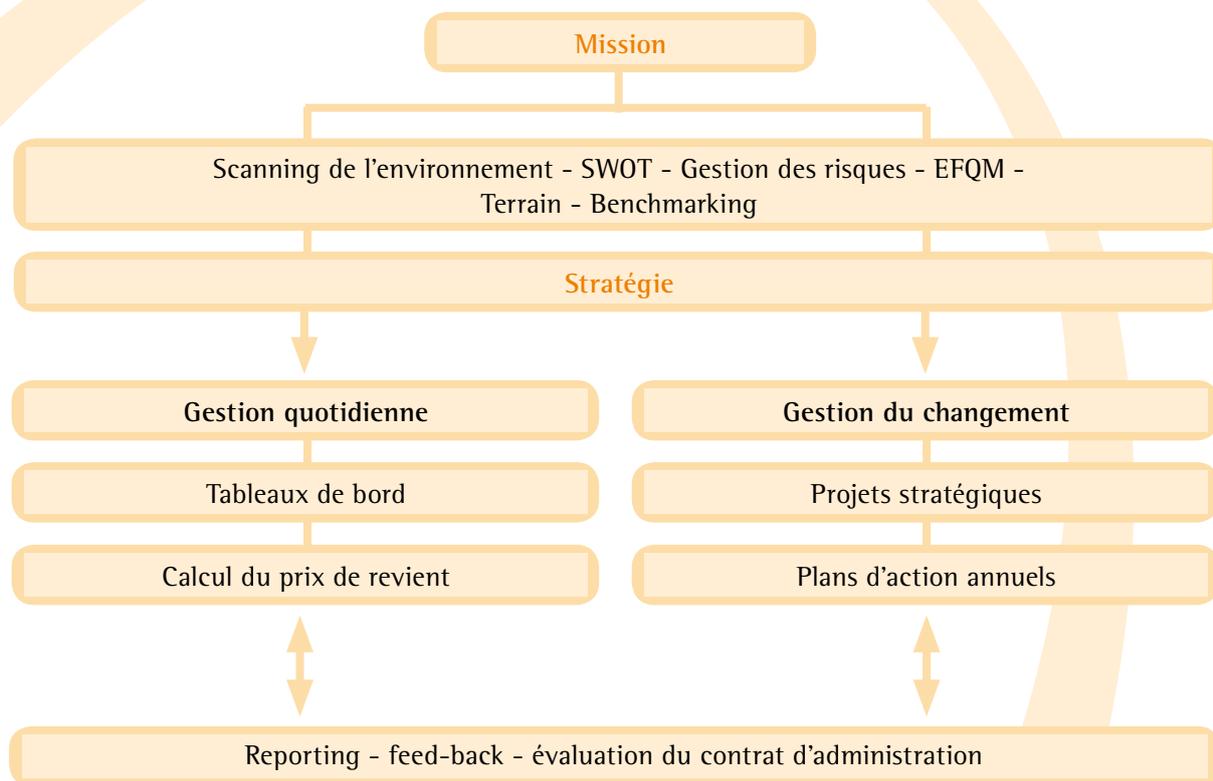
En 2009, l'ONEM a voulu passer du CAF à l'application de l'EFQM. Ceci permet notamment de faire reconnaître et certifier, par une structure externe et indépendante, tous les efforts et toutes les réalisations qui ont fait de l'ONEM une organisation performante et bien gérée.

L'ONEM s'investit depuis des années afin de devenir une administration efficiente et orientée vers le client, notamment en développant des instruments de mesure et de pilotage, en exécutant des projets d'amélioration et en appliquant des techniques de management innovantes (cycles de fonctionnement, gestion des risques, gestion des connaissances, ...).

Pour pousser cette démarche encore plus loin, l'Office s'est donc tourné vers l'EFQM dont l'objectif est d'améliorer la qualité des organisations et entreprises et de promouvoir l'Excellence partout dans le monde. La logique EFQM repose sur quelques concepts fondamentaux qui sont applicables à toutes les "excellentes organisations".

Début septembre 2009, l'ONEM et le FFE ont obtenu le certificat "Recognised for Excellence" EFQM assorti de 5 étoiles, le niveau d'excellence le plus élevé au niveau belge.





L'ONEM a donc développé au fil des années un modèle de gestion intégrée caractérisée par le changement dans la continuité. La gestion quotidienne des activités-clés, prioritaire, se combine désormais aisément avec l'implémentation de projets d'amélioration diversifiés. L'implication du personnel, le rapport sur les résultats et le feedback occupent une place prépondérante dans ce modèle. Plus qu'une simple solidarité passive, l'ONEM recherche une participation effective des collaborateurs dans l'élaboration et la concrétisation de sa stratégie.

L'avenir

Le management de l'ONEM a résolument choisi en 2009 de faire de l'EFQM son cadre de référence pour la gestion de la qualité totale. Dans les prochaines années, cela va en grande partie déterminer l'évolution future de l'ONEM vers un service public "excellent". EFQM va être promu comme cadre de référence global pour penser en termes de qualité et comme instrument pour la fixation de la stratégie. D'une part, les dirigeants et les collaborateurs doivent être sensibilisés et formés à utiliser les principes du modèle EFQM dans leur propre situation de travail. D'autre part, des auto-évaluations régulières auront lieu au niveau de l'ONEM, qui permettront de déterminer les points forts et les points d'amélioration de l'institution. Sur la base des points d'amélioration déterminés, il y aura une évolution et une adaptation continue. L'objectif est d'introduire, en 2012, un dossier pour le EFQM European Quality Award.

Le Change Management Team, qui existe depuis 1995 comme service staff et qui assure le soutien, la coordination et le suivi des changements structurels, va se muer en un service Développement de l'organisation. Cela va conduire à une professionnalisation plus poussée en matière de gestion de la qualité, gestion des clients, gestion de projets, gestion des prestations, planification stratégique et support méthodologique.

Le modèle de gestion intégrée restera le fil conducteur pour le management de l'ONEM. L'accent y est placé sur la réalisation correcte et à temps des missions principales. Mais lorsque le core business est sous contrôle, il y aura un investissement permanent dans des projets d'amélioration au bénéfice des clients mais aussi des collaborateurs, des partenaires, des responsables de la gestion et de la société.

L'ONEM doit poursuivre l'optimisation de son modèle de gestion. C'est pourquoi le management veut formuler clairement une vision du futur. Où voulons-nous aller avec notre organisation dans une perspective à long terme (dans les 20 ans) et comment allons-nous réaliser cette vision avec une stratégie adaptée ? Cet exercice de réflexion ne devra pas seulement être fait au niveau de l'organisation mais aussi au niveau des directions de support de sorte que celles-ci puissent collaborer de manière optimale à la réalisation de la stratégie.



Evolution des ressources humaines

De l'ONPC à ... l'ONPC

En 1935, en pleine crise économique, l'Office National du Placement et du Chômage (O.N.P.C.) fut créé avec un effectif de 715 agents en visant une centralisation accrue (277 agents dépendent directement de la Direction générale) et avec la perspective de procéder via la "mécanisation" de certains services (comptabilité, vérification des documents comptables ...) à une diminution du personnel... .

Début 1945, l'ONPC comptait 1 661 "agents en service actif", 1 329 hommes et 332 femmes.

A ce moment est créé le Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires dont les objectifs sont le placement, le recrutement des travailleurs grâce à l'initiative publique et privée, l'extension de services de réadaptation professionnelle et le versement d'allocations en espèces aux chômeurs involontaires et à leur famille.

Le 16 décembre 1951 paraissait simultanément au Moniteur la loi du 14 juillet 1951 et l'arrêté royal du 13 décembre 1951 qui, l'un et l'autre, apportaient des modifications importantes à l'administration des services de placement et d'assurance-chômage.

Succédant à l'éphémère "Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires", l'ONPC reprenait donc son ancienne appellation.

Ce changement de dénomination est accompagné de réformes dans le mode d'administration. Le Conseil de direction qui n'avait qu'un rôle consultatif faisait place à un Comité de gestion disposant de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office. Le directeur général fut chargé de l'exécution des décisions de ce comité.

Un représentant du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale fut désigné pour assister aux séances du comité avec droit de suspendre, pour en référer au Ministre, les décisions qu'il jugeait contraires aux lois ou aux règlements, qui blessaient l'intérêt général ou qui sortaient des attributions de l'Office.

L'arrêté royal fixant le cadre organique de l'ONPC fut publié au Moniteur des 21 et 22 décembre 1953.



La création de l'ONEM

Au Moniteur du 3 février 1961 fut publié l'Arrêté royal du 23 décembre 1960 portant fixation du cadre organique de l'Office national de l'Emploi.

Celui-ci se subdivisait en:

- un cadre organique permanent du personnel administratif (administration centrale et services extérieurs);
- un cadre organique permanent du personnel de maîtrise, de métier et de service;
- un cadre organique temporaire du personnel administratif défini sous forme de pools.

Ainsi, ce cadre prévoyait un pool pour les bureaux régionaux constitué comme suit:

lorsque la moyenne mensuelle de chômeurs différents contrôlés dépasse 150 000 unités, les bureaux régionaux pourront être pourvus de personnel temporaire, dans les limites ci-après:

par tranche de 10 000 chômeurs:

- de 150 000 à 250 000 unités: 15 agents, dont 3 ayant au maximum le grade de rédacteur;
- de 250 000 à 350 000 unités: 10 agents dont 1 ayant au maximum le grade de rédacteur;
- au-delà de 350 000 unités: 5 agents d'un grade inférieur à celui de rédacteur;

En 1966, l'administration présentait au Comité de gestion de l'ONEM un nouveau cadre organique.

Elle attirait particulièrement l'attention du Comité de gestion sur le fait que malgré:

- l'extension de l'activité de l'ONEM;
- les tâches extra-statutaires qui lui sont assignées;
- l'intégration partielle de l'effectif du service CECA (chargé du paiement des indemnités dues aux ouvriers touchés par les fermetures de charbonnages);
- l'extension des services médico-psychotechniques (examen des personnes déchues du droit de conduire).

Elle avait réussi à réduire sensiblement le nombre d'agents du cadre permanent, grâce à l'instauration de méthodes de travail plus rationnelles et à la mise en œuvre des services mécanographiques pour diverses activités.

Le tableau ci-dessous illustre cette évolution:

		Cadres 23 décembre 1960	Nouvelles Propositions
• Administration centrale	Personnel administratif	579	555
	Ouvriers	81	79
	Total	660	634
• Services extérieurs	Personnel administratif	1 715	1 672
	Ouvriers	21	19
	Total	1 736	1 691
Total général		2 396	2 325
Différence			- 71

Des chômeurs pour aider l'ONEM

Les problèmes de personnel se posaient d'année en année de façon de plus en plus aiguë et des décisions exceptionnelles s'imposaient si l'on voulait que l'organisme puisse assurer dans des conditions normales les missions qui lui étaient confiées.

Cette situation était due, notamment:

- à une politique trop stricte de blocage des cadres et des recrutements appliquée depuis près de 20 ans;
- à une augmentation considérable du chômage (de 70 000 à 300 000 chômeurs en 10 ans);
- à la mise en place d'un programme de résorption du chômage non accompagné de création de cadre et de recrutements;
- à l'incapacité du SPR (ancêtre de SELOR) de fournir dans des délais raisonnables le personnel demandé.

Dans le courant de 1979, un arrêté royal modifia le cadre des services extérieurs de chômage et permit la création de 480 emplois supplémentaires (195 emplois définitifs, 285 emplois temporaires).

Par contre, les projets de cadre pour les services centraux et pour les services extérieurs de placement et de formation professionnelle restaient en suspens.

Au 31 décembre 1979, 3 061 agents étaient en service pour un cadre de 4 052 personnes.

Dans ces conditions, on comprendra que l'ONEM fut contraint de recruter un nombre sans cesse croissant de chômeurs.

C'est ainsi que fin 1979, plus de 1 500 chômeurs étaient occupés; 500 d'entre eux étaient en service depuis plus de 3 ans et 12 étaient au travail à l'ONEM depuis plus de ... 10 ans.

Il faut souligner, en outre, que cette politique de blocage des cadres eut pour conséquence qu'à tous les niveaux de la hiérarchie, il devint plus difficile, voire impossible, de trouver encore des candidats à des emplois de promotion. A titre d'exemple, près de 150 emplois de sous-chef de bureau restèrent vacants pendant plusieurs années.

Des mesures exceptionnelles

En 1980, un plan d'urgence en trois points est préparé par les responsables de l'ONEM pour apporter une solution aux problèmes de personnel:

- les projets de cadre transmis aux autorités de tutelle depuis des années doivent faire l'objet d'un examen prioritaire.
- l'ONEM doit pouvoir organiser lui-même ses examens de recrutement vu l'incapacité du SPR de fournir le personnel indispensable dans des délais raisonnables; d'autre part, les chômeurs mis au travail occupés depuis plus de 3 ans, par exemple, doivent bénéficier d'une priorité de recrutement en cas de réussite de ces examens.
- des mesures dérogatoires doivent être prises d'urgence pour permettre la promotion du personnel en place (examens spéciaux et réduction des durées d'ancienneté nécessaires pour l'accès aux promotions et aux examens).

Selon les responsables de l'ONEM, "si de telles mesures ne sont pas prises d'urgence, il en résultera inéluctablement des carences graves tant sur le plan social que sur le plan des finances publiques".

Aucune suite ne fut réservée aux solutions proposées par l'ONEM et la situation se détériora à un point tel qu'on enregistra des carences graves sur le plan social (retard important dans le calcul du montant des allocations pour des milliers de chômeurs) et sur le plan des finances publiques (impossibilité de procéder à des mesures de contrôle adéquates en matière de calcul des allocations, de vérification des dépenses, ...).

La quête du personnel

L'accroissement constant des tâches de l'ONEM, compte tenu de l'augmentation du chômage, la diversification des efforts au niveau de l'emploi et la complexité croissante de la législation que l'Office devait exécuter en matière d'assurance-chômage, rendait de plus en plus aiguë la pénurie de personnel à l'Office.

L'adaptation des cadres statutaire et temporaire aux besoins constituait une des préoccupations majeures de l'Office, qui depuis des années, attirait l'attention des pouvoirs publics compétents sur le problème.

Ainsi, en ce qui concerne le cadre permanent, l'effectif des services subrégionaux de l'emploi n'avait pas évolué depuis 1973.

D'autre part, le cadre des bureaux régionaux du chômage avait certes été revu, mais restait loin de correspondre aux besoins réels.

A côté du cadre statutaire et pour combler les déficiences de ce cadre, compte tenu des missions croissantes et élargies de l'Office, différentes formules visèrent la mise en place de personnel temporaire (cadre temporaire, cellule 212, chômeurs mis au travail, stagiaires ONEM, contractuels).

Ce cadre temporaire, qui s'ajoutait au cadre permanent, fit l'objet de deux protocoles d'accord entre MM. les Ministres de l'Emploi et du Travail et de la Fonction publique visant les normes qui régissent le calcul de l'effectif du cadre temporaire de l'ONEM affecté aux bureaux régionaux du chômage et aux services subrégionaux de l'emploi. Ce cadre continuait à évoluer globalement en fonction du nombre de demandeurs d'emploi et du nombre de chômeurs indemnisés.

Par ailleurs, dans ces emplois prévus au cadre temporaire, une cellule T-Service fut accordée notamment pour les besoins de l'administration centrale et de certains services subrégionaux de l'emploi.

Enfin, en vue de l'exécution des mesures de résorption du chômage, un cadre temporaire créé en application de l'article 212 de la loi du 8.8.1980, adapté aux besoins fonctionnels et nouveaux de l'Office fut également prévu.

Ce cadre prévoyait 400 emplois; ceux-ci furent répartis entre certains services de l'administration centrale et les services subrégionaux de l'emploi.

Le cadre organique (temporaire et statutaire) s'établissait donc comme suit:

Cadre	Fin 1984			Fin 1985		
	Nombre emplois	Occupés	Non occupés	Nombre emploi	Occupés	Non occupés
• définitif	4 336	3 618	718	4 336	3 940	396
• temporaire	1 066	745	321	1 253	900	353
Total	5 402	4 363	1 039	5 589	4 840	749



Une énorme rotation du personnel consécutive à l'explosion des sous-statuts

Les efforts à accomplir dans le cadre de cette politique au niveau du personnel temporaire ne permirent pas d'atteindre des résultats satisfaisants compte tenu de la rotation très élevée de ce personnel.

Ainsi, entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 décembre 1985, 716 agents temporaires quittèrent l'Office après y avoir presté des services.

A la lumière de cette donnée, il faut souligner que le maintien d'un cadre temporaire ne favorise pas le bon fonctionnement des services.

Cette situation était d'autant plus incompréhensible que sur le plan du budget de l'organisme, un agent temporaire coûtait plus cher qu'un agent définitif.

Il faut ajouter que fin décembre 1985, l'ONEM occupait 1 007 chômeurs mis au travail.

L'occupation de ces travailleurs était certes justifiée par le fait que des emplois du cadre permanent et du cadre temporaire n'étaient toujours pas titularisés et que de nombreux emplois restaient vacants temporairement (détachement dans les cabinets, congés sans solde, maladies, repos d'accouchement, etc.).

En ce qui concerne les emplois non titularisés, les extensions de cadre dont avait bénéficié l'organisme étant relativement récentes, le Secrétariat permanent au recrutement ne disposait pas des moyens nécessaires pour titulariser les nouveaux emplois dès leur création.

Il s'ensuivit que l'ONEM dut avoir recours à la mise au travail de chômeurs en attendant que les cadres permanent/temporaire soient complets.

Au total, au 31 décembre 1985, l'ONEM occupait quelque 8 400 agents. A côté des agents occupés dans le cadre organique, l'Office comptait 252 stagiaires ONEM, 334 temporaires dans le cadre de l'art. 212 sans parler des 68 agents définitifs qui exerçaient des fonctions temporaires, 59 contractuels pour le service Mess et cantine, 465 contractuels pour la direction Travaux et matériel (personnel d'entretien), 720 contractuels pour la direction de la Formation professionnelle section francophone, 711 contractuels pour la direction de la Formation professionnelle section néerlandophone, 15 contractuels pour la direction de la Formation professionnelle section germanophone.

La scission de l'Office national de l'Emploi

Aussi bien sur le plan général que sur le plan particulier du personnel, l'année 1989 fut marquée par la scission de l'Office national de l'Emploi.

Cet éclatement de l'ONEM, qui est intervenu le 1er mars 1989, était l'aboutissement d'une longue procédure entamée en 1980 (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

En matière de personnel, cette scission a été opérée principalement par la loi et les arrêtés suivants:

- la loi du 28 décembre 1984 (MB 22.01.1985) portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (dont l'ONEM). Cette loi confie au Roi la mission de régler par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres et après avis des exécutifs communautaires ou régionaux ou de l'exécutif de la région bruxelloise selon le cas, notamment le transfert du personnel de l'ONEM aux communautés et régions;
- l'AR du 30 mai 1986 (MB 6.6.1986) fixant la date de l'entrée en vigueur de certains articles de la loi précitée du 28 décembre 1984;
- l'AR du 17 novembre 1986 (MB 29.11.1986) relatif au transfert de membres du personnel de l'Office national de l'Emploi. Cet AR, pris en exécution de la loi précitée, détermine notamment à quelles conditions les agents transférés peuvent demander une nouvelle affectation ou conservent leurs droits à la promotion au sein de l'ONEM;
- l'AR du 28 février 1989 (MB 08.03.1989) fixant au 1er mars 1989 la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi précitée du 28 décembre 1984 concernant l'Office national de l'Emploi;
- différents AR également datés du 28 février 1989 (MB 08.03.1989) ainsi qu'un AR du 19 décembre 1989 (MB 15.02.1990) ont procédé au transfert de membres du personnel de l'ONEM aux communautés et régions en vue de leur affectation aux nouveaux organismes régionaux et communautaires compétents en matière d'emploi et de formation professionnelle (FOREM: Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi; VDAB: Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle; ORBEM: Office régional bruxellois de l'emploi).

La scission de l'ONEM engendra un travail important pour le service du personnel de l'ONEM (préparation des arrêtés de transfert, affectation des agents, actualisation de tous les dossiers individuels ...).

En effet, outre leurs tâches habituelles de plus en plus complexes, un grand nombre d'agents durent faire face à un surcroît exceptionnel de travail suite à la restructuration de l'Office. Les transferts de dossiers et la transmission des consignes prirent beaucoup de temps, mais il ne fallait pas non plus négliger le fait que l'Office réalisait encore des opérations pour le compte des organismes issus de la scission.

La direction Personnel, par exemple, a dû procéder à la vérification des dossiers du personnel transféré, régler la situation pécuniaire de ce même personnel, former certains membres du personnel des nouveaux organismes, établir des états de service pour le personnel transféré ... Tous ces travaux entraînent bien évidemment des retards au niveau des prestations habituelles.

Autre innovation: la loi-programme du 30 octobre 1988 permit aux administrations d'occuper des agents contractuels subventionnés (ACS). Ces agents contractuels (c'est-à-dire engagés par contrat) étaient dits subventionnés dans la mesure où les pouvoirs publics pouvaient, pour l'engagement de ces agents, bénéficier d'une prime dans les limites des crédits budgétaires prévus à cette fin. Ces agents se substituèrent progressivement, selon les autorisations accordées à l'Office, aux chômeurs mis au travail.

Au total, au 31 décembre 1989, le personnel de l'Office national de l'Emploi s'élevait à 4 695 unités (contre 9 347 au 31.12.1988)



De nouvelles réformes

L'année 1990 est une année de réformes fondamentales sur le plan du personnel.

C'est, en effet, en 1990 que furent publiés:

1. Le nouveau cadre organique du personnel de l'ONEM

Il s'agissait de l'AR du 23 janvier 1990 portant fixation du cadre organique du personnel de l'Office national de l'Emploi (MB du 16.03.1990).

Cet arrêté royal constitua l'aboutissement d'une procédure entamée au début 1988 et la consécration d'un dossier particulièrement fouillé, complet et probant, établissant les besoins objectifs de l'ONEM en ce qui concernait son personnel définitif.

Ce nouveau cadre se caractérisait par:

- une extension du nombre d'emplois définitifs, le nombre total d'emplois définitifs passant de 2 477 à 3 259 emplois. Notons cependant que cette extension se réalisait essentiellement par un glissement des emplois précaires vers le cadre définitif et ne représentait pas une augmentation du volume global de l'emploi;
- un glissement des emplois du niveau 3 vers le niveau 2;
- un élargissement des emplois de promotion aux différents niveaux, ce qui garantissait de meilleures perspectives de carrière aux agents.

L'AR du 23 janvier 1990 entra en vigueur le 1^{er} avril 1990 avec une durée de validité de 3 ans.

2. La très importante loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public

Cette loi avait pour but de simplifier et d'uniformiser les formes d'emplois existant dans la fonction publique.

Jusqu'en 1990, les régimes suivants coexistaient dans les administrations publiques:

- agents définitifs
- agents temporaires
- agents temporaires "art. 212"
- agents contractuels
- agents CMT (chômeurs mis au travail)
- agents ACS (contractuels subventionnés)
- agents stagiaires AR n° 230

Après la réforme, la fonction publique ne comptait plus que deux catégories d'agents, à savoir:

- les agents définitifs
- les agents contractuels, c'est-à-dire engagés dans les liens d'un contrat de travail.

Malgré la publication du nouveau cadre, assez paradoxalement, l'année 1990 marqua le début d'années difficiles sur le plan de l'effectif du personnel de l'ONEM.



Blocage et réduction du cadre permanent entre 1990 et 2000

Les autorisations d'occupation évoluèrent comme suit:

	Cadre permanent	Contractuels pour des besoins temporaires et exceptionnels (naguère temporaires et CMT)	Total
• 1990	3 259	516	3 775
• 1991	3 259	440	3 699
• 1992	3 259	362	3 621
• 1993	3 259	522	3 781
• 1994	3 259	487	3 746
• 1995	2 618	1 080	3 698
• 1996	2 618	958	3 576
• 1997	2 618	958	3 576
• 1998	2 700	859	3 559
• 1999	2 832	711	3 543
• 2000	2 832	693	3 525

- à la date du 1^{er} avril 1990, le cadre organique fut fixé à 3.259 unités;
- l'année 1992 fut marquée par le blocage des recrutements imposé à toutes les administrations publiques nationales. Ce blocage fut imposé par la circulaire n° 357 du 30 mars 1992 du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique (M.B. du 02.04.1992);
- l'augmentation de l'autorisation globale en 1993 résulta de l'attribution à l'Office d'une nouvelle mission, à savoir le plan d'accompagnement (100 unités), et de l'accroissement du volume de travail (60 contractuels supplémentaires – AR 27.08.93);
- non repris dans ces autorisations d'occupation, l'arrêté royal du 10 juin 1994 autorisa l'ONEM à engager 695 agents contractuels détachés dans les agences locales pour l'emploi en vue d'assurer leur bon fonctionnement.



Evolution

Evolution comparée du volume de travail et de l'effectif du personnel

(En %)



- la réduction du nombre d'emplois dans le cadre permanent à partir de 1995 fut la conséquence de la décision gouvernementale de limiter le nombre de postes au nombre de titulaires en service le 31 décembre 1994. Cette réduction de 641 postes impliqua une réduction du cadre organique de 19,66 %, soit presque 1 agent sur 5. Cette situation apparut d'autant plus surprenante à la lumière de l'évolution du volume de travail ...;
- l'augmentation de 2 618 (1997) à 2 832 unités (1999) (arrêtés royaux des 9 mars 1998 et 13.06.1999) est due à la transformation d'un certain nombre de postes de travail contractuels en emplois statutaires dans tous les niveaux, mais principalement dans les niveaux 3 et 4.

Evolution des unités physiques 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
• Statutaires	2 310	2 303	2 402	2 564	2 554	2 521	2 501	2 523	2 505	2 731	2 701
• Contractuels	1 919	1 821	1 604	1 646	1 630	1 608	1 567	1 538	1 560	1 337	1 307
Total	4 229	4 124	4 006	4 210	4 184	4 129	4 068	4 061	4 065	4 068	4 008



Sur la base du modèle des besoins en personnel développé par l'ONEM, l'évolution des autorisations d'occupation entre 2000 et 2005 évolua comme suit:

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre	3 525	3 525	3 380	3 406	3 525 ¹	3 460

¹ Principale évolution, l'augmentation de 119 unités par rapport à l'autorisation d'occupation de personnel au cours de l'année 2003 s'expliquait par le recrutement de facilitateurs et de coordinateurs-facilitateurs pour la nouvelle mission "activation du comportement de recherche d'emploi".

Le plan du personnel

Le cadre organique fut supprimé par la Loi-Programme du 24 décembre 2002 (MB 31.12.2002). L'AR du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions de sécurité sociale (spécialement l'article 19) et l'AR du 29 avril 2002 portant approbation du premier contrat d'administration de l'ONEM créèrent la base légale d'un plan du personnel. Moyennant avis favorable du commissaire du gouvernement du budget, le Comité de gestion fixa ce premier plan du personnel et ce, en séance du 15 juillet 2004. Il fut publié au MB du 12 août 2004.

Le plan du personnel donnait par niveau et par fonction le nombre d'agents définitifs et contractuels que l'ONEM pouvaient occuper. Pour en rendre la réalisation possible, ce premier plan du personnel fut assorti d'un plan d'action 2004-2005, basé sur trois priorités:

- application du principe "à travail égal, salaire égal" par un upgrading du niveau D au niveau C pour 728 unités à temps plein (550 statutaires et 178 contractuels);
- valorisation des responsabilités par un upgrading du niveau C au niveau B comme expert administratif pour 293 unités à temps plein;
- renforcement de l'encadrement dans le niveau 1 (niveau A depuis le 1er décembre 2004) par la création d'un nouvel organigramme fonctionnel pour les services de l'administration centrale.

L'exécution du plan du personnel ne demandait pas l'utilisation de moyens financiers supplémentaires. L'enveloppe, fixée conformément aux règles appliquées par les départements du budget et de la fonction publique, fut respectée grâce aux moyens dégagés dans les limites de l'enveloppe pour réaliser le plan du personnel.



Evolution



La concertation syndicale à l'ONEM

La concertation syndicale a lieu au sein de deux types de comités:

- le comité intermédiaire de concertation (CIC) pour les points qui concernent l'ensemble de l'Office;
- les comités de concertation de base (CCB) créés dans chaque bureau du chômage et à l'administration centrale, pour les points qui relèvent exclusivement de leur ressort.

Les principales matières soumises à la concertation syndicale concernent:

- le personnel (cadre, organisation du travail, réglemmentations et mesures diverses ...);
- la prévention et la protection au travail.

Le SIPP (service interne de prévention et de protection) et le SEPP (service externe de prévention et de protection) collaborent avec les différentes directions de l'Office et les services extérieurs afin de rencontrer les objectifs du plan de prévention global pour 5 ans développés à partir d'une étude réalisée par le SEPP en 2000. Cette étude avait permis d'évaluer les plaintes de santé que les travailleurs sur écran attribuent à leurs conditions de travail.

D'une manière générale, la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles est réalisée de façon à rencontrer le contenu du RGPT (règlement général pour la protection du travail) et la loi sur le bien-être au travail du 4 août 1996 et ses arrêtés d'application.

Outre le respect des obligations légales, la concertation à l'ONEM repose sur une longue tradition basée sur le respect, le sens des responsabilités et la conscience commune d'une mission à haute valeur sociale ajoutée.



Vers une gestion des ressources humaines

Fin des années '80, il y eut une plus grande prise en compte du facteur humain dans la gestion du personnel.

Les premières mesures du taux d'absentéisme sont réalisées dès 1991 mais également, de manière plus originale, les prémises d'une politique d'égalité des chances hommes-femmes. Des actions positives furent encadrées dans un plan d'action dès 1993 et l'on constata une attention accrue pour l'efficacité qui se concrétisa par la mise en place d'un système de calcul du prix de revient dès 1995.

Autre évolution importante en 1996, la publication de la loi sur la prévention et la protection du travail préfigurait le concept d'humanisation du travail.

En 2000, l'ONEM lança deux projets stratégiques capitaux. L'un visait à développer un système de descriptions de fonction et de profils de compétence à une époque où l'appellation Copernic restait réservée à un astronome du XVI^{ème} siècle. Non content de jouer un rôle de pionnier dans ce passage de la gestion du statut administratif vers une gestion des ressources humaines dans la fonction publique, l'ONEM développa également à cette époque son modèle de besoins en personnel. Cet instrument permet encore aujourd'hui à l'Office d'objectiver ses besoins en personnel en tenant compte de l'évolution prévisible des volumes de production, de la productivité et de la complexité de la réglementation à appliquer

En 2002, la réforme Copernic rattrapa l'ONEM avec notamment la mise en œuvre des nouvelles carrières regroupées par famille de fonction. Une autre idée maîtresse de cette réforme était l'apprentissage continu tout au long de la carrière. Cette idée se concrétisa en 2003 par la mise en place du système de mesure des compétences pour les niveaux B et C. Les efforts entrepris par l'ONEM depuis le début des années 2000 impactèrent enfin l'ensemble de l'organisation. En 2004, le premier cycle de fonctionnement concernant l'ensemble des collaborateurs était organisé à l'ONEM.

Poursuivant sa marche vers une meilleure gestion du potentiel humain, il apparut rapidement que la qualité du support offert par l'organisation serait un facteur de succès capital. Une nécessaire professionnalisation de la politique de gestion des ressources humaines s'opéra avec comme étape-clé la redéfinition des processus de la direction HRM et le développement du support informatique.



Evolution

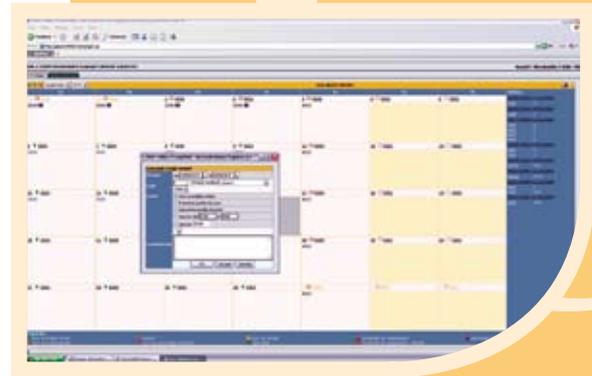
Le projet HRIS

Depuis 2003, les Directions HRM et ICT mettent en œuvre un ambitieux plan pluriannuel visant à créer un Human Resources Information System.

Il s'agit de l'installation d'une base de données centrale unique dont l'encodage a lieu le plus près possible de la source et dont la consultation est accessible à tous les collaborateurs, qu'ils travaillent dans un service décentralisé ou à l'Administration centrale.

Un développement modulaire et un support HR intégré doivent, en outre, garantir une politique du personnel adéquate.

Concrètement, il s'agit de déplacer la frontière et de passer d'une "gestion totale" du service du personnel à une interactivité avec l'agent qui peut devenir lui-même responsable de l'encodage de certaines données dans son propre dossier. Dans ce "self-service", les responsables au niveau intermédiaire jouent naturellement un rôle considérable. Les instruments nécessaires pour guider les collaborateurs sont également prévus dans ce système.



Demande de congé
via PC

La mise en œuvre est actuellement déjà réalisée dans plusieurs domaines HR. La procédure de recrutement, qui va du besoin de recruter jusqu'à l'entrée en service effective, est opérationnelle et permet aux Directeurs sur place de suivre l'évolution de leur(s) dossier(s). Le dossier individuel, tant sur le plan personnel qu'administratif, est mis à la disposition de chaque membre du personnel, ainsi que le contrôle automatisé des données effectué par la Banque Carrefour de la sécurité sociale. Sur le plan des prestations, chaque agent peut également suivre lui-même son dossier et gérer ses absences. Les responsables disposent ainsi de plannings détaillés de congés. Une interactivité automatisée avec le Medex (Administration de l'Expertise médicale) offre également la possibilité de mieux répertorier les absences pour cause de maladie et d'appliquer une rétribution correcte.

Des outils ont aussi été conçus pour un management stratégique permettant, non seulement de répertorier les compétences disponibles, mais également de gérer l'affectation du temps et de procéder au calcul des centres de coûts.

La structure modulaire permet d'ailleurs d'appliquer aussi très rapidement et en souplesse la législation qui fait l'objet de changements constants.

Ce support s'est avéré indispensable pour gérer des "grosses" opérations comme le paiement des primes de compétence ou la gestion des cercles de développement.

La Formation

La valorisation du potentiel humain disponible dans l'organisation constitue une obligation dans une institution comme l'ONEM confrontée à des défis dont la diversité égale l'importance sociale.

Pour y faire face, la Convention internationale n° 88 du 17 juin 1948 de San Francisco prévoit que les agents des services de placement et de chômage doivent recevoir une formation pour exercer correctement leur métier. Pour y satisfaire, en 1954, une "formation des placeurs" est mise en place à l'Office, pour proposer aux agents des services locaux une formation psychologique et technique.

A partir de 1957, le programme de formation s'élargit et offre une formation plus générale, non seulement aux conseillers emploi mais aussi au personnel de cadre et aux agents des services chômage et des services administratifs.

En 1963, l'ONEM commence à recruter ses instructeurs parmi les membres du personnel; ces formateurs internes, et c'est une première, reçoivent dès lors une formation pédagogique.

En 1964, le CNFEP (centre national de formation et d'études pédagogiques) est créé. Sa mission: former les moniteurs de la formation professionnelle sur les plans pédagogique et méthodologique. Détail intéressant: à cette époque, le CNFEP accueille des moniteurs des pays en voie de développement. Ainsi, pour l'anecdote, en 1965, 10 techniciens iraniens et 5 laotiens y font un stage. Il s'ouvre aussi aux entreprises, et aux organismes officiels: par exemple, les moniteurs des établissements pénitentiaires.

Les crises des années 1970 anéantissent complètement les intentions de formation. Avec une augmentation de plus de 200 000 chômeurs en 10 ans, l'ONEM manque cruellement de personnel. Pas de temps pour l'acquisition méthodique des connaissances, les agents sont directement intégrés dans la "production". L'organisme se voit peu à peu contraint d'abandonner la formation du personnel avec toutes les conséquences qu'un tel renoncement peut avoir sur l'efficacité des modes de travail et de la qualité du service rendu.

En 1982, le management de l'ONEM décide d'investir dans une vision à long terme. Les programmes de formation reprennent et accordent la priorité cette fois aux services chômage. Fini de travailler dans une optique à court terme. Au contraire, un investissement à long terme est planifié, avec pour objectif d'assurer à chaque agent une formation minimale. Cette volonté se concrétise par la création du Service Formation du Personnel. A ce moment, en Belgique, l'ONEM représente incontestablement un précurseur en termes d'efforts de formation pour son personnel. Cette prise de conscience novatrice repose sur un constat: l'organisme doit appliquer une réglementation extrêmement compliquée. Sans apprentissage c'est impossible. Même s'il faut rester conscient que la formation n'est pas la panacée: elle ne va pas régler tous les problèmes existant au niveau de l'application de la réglementation. Toutefois, arriver à une application correcte et uniforme de dispositions de plus en plus complexes passe obligatoirement par un apprentissage solide et approprié.

La formation présente de multiples visages: facteur d'adaptation, d'intégration, de valorisation, de motivation. Elle est également un instrument de gestion, de promotion voire de changement. Dans un contexte où l'ONEM doit faire face à de nombreuses évolutions, elle constitue un élément indispensable au bon fonctionnement de l'organisation. Chacun est en effet contraint de revoir en permanence ses connaissances théoriques, de s'adapter aux nouvelles techniques et d'apprendre à maîtriser des situations de plus en plus changeantes. La formation concrétise une valeur forte de l'Office: la culture d'apprentissage.

Les priorités définies au moment de la création du service sont d'abord l'accueil: faire en sorte que le nouveau collaborateur se sente chez lui dès le départ, en recevant un bagage minimum d'informations et de documentation. Suit en toute logique un autre axe prioritaire: la formation technique, c'est-à-dire apprendre aux collaborateurs à traiter effectivement les dossiers. Et puis un axe complémentaire, la formation pour les examens de carrière.



Les premiers programmes de formation introduits en 1982 sont donc très simples. L'offre de formation aux missions de base est articulée selon trois niveaux: initiation, perfectionnement et spécialisation. Dès le début, pour la formation de ses cadres et les formations pédagogiques, le SFP peut compter sur l'aide du CNFEP, un service spécialisé dépendant de la direction Formation professionnelle.

Autre caractéristique importante de la formation à l'Office: tous ces projets reposent sur le concours de nombreux formateurs volontaires, conscients de l'importance de la qualification professionnelle du personnel. Ce sont des praticiens expérimentés, pour la plupart travaillant dans un Bureau du chômage, qui, à côté de leurs activités habituelles, s'investissent dans la formation pour préparer cours et syllabus notamment, animer les formations, évaluer et améliorer les programmes.

En 1985, le SFP se dote du matériel audiovisuel indispensable à la diffusion d'un enseignement adapté. Les efforts de renouvellement progressif de l'équipement pédagogique en général se poursuivront régulièrement. En 1996, deux salles de cours modernes sont totalement rénovées et équipées d'un matériel pédagogique particulièrement adapté (tableaux coulissants et installations audiovisuelles). Une autre salle de formation est spécialement agencée pour l'apprentissage de la bureautique. Acquisition aussi cette même année d'un logiciel de gestion de la formation, un outil indispensable vu la quantité et la diversité des forma-

tions organisées et qui permet notamment de sortir les tableaux de bord du service.

A la fin des années 1980, l'informatique s'implante dans les BC. Cette vaste réforme des méthodes de travail impose un accompagnement particulier, dans la mesure où aucun agent n'a, a priori, les compétences requises. Le changement est énorme: les moyens, les procédures et les mentalités doivent évoluer à grande vitesse. Un apprentissage rapide de ce nouvel outil - dont la nouveauté parfois rebute - est indispensable et le SFP est en première ligne. Ainsi, en 1989, les premières formations WANG représentent déjà 30 % du total des journées de formation. En 1990, les premières formations UNISYS en liaison directe avec le projet "informatisation de la vérification" représentent 17 % du total des journées de formation; en 1991 elles représentent 29 % du total. Au cours des années, le SFP collabore étroitement à l'installation du nouveau système bureautique dans les BC. Le remplacement des systèmes traitement de textes et autres applications WANG par Windows et Word implique la reconversion du personnel à une application matérielle et logicielle complètement différente et requiert des actions de formation adéquates et efficaces.

Par ailleurs, soucieux de ne pas se couper de la réalité du terrain, et de faire progresser les contenus, dès la fin de 1986, une enquête de détection des besoins auprès des agents permet au SFP d'ef-

fectuer une évaluation approfondie de ses activités. Après cinq ans d'existence seulement, ce sondage va déjà fortement influencer la politique de l'apprentissage en milieu de travail. De nouvelles options de formation sont prises, et notamment une autre formule pour l'accueil et l'écolage des nouveaux agents, des actions pour les agents en contact avec public et surtout des formations à la carte en fonction des besoins rencontrés par les BC.

En 1989, création d'une Commission Formation: un groupe de représentants des services extérieurs et de la direction Chômage se réunissant quelques fois par an pour déterminer les besoins généraux de formation et, s'impliquant de façon systématique dans la définition de la politique de formation, pour répondre concrètement et rapidement aux exigences de connaissance de la réglementation. De l'acquisition des principes et procédures de base par les collaborateurs au recyclage permanent et au développement de la polyvalence des connaissances, les formations sont conçues et dispensées par des spécialistes.

En 1992, approbation par le Comité de gestion de la restructuration du SFP, qui devient le Centre national de Formation (CNF), avec pour objectifs l'amélioration de la qualité des formations, l'augmentation de la disponibilité des instructeurs et la poursuite de la création d'une infrastructure de formation. Il s'avère de fait indispensable que le CNF soit régulièrement informé de la politique que l'Office souhaite mener, principalement en ce qui concerne les objectifs, les recrutements et l'organisation des services. Cette position donne au CNF le pouvoir et le prestige nécessaires pour permettre de faire suivre au personnel des cycles de formation ou de s'investir dans la préparation de cours, même si de telles activités semblent aller à première vue à l'encontre des intérêts immédiats des services. Le CNF s'assigne comme but de préparer, évaluer et adapter toutes les actions de formation en y impliquant les directeurs, les instructeurs et les responsables locaux de la formation.

En fonction d'études régulières sur les besoins, l'offre ne cesse de se modifier pour accompagner au plus près les besoins. Par exemple, en 2001, les collaborateurs se sont vus offrir la possibilité d'acquérir des connaissances professionnelles spécifiques par l'intermédiaire d'un stage sur le lieu de travail. Le coaching par un collègue expérimenté

et le contact direct avec le contenu de la fonction in situ renforcent en effet davantage l'ancrage de la matière qu'une action de formation en "contexte de classe" classique. Ou encore, en 2002, le projet stratégique Digital - l'encodage digitalisé des dossiers - entraîne un important investissement en formation. Apprendre les procédures de scanning des dossiers: 435 jours de formation en total. Les contrôleurs sociaux bénéficient de sessions de formation sur de multiples thèmes, comme la banque de données "OASIS", la législation en matière de sécurité sociale internationale ou l'utilisation des bases de données "contrôle".

Le CNF est aussi en première ligne pour former et donner tous les instruments nécessaires aux nouveaux personnels recrutés pour accompagner les mesures pour l'emploi et les nouveautés qui se sont succédées. Ainsi, en 1993, le CNF fournit un effort considérable dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs. Une formation spéciale de 10 modules offre 53 jours de cours aux 631 inscrits. Autre exemple: la loi du 30 mars 1994 constitue une ALE par commune. L'ONEM engage du personnel pour assurer l'encadrement administratif de ces agences. Le CNF prévoit dès le départ 10 jours de formation pour les coordinateurs, avant de se pencher sur la formation des employés: près de 200 agents ALE formés en 1994. Fin 1997, un programme de formation destiné à accompagner les mesures prises dans le cadre de l'activation des allocations de chômage amène le CNF à écoler près de 600 agents dans le laps de temps le plus court possible. En 2004, l'accent a également été mis sur la promotion du système des titres-services, grâce des sessions provinciales qui ont permis d'informer près de 1000 agents et membres des Conseils d'administration des ALE. Enfin cette même année 2004, dans le cadre de la nouvelle législation sur l'activation du comportement de recherche d'emploi, 114 facilitateurs ont été engagés. Le CNF a organisé et coordonné pour eux un important trajet de formation: cours théoriques et pratiques sur la structure et le fonctionnement de l'organisme; principes de base de la réglementation chômage dont notamment les mesures d'activation et les contrats de travail; procédures d'encadrement du comportement de recherche d'emploi, avec une grande attention portée aux règles déontologiques. Les formations





en communication et techniques d'entretien ont été dispensées par l'IFA. L'investissement total pour l'implémentation de cette nouvelle procédure s'est élevé à 30 jours de formation par personne.

En parallèle aux formations techniques et réglementaires, le SFP s'est dès le départ montré soucieux de la formation des cadres (c'est-à-dire les aspects très importants dans une fonction dirigeante que sont l'organisation, les ressources humaines, l'intégration du changement). Ainsi, le service accompagne aussi les premiers projets de gestion, notamment en assistant les expériences pilotes dans les bureaux du chômage. Le premier projet d'envergure: le MBO (management by objectives), instrument de gestion permettant de mettre progressivement sur pied une politique de gestion tournée vers l'avenir et la prévention des problèmes. Ce programme sera suivi, fin 1988, par un séminaire pour les cadres, sur la gestion totale de la qualité.

En 1990, une collaboration avec la Vlerick School of management prépare le personnel d'encadrement à l'introduction du ZBB (Zero base budgeting). Il s'agit d'une technique de planification et de prise de décision qui met en lumière tout ce qui se passe effectivement dans une organisation: que fait-on et pourquoi? quelles sont les meilleures méthodes disponibles? quelles sont les activités réellement importantes? quel est leur coût? Pour coller à la réflexion fondamentale sur la stratégie menée par l'organisme, des séminaires animés par la Vlerickschool réunissant quelques directeurs de l'organisme sont régulièrement organisés. Notamment en 1993 lorsque les tableaux de bord deviennent opérationnels et qu'il s'avère nécessaire de former les responsables à la gestion optimale de l'outil.

En 1998, démarrage de la formation aux techniques de décision pour tous les cadres: près de 700 personnes. Ce programme propose aux participants un éventail de techniques utilisables dans la gestion quotidienne d'un service et dans le développement des plans d'action annuels (management de projets). Ce cycle s'est clôturé en 2001.

Il faut souligner également que le CNF contribue pour une part importante à la mise en place d'un management des compétences au sein de l'organisme. En 2001 a débuté l'introduction du cycle de fonctionnement. A partir de 2002, l'investissement en formation dans le cadre du projet stratégique "cycle de fonctionnement" a porté principalement sur la réalisation et le suivi des plans de développement individuels.

Et actuellement, le projet stratégique "Trajet Management", lancé en 2008. Il rencontre un double objectif: améliorer les compétences des directeurs et des chefs de service sur le plan du management (diriger, coacher, maîtriser les techniques de réunion, etc.) et proposer aux agents de niveau A un ensemble de formations qui préparent à une fonction dirigeante. Les trajets de formation développés sont répartis en quatre thèmes: agir sur les résultats, agir sur soi, agir sur les autres, connaître l'environnement ONEM.

Depuis ses débuts, le service de formation assure aussi régulièrement la préparation des agents aux examens de promotion. C'est un volet important de ses activités qui n'a jamais faibli. Pour la préparation aux mesures de compétences (réforme Copernic), étant donné le grand nombre de participants, le CNF n'a pu organiser de formations collectives à l'apprentissage des aptitudes PC. Du matériel didactique d'autoformation, utilisable dans le BC ou à domicile, a été acheté. Les collaborateurs ont reçu du temps d'étude sur le lieu de travail afin de se préparer.



Au niveau pédagogique, puisque l'ONEM a choisi délibérément de travailler avec des instructeurs internes, familiarisés avec le travail sur le terrain, une formation "train the trainer" a été conçue. Une petite équipe préalablement formée par une société extérieure apporte un soutien pédagogique aux autres collègues formateurs et les coach.

Et enfin, pour terminer, sans vouloir être exhaustif, citons de nombreux domaines dans lesquels le service formation s'est impliqué de manière régulière ou plus ponctuelle au cours de années. Formations classiques et attendues ou d'autres modules plus originaux. Formation des médecins, journées d'information "pension en perspective", formation des secouristes, formation du personnel de cuisine (optimisation de l'offre alimentaire et de l'hygiène). Formation à la médiation de dettes pour les agents des services Litiges ou Récupérations. Ou encore, dans le cadre de la lutte contre le harcèlement moral au travail, formation des personnes de confiance, en collaboration avec le service social. Une formation intitulée "rédiger pour être lu", visant à l'amélioration de la lisibilité, pour les collègues rédigeant des textes officiels (instructions, notes au Comité de gestion, ...). Le projet DISCOVER, entraînant les collaborateurs des BC à la découverte des directions de l'Administration centrale. La formation s'est aussi internationalisée en organisant des semaines d'échange entre collaborateurs de l'ONEM et de l'UNEDIC (France). Car partager ses expériences est une des meilleures façons d'améliorer son savoir-faire et ses connaissances.

Outre les formations classiques, de nouvelles formes d'apprentissage font leur chemin dans le transfert des connaissances à l'ONEM. Ainsi se développent les premiers modules d'E-learning. Ils

sont mis à la disposition de l'ensemble des collaborateurs par le biais de la plate-forme d'apprentissage RioCursus. Cette nouvelle forme d'apprentissage permet d'enseigner une nouvelle matière à un très grand nombre d'agents dans un délai très court.

Depuis 1982, la politique de formation structurée développée à l'ONEM est déterminée par les principes généraux en matière de gestion, par la Mission et la stratégie. Concerné par l'ensemble des activités et des services de l'organisme, le CNF veille à maintenir en permanence le fragile équilibre entre les trois niveaux d'apprentissage que sont le savoir, le savoir-faire et le savoir-être. L'ONEM peut ainsi se prévaloir d'une tradition en matière de formation, avec une attention particulière pour les principes de l'organisation apprenante. Pour bien pouvoir fonctionner en tant qu'organisation en perpétuel changement, la formation permanente doit faire partie intégrante de la culture d'entreprise.

Le défi des années à venir: sans cesse renouveler le haut potentiel des compétences du personnel et ainsi maintenir les performances de l'organisme. La formation y contribue activement. Le déploiement des compétences s'inscrit dans un processus de changement et d'apprentissage personnel et permanent, soutenu par les cercles de développement et intégré dans les modèles de compétences introduits par la Fonction publique. Dans cet esprit, la formation n'est plus dorénavant du ressort unique du CNF, mais fait partie intégrante des compétences génériques de tout collaborateur.

Bien sûr, le CNF continue de catalyser les initiatives et d'apporter son expertise pour soutenir et implémenter tous les projets de formation. De nouvelles méthodes sont sans cesse développées, comme le e-learning et le coaching pour accroître l'acquisition des compétences. L'objectif principal est le blended learning, c'est-à-dire la combinaison de toutes formes d'apprentissage pour acquérir tous les savoirs nécessaires.

Il est désormais essentiel à long terme d'implémenter un plan stratégique de formation et de développement intégré dans le plan général des Ressources humaines.



Un service social à l'ONEM



C'est en 1945 que le Service social a été créé. Pendant plus de 20 ans, le Service apporte alors son aide aux agents en difficulté ainsi qu'à leur famille de même qu'il propose de plus en plus d'avantages et services tant collectifs qu'individuels. L'ampleur du travail effectué mais surtout son caractère informel pose problème à la responsable de l'époque, Madame Blanche Smolders. L'entrevue que celle-ci aura avec le Ministre de l'emploi, Louis Major, sera fructueuse. En effet, de cette entrevue naîtra en 1969, l'Arrêté ministériel qui fixe les missions du Service social. Si le travail du Service social se base encore aujourd'hui sur cet Arrêté ministériel, d'autres projets sont venus s'ajouter qui s'inscrivent dans la mission de l'ONEM, et plus particulièrement dans le volet personnel soutenu, reconnu et motivé.

Parmi ces projets, l'on retiendra notamment la création des garderies pour les enfants des agents en 1992, la création de l'assurance collective soins de santé à destination du personnel en 1995, l'offre de la vaccination contre la grippe saisonnière en 1996, la mise en place du dispositif de prévention et de protection dans le cadre de la loi sur le harcèlement moral, sexuel et la violence au travail en 2002, l'intervention dans les camps de vacances à destination des enfants du personnel en 2004, et, tout récemment, l'intervention dans les examens médicaux préventifs à destination des agents de 50 ans et plus. En matière d'aide individuelle, les situations lourdes et parfois complexes vécues par les agents (deuil, maladie grave, agression, problèmes financiers, ...) exigent toujours plus de professionnalisme de la part des intervenants du Service social. C'est pourquoi, ceux-ci ont eu l'occasion de suivre notamment une formation sur mesure en matière d'aide aux victimes, une formation sur le deuil, et plusieurs formations relatives à la prise en compte de la charge psycho-sociale.

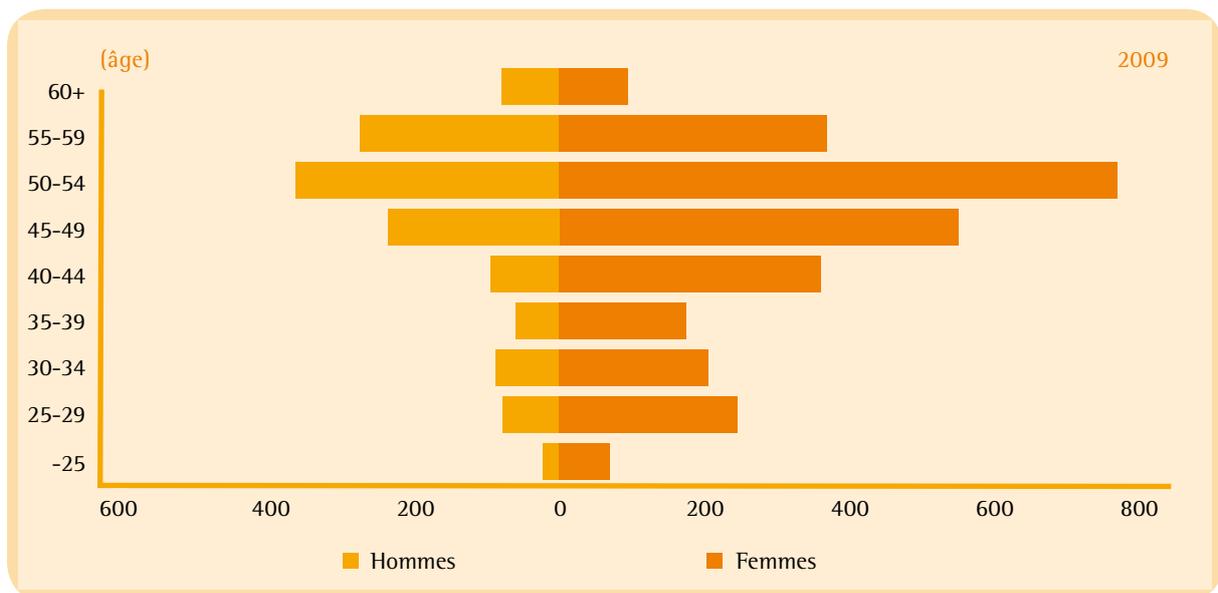
Conclusion

En 75 ans, l'ONEM est passé

- du classement par niveau et grade à l'attribution de fonction;
- de la prééminence des connaissances techniques à la prise en compte de l'ensemble des compétences;
- d'attentes implicites vis-à-vis des collaborateurs à la description explicite des résultats attendus;
- de l'apprentissage sur le tas à un coaching individualisé;
- du déroulement prévisible de la carrière à l'encouragement de la mobilité interne et externe;
- de la mention sur la fiche individuelle à la généralisation des cercles de développement;
- du signalement en deux lettres maximum à une évaluation motivée des compétences et des résultats obtenus;

Vu l'état actuel de notre pyramide des âges, la transmission des connaissances entre les collaborateurs est devenue un enjeu primordial pour notre organisation. A cet égard, la direction KM (Knowledge Management) a développé de nombreux instruments dont le kit de survie.

Espérons qu'il permettra au personnel de l'ONEM de poursuivre sa merveilleuse mission!



La chasse aux talents est ouverte!

Un investissement permanent dans le personnel et son environnement professionnel restera une priorité pour l'ONEM.

Un service de qualité ne pourra être garanti qu'avec des agents bien formés et valorisés.

A cet égard, plusieurs défis devront être relevés:

- L'ONEM devra se profiler comme un employeur attrayant s'il veut continuer à attirer les talents. A cette fin, il devra concilier les besoins de l'organisation avec ceux des individus qui constituent sa principale richesse. Une accentuation sur le rôle de service public ainsi qu'une politique de bien-être et de diversité cohérente constitueront un atout non négligeable dans la concurrence avec les autres organisations.
- L'ONEM devra continuer à investir dans une dynamique de développement s'il veut perpétuer sa tradition d'excellence.
- Qu'il s'agisse des compétences de ses collaborateurs ou du développement global de l'organisation, cela passera obligatoirement par le lancement de nouveaux programmes ambitieux, à l'image du trajet de développement du management.
- L'ONEM, s'il veut retenir ses collaborateurs, devra leur offrir plus de possibilités de développer eux-mêmes leur carrière. Un des nouveaux services offerts sera l'accompagnement de la carrière qui permettra d'avoir une vue précise des possibilités offertes aux collaborateurs en la matière.
- L'ONEM devra impérativement poursuivre la professionnalisation de sa gestion des ressources humaines en privilégiant une stratégie d'ouverture tant vers les nouvelles technologies disponibles que vers des partenariats inventifs.



Evolution de l'informatisation

Sur le plan fonctionnel

En 1972, l'Office quittait l'ère de la pure "mécanographie" en se dotant d'un premier ordinateur à système d'exploitation moderne.

Au cours des années 1970, les programmes mis en œuvre, encore largement basés sur l'utilisation de cartes perforées et de cartes "mark-sensing" mais pouvant déjà faire usage de fichiers de données sur disques et de bandes magnétiques, ont d'abord permis:

- de produire les paiements des traitements, salaires et indemnités pour le personnel de l'Office, les stagiaires en formation professionnelle et les chômeurs mis au travail
- et de produire les comptages réguliers concernant les demandes et offres d'emplois ("Stat 92" et "Stat 93") et concernant les stages de formation professionnelle ("Stat 94" et "Stat 95").

A ces activités sont venues progressivement s'ajouter de nouvelles, principalement pour faire face à de nouvelles missions incombant à l'Office (dans le cadre des programmes de résorption du chômage, typiquement) et, dans une moindre mesure, pour aider (de manière encore très limitée, il est vrai) à la gestion des services généraux.



Dans le courant des années 1980, on pouvait dresser comme suit la liste des activités informatisées:

Opérations de paiement

Le centre informatique effectuait chaque mois plus de 100 000 opérations de paiement. Il s'agissait du paiement d'avances, d'indemnités, de traitements et salaires de nombreuses catégories d'ayants droit:

- le personnel statutaire et contractuel de l'Office;
- les chômeurs occupés sous le couvert du programme de résorption du chômage (troisième circuit de travail, cadre spécial temporaire, chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics, chômeurs occupés dans les PME, stagiaires engagés par des services publics soumis à un plan d'assainissement);
- les bénéficiaires d'une interruption de carrière (secteur public ou privé).

Déoulant de ces opérations de paiement, le centre informatique assurait également l'établissement:

- des listes destinées aux caisses d'allocations familiales;
- des comptes individuels de pension des travailleurs concernés;
- des bons d'assurance maladie-invalidité;
- des déclarations trimestrielles destinées à l'ONSS;
- des fiches et des listes de taxes annuelles;
- des renseignements destinés à l'Office national des Vacances annuelles;
- des factures à charge:
 - des services publics ayant mis au travail des chômeurs;
 - des organismes ayant occupé des travailleurs dans le "cadre spécial temporaire" ou dans le "troisième circuit de travail";
- d'une série de documents comptables et de tableaux statistiques.

Elaboration de statistiques relatives au marché de l'emploi

Avant la régionalisation, le centre informatique de l'Office s'était doté d'un système appelé "téléprocessing", permettant la liaison par lignes téléphoniques avec chacun des services subrégionaux de l'emploi. Un terminal installé dans chacun de ces services permettait l'encodage et la transmission à l'administration centrale des données nécessaires pour tenir à jour le fichier des demandeurs d'emploi et élaborer les statistiques relatives au marché de l'emploi.

Le placement étant ensuite devenu une matière régionalisée, les services subrégionaux de l'emploi étaient directement connectés à trois centres informatiques régionaux distincts. Le rôle du centre informatique national de l'Office était la tenue à jour d'un fichier central des demandeurs d'emploi. Ce fichier était régulièrement mis à jour sur base d'informations transmises sur supports magnétiques par les trois centres régionaux. Il permettait l'élaboration de statistiques globales en matière d'offres et de demandes d'emploi et en matière d'occupation sous le couvert du programme de résorption du chômage. Le centre informatique de l'Office produisait également un certain nombre d'autres statistiques plus spécifiques: stages en entreprises, prépensions, chômage partiel, ...



Evolution



Aide à la gestion

Il ne s'agissait encore que d'interventions d'une envergure très limitée.

- Personnel: établissement d'un annuaire du personnel et établissement de statistiques pour la Fonction publique et pour le Comité de gestion.
- Comptabilité: génération automatisée des documents comptables essentiels à l'issue des opérations de paiement; participation au processus de gestion des récupérations d'allocations de chômage payées indûment.
- Travaux & matériel: gestion des stocks en magasin; tenue à jour des inventaires.

Informatisation d'activités spécifiques

- Perception de la cotisation spéciale de sécurité sociale sur les revenus de plus de 3 millions de francs.
- Paiement des indemnités CECA et indemnités d'attente aux travailleurs touchés par la fermeture de leur entreprise.

Et aussi ...

En 1980, dans le cadre d'une première expérience visant à l'informatisation de la gestion de l'assurance-chômage, l'infrastructure informatique utilisée pour les applications des services généraux s'était vu adjoindre un terminal au BC Tournai et un terminal au BC Courtrai, tous deux reliés par lignes téléphoniques au système "téléprocessing" de l'AC, à l'instar des terminaux des services subrégionaux de l'emploi dont question ci-dessus.

Un encodage systématique avait été instauré dans ces deux BC afin de créer et de tenir à jour à l'AC un rudimentaire fichier signalétique des chômeurs, stocké à l'AC. Sur base de ce fichier, une fonctionnalité d'impression des C2 avait été mise à disposition de ces BC.

La tentative avorta et fut remplacée par le grand projet d'informatisation de l'assurance-chômage dans la deuxième partie des années 1980. Mais c'est ce fichier qui servit alors de base pour la reprise des données des BC Tournai et Courtrai, assumant tous deux le rôle de bureaux-pilotes pour le développement du nouveau projet.



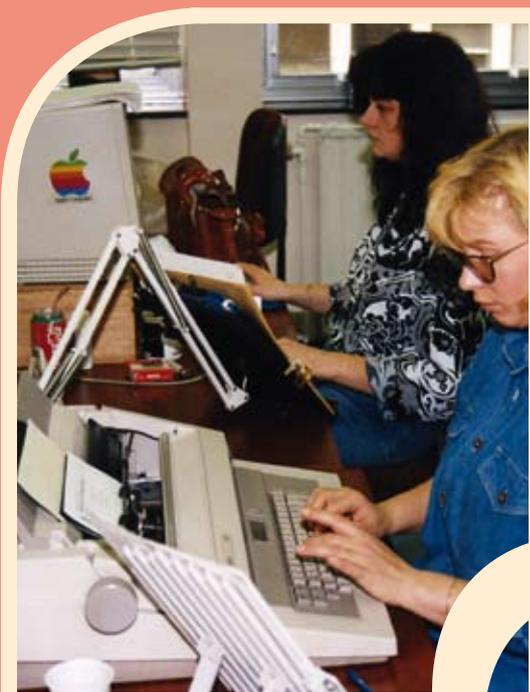
Evolution



1986

1986 marque le véritable début de l'informatisation des bureaux du chômage. C'est en effet au cours de cette année que les objectifs ont été déterminés, tant pour la "grande informatisation" des dossiers chômage que pour la "petite informatisation" ou "bureautique", qui visait davantage le traitement de texte et le programme de récupération.

Les cahiers des charges ont été établis et l'on a procédé au benchmarking ainsi qu'à l'étude des offres. Pour la "grande informatisation", le choix final du fournisseur a été opéré et a ensuite été approuvé par les instances habilitées.



1987

1987 a été, pour la "grande informatisation", l'année des analyses, de l'élaboration et des premiers tests.

Des procédures et des accords ont dû être conclus sur différents points:

- l'identification unique de nos clients;
- le développement des tables sous-jacentes;
- le contenu de la banque de données;
- l'élaboration des écrans;
- la cinématique et les contrôles à l'intérieur de l'application;
- le fonctionnement du programme de vérification;
- la réalisation du réseau (+back-up) entre l'Administration centrale et les bureaux du chômage;
- le câblage interne de chaque bureau du chômage;
- l'installation des mainframes;
- la promotion du nouveau système auprès de nos utilisateurs finaux ainsi qu'auprès des organismes de paiement;
- la reprise et le traitement des données des OP;
- la structure du contenu des bandes magnétiques pour l'introduction des données de vérification par les organismes de paiement;
- l'établissement des bandes magnétiques des organismes financiers et la procédure en la matière;
- ...

Pour la "bureautique", 1987 a été l'année du choix définitif du fournisseur, et également l'année de l'implémentation des programmes de traitement de texte et de récupération dans 8 bureaux du chômage. Le choix s'est porté sur un système décentralisé et une grande attention a été consacrée à la formation pour la gestion quotidienne, l'exploitation, la sécurité, etc.

1988

L'année 1988 a vu l'amorce de l'implémentation en plusieurs phases de la "grande informatisation". Le signalétique chômage a ainsi été instauré dans 13 bureaux du chômage. Il va de soi que cela ne pouvait se faire sans les formations et la promotion nécessaires. Le programme de vérification a été testé dans deux bureaux du chômage.

De son côté, l'installation de la "bureautique" a pu être entièrement achevée et est devenue opérationnelle dans 26 bureaux du chômage.



1989

Le déploiement de la "grande informatisation" s'est poursuivi en 1989. A la fin de l'année, le signalétique était introduit dans 25 BC et la vérification dans 6. Les phases suivantes du projet de vérification (rappel, statistiques, écrans de gestion) ont été analysées, testées et mises en œuvre.

Pour ce qui est de la "bureautique", celle-ci a été installée dans les quatre derniers bureaux du chômage et la procédure de récupération complète, en ce compris la clôture annuelle, a pu être menée à bien dans 26 bureaux du chômage.

1990

Hormis l'achèvement de l'installation par phases du signalétique dans les derniers BC, en 1990, la généralisation de la procédure de vérification a dû être interrompue. L'Office s'est en effet trouvé confronté à une révision d'un des développements de base, dans le cadre de l'utilisation d'une nouvelle clé d'identification. La clé CGER utilisée jusqu'alors a en effet dû être remplacée par le numéro de Registre national. Un nouveau programme d'identification/d'intégration a dû être élaboré avec la BCSS et le Registre national et, pour éviter que des dossiers ne soient plus traités correctement, il a fallu développer et installer un nouveau "programme multiclés".

Ceci mis à part, 1990 a également été l'année au cours de laquelle le print C2 a vu le jour. La "Cellule de promotion" a été mise sur pied et des réunions mensuelles entre les techniciens de l'ONEM et les OP ont été instaurées.

Pour ce qui est de la bureautique, 1990 a été l'année au cours de laquelle les applications en question ont été intégrées dans "la routine" des BC et de la Direction Chômage.



Première
formation
bureautique

1991

En 1991, la vérification informatisée a été élargie aux 23 derniers bureaux du chômage. Les applications existantes ont été pourvues de toutes sortes de nouvelles fonctionnalités : écran synoptique annuel des historiques des paiements, écran représentant les données détaillées relatives aux données de paiement introduites par les organismes financiers, etc.

L'établissement des statistiques d'introduction (Stat. 8bis et 8ter) a été automatisé et les études pour la transmission des données des bordereaux de clôture aux OP sur support magnétique ont été entamées.

Enfin, les analyses destinées au développement d'un puissant instrument statistique sur la base des données du signalétique et de la vérification ont pu être clôturées.

1992

En 1992, les développements suivants au niveau de la "grande informatisation" tournaient principalement autour des adaptations à réaliser dans les applications suite au nouvel Arrêté-chômage du 25 novembre 1991 et à l'AM du 26 novembre 1991 y afférent. Des tables, des outputs et des procédures ont en effet dû être adaptés, tant dans le signalétique que dans la vérification.

On a en outre mis au point la transmission de données aux organismes de paiement sur bande magnétique. Ces outputs se superposant à la transmission de pièces papier, constituent aujourd'hui encore un outil pour l'introduction automatique des données dans les applications informatiques des OP.

Quatre nouveaux développements ont en outre été mis au point, qui auront dans la suite un important impact sur le fonctionnement et la vision de l'ONEM en tant qu'institution :

- d'une part, il y a eu le lancement de l'instrument statistique, mine d'informations sur la situation administrative des chômeurs et sur les allocations qui leur sont versées;
- d'autre part, il y a eu l'instauration des premiers flux informatiques vers les partenaires externes (CGER);
- il y a également eu un certain nombre de développements autour de la banque de données chômage, conduisant à l'élaboration d'instruments de gestion pour le suivi des activités et permettant la mise au point d'un modèle d'allocation du personnel objectif;
- enfin, il y a eu le lancement, dans le cadre de la Banque Carrefour de la sécurité sociale, du réseau primaire avec les autres institutions de sécurité sociale ainsi que du réseau secondaire avec les organismes de paiement.

Pour ce qui concerne ce dernier point, l'ONEM est l'organisme de gestion pour les quatre organismes de paiement. La suite du présent aperçu montrera que ces quatre pistes nouvellement lancées marqueront de leur empreinte l'évolution du système informatique déjà très performant de l'ONEM.

1993

A compter de 1993, outre la poursuite du développement des applications signalétique et vérification, toute une série d'applications secondaires ont été mises au point. Les principales nouveautés avaient trait:

- au nouveau système d'allocation de garantie de revenus pour les travailleurs à temps partiel involontaire;
- au plan d'accompagnement reposant sur l'accord de coopération conclu entre l'Etat, les Communautés et les Régions;
- à l'accès de l'ONEM et des OP aux données enregistrées dans la banque de données du Registre national.

Ce qui a été important en 1993, c'est l'achèvement de l'analyse concernant les dossiers interruption de carrière. L'objectif était, d'une part, d'introduire progressivement le signalétique et les données administratives dans les bureaux du chômage, et, d'autre part, d'élaborer un tout nouveau programme de paiement central. Une attention toute particulière a dû être consacrée au contrôle interne des importations aux fins de prévenir toute fraude (fonction CTR).

Toujours en 1993, la Direction ICT a également entamé une étude pour remplacer les "systèmes bureautiques" décentralisés des bureaux du chômage.

A cela s'ajoute le lancement, à l'Administration centrale, du projet MISUS (Management Information System for Unemployment Service).

Pièce maîtresse de la politique managériale de l'Office, ce projet, par sa mise en œuvre technique, constitue aussi le fleuron d'une informatisation généralisée.

Il s'agit:

- de recueillir de façon systématique des données concernant l'exécution de toutes les missions de l'Office;
- de traiter centralement ces données pour en déduire la valeur des "indicateurs" reflétant au mieux les situations;
- et de mettre ces résultats à la disposition des gestionnaires sous des formes permettant de les utiliser le plus efficacement possible.

Suite à l'importante phase d'analyse qui avait conduit l'Office à la définition des indicateurs les plus adéquats, les tableaux de bord ont été mis en œuvre dès 1993. Toutefois, cette première mise en œuvre n'était encore réalisée que de manière provisoire et partielle, nécessitant des encodages manuels supplémentaires dans le système informatique de l'assurance-chômage et n'offrant encore que des possibilités rudimentaires d'exploitation des résultats.

A partir de là, tous les développements informatiques allaient progressivement tenir compte systématiquement du besoin d'alimenter les tableaux de bord de manière automatisée.

L'année 1993 peut être considérée comme une année de vitesse de croisière pour l'utilisation des applications existantes. Une importante nouveauté a été l'installation d'un système de gestion concernant l'introduction des dossiers administratifs par les organismes de paiement. Ce système, dénommé "Gestion C9", s'est très rapidement avéré être un instrument efficace et indispensable pour les bureaux du chômage.



1994

Pour ce qui concerne l'application "Interruption de carrière", 1994 a été une année de test. L'application a été installée dans deux bureaux du chômage, où elle a été testée en profondeur.

Pour ce qui concerne le réseau avec la BCSS, outre l'achèvement de la procédure d'intégration, un important progrès a également été enregistré au niveau des programmes permettant des communications en ligne au sein du réseau (d'application à application).

En 1994, la direction ICT a également poursuivi une étude devant conduire, en 1995, à la publication d'un cahier des charges pour remplacer le matériel bureautique décentralisé, désuet. Très vite, il s'est avéré qu'un remplacement pur et simple ne suffirait pas. On s'est alors dirigé vers une installation décentralisée mais connectée à l'Administration centrale par un réseau. Il fallait prévoir une gestion centralisée des installations, une distribution centrale des applications et un échange de données avec la banque de données du chômage ainsi qu'avec d'autres banques de données centrales. Outre ces travaux préparatoires, on a également jeté les bases d'une nouvelle application dans cette infrastructure, l'informatisation "Contrôle".

En 1994 étaient mis en œuvre un "datawarehouse" et un système "EIS" (Executive Information System), développés en interne sur mesure. Ils ne concernaient, dans un premier temps, que quelques domaines d'activités de l'Office.

1995

Pour ce qui est des applications, pour l'année 1995, on peut signaler le suivi des plans d'embauche et la prépension à mi-temps.

De son côté, l'application "Interruption de carrière" a été installée dans les BC de manière progressive. Grâce à une introduction directe des données dans les BC, le nouveau système permettra, dès l'année suivante, de calculer automatiquement le paiement mais aussi d'établir des documents sociaux, fiscaux et comptables.

Les premières études visant à une nouvelle application centralisée et soutenue par l'informatisation en matière de "saisies et cessions" ont en outre été entamées.

Enfin, toujours en 1995, de sérieuses démarches ont été entreprises de concert avec un certain nombre d'autres institutions de sécurité sociale pour permettre à l'avenir un échange de données par le biais de la BCSS.

Pour ce qui est du remplacement des systèmes bureautiques décentralisés dans les BC, un fournisseur a pu être choisi dans le courant de l'année et l'on a entamé les préparatifs pour commencer l'installation dans les BC dès 1996.



1996

Les adaptations requises par la nouvelle procédure d'introduction et de vérification des paiements ont entraîné de nombreux développements en 1996. Il a ainsi fallu élaborer et implémenter de nouveaux contrôles (prévérification) ainsi que de nouveaux échanges de données. Il va sans dire que tout a dû être testé avec soin avec chacun des OP.

Une nouvelle application portant sur les "récupérations en faveur de l'ONEM" a également été testée.

De son côté, l'application "Interruption de carrière" a pu être mise en oeuvre sous toutes ses facettes dans l'ensemble des BC et un certain nombre d'applications secondaires, portant notamment sur la création d'attestations et de profils statistiques, lui ont en outre été adjointes.

En 1996 a également pris fin l'analyse fonctionnelle relative à l'application "Saisies et cessions" et a été entamée l'analyse technique.

Enfin, dans le courant de l'année 1996, les travaux préparatoires de l'année précédente dans le cadre de l'échange de données avec d'autres institutions de sécurité sociale par le biais de la BCSS ont été mis en production et optimisés plus avant.

L'analyse de la nouvelle application "Contrôle" a elle aussi pu être achevée.

Quant au projet MISUS, il a lui aussi fortement évolué dans le courant de l'année 1996.

En parallèle avec l'extension des domaines pris en compte, diverses nouvelles fonctionnalités étaient offertes, en matière de rapportage, de scénarios de consultation à l'écran et d'interrogations du type "ad hoc queries", ainsi qu'en matière d'exportations vers des environnements micro-informatiques devenus usuels.

1997

En 1997, les applications existantes ont été maintenues et, comme c'était d'ailleurs également le cas les autres années, tenues à jour par rapport aux réglementations en vigueur et en perpétuelle évolution. Il y a eu de nombreuses études préparatoires se rapportant à la gestion des demandes et à l'enregistrement en matière de "programmes de transition", "allocations de réinsertion" et "allocations plan d'embauche".

Au sein de l'équipe, une grande attention a également été consacrée à un nouveau système de suivi, dans l'objectif d'encre accroître la productivité et la maîtrise des priorités grâce à une utilisation optimale des moyens. Ce nouveau système améliorera la collaboration entre l'équipe informatique et la Direction Méthodes de travail informatisées (= utilisateur).

Sur le plan bureautique, en 1997, la nouvelle infrastructure a été installée dans un grand nombre de BC et la programmation de l'application "Contrôle" s'est achevée. Qui plus est, les applications existantes (récupérations, glossaires, etc.) ont pu migrer vers le nouvel environnement.

L'utilisation du réseau de la BCSS pour l'échange de données tant en ligne qu'en traitement batch entre les institutions de sécurité sociale a, elle aussi, connu une croissance continue. Au total, en 1997, 10 468 174 attestations ont ainsi été échangées par voie électronique. Cela a en outre permis de consulter des données par le biais de flux sans qu'il ne faille poser une question individuelle aux assurés sociaux.

En 1997, le système MISUS permettait de gérer les "produits" suivants: admissibilité, vérification, attestations, contrôle, litiges, sanctions, récupérations, chômage de longue durée, dispenses de pointage, saisies-cessions, litiges judiciaires et interruption de carrière. En outre, une "salle de direction informatisée" (ou "management cockpit") avait été installée, dans laquelle les responsables de l'Office pourraient dorénavant faire usage des tableaux de bord de manière collégiale et particulièrement ergonomique.



1998

Pour ce qui concerne les applications mainframe, en 1998, les efforts se sont principalement axés sur les préparatifs du passage à l'an 2000 et à l'euro.

Les développements nécessaires ont également été réalisés pour que le contrôle de qualité de l'admissibilité et de la vérification se déroule de manière informatisée.

Cette année a également été marquée par la réalisation d'un certain nombre de nouveaux flux dans le cadre de l'utilisation du réseau de la BCSS pour l'échange de données entre les institutions de sécurité sociale. En 1998, 10 448 916 attestations ont ainsi été échangées de manière électronique.

L'intégration des dossiers de l'ONEM et du FFE dans les répertoires de la BCSS sur la base du code qualité et de la période a également commencé. Cette évolution était indispensable pour préparer un croisement ultérieur de données entre les différentes banques de données de la sécurité sociale.

La nouvelle application bureautique "Contrôle" a été testée dans 5 BC. Une campagne de formation a été lancée dans le courant de l'année mais le déploiement a été interrompu suite à la réalisation d'autres applications prioritaires.

1999

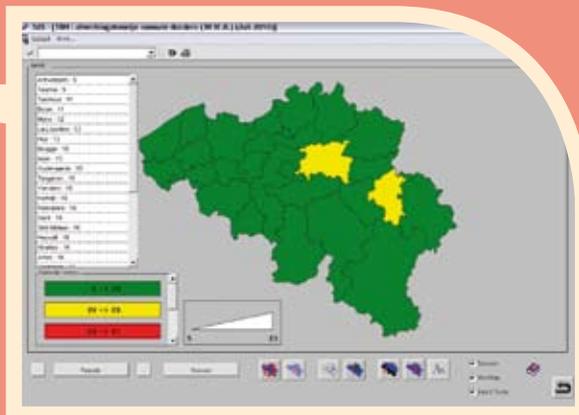
Pour les applications mainframe, 1999 a été l'année du lancement d'un certain nombre de nouveaux systèmes de gestion en vérification et interruption de carrière pour l'utilisateur final, mais aussi du lancement d'une toute nouvelle application: "Saisies et cessions". Le Comité de gestion de l'ONEM a décidé que la responsabilité juridique dans ce domaine incombait à l'Office et que c'était aux OP qu'il revenait d'exécuter les décisions d'après les directives données par l'ONEM.

Pour ce qui est du passage à l'an 2000, il convient de souligner que le service en avait toujours tenu compte dès la fin des années 80. Aucune donnée annuelle n'a ainsi jamais été encodée sans qu'il soit fait mention du siècle. Mais par précaution, l'intégralité des lignes cobol programmées jusqu'alors (plus de 1 500 000) ont tout de même été contrôlées et toute une série de simulations du fonctionnement futur des programmes batch et en ligne ont été réalisées.

Au niveau de l'environnement bureautique, la nouvelle application "Contrôle" a été mise en production dans tous les bureaux du chômage.

Et pour ce qui concerne le réseau de la BCSS, en 1999, on a observé une préparation au véritable croisement des banques de données. Les répertoires se sont vus ajouter un code qualité et une période et des accès à de nouvelles banques de données (Dimona, LATG, RGTI) ont été étudiés et mis en oeuvre. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'attestations délivrées a continué à augmenter pour atteindre 12 133 268 unités.

Management Information System
for Unemployment Services



2000

Le passage à l'an 2000 s'est réalisé sans encombre sur toutes les plates-formes informatiques de l'ONEM.

En 2000, une grande partie des activités concernant les applications du mainframe et les applications bureautiques se sont concentrées sur deux importantes nouveautés. D'une part, il y a eu les préparatifs du passage à l'euro. Dans toutes les banques de données, il a fallu détecter les endroits où apparaissaient des montants en BEF ainsi que les processus fonctionnant avec des montants, et il a fallu tout adapter en tenant compte des règles spécifiques imposées en la matière (notamment en matière d'arrondi).

D'autre part, il y a eu le lancement des premières études relatives au projet DIGITAR, la digitalisation des documents papier dans les bureaux du chômage,

Dans les applications BCSS, les consultations des banques de données de l'ONSS (Dimona) et des mutuelles sont devenues une réalité.

Enfin, dans le courant de l'année 2000, le projet "Saisies et cessions" a été mis en service. A partir de septembre 2000, tous les dossiers ont été traités de manière centrale et les dossiers actifs des BC ont commencé à être repris à l'Administration centrale.

Pour ce qui concerne MISUS, les tableaux de bord informatisés ont également été mis à la disposition des directeurs des bureaux du chômage afin qu'ils puissent utiliser toutes les données de manière dynamique, contrairement à ce qui se passait avec les rapports entièrement papier qu'ils recevaient jusqu'alors.

2001

En 2001, beaucoup de temps a encore été consacré à la problématique du passage du Franc belge à l'Euro. Toutes les données figurant dans l'ensemble des applications existantes ont dû être contrôlées et les montants rencontrés ont dû être convertis en euros. Tous les processus qui fonctionnaient avec des montants ont dû être adaptés. Une attention toute particulière a dû être consacrée aux problèmes d'arrondis (consolidés). Tout ceci a évidemment dû être testé de manière approfondie avec l'ensemble des partenaires avec lesquels l'ONEM travaille chaque jour, à savoir les OP, les autres institutions de sécurité sociale, les établissements bancaires, les fournisseurs, etc. Lors du passage à l'euro en date du 1^{er} décembre 2001, seuls quelques petits problèmes ont été constatés, problèmes qui ont pu être rectifiés séance tenante.

L'année 2001 a en outre été marquée par le lancement de l'étude qui conduira à un tout nouveau programme de calcul et de vérification des indemnités Gel et Construction.

Toujours en 2001, d'importantes démarches ont également été réalisées dans le cadre du projet DIGITAR. Ce projet visait à supprimer les classements papier existants dans les bureaux du chômage et à les remplacer par une procédure de numérisation informatisée. Le cahier des charges a été rédigé et le marché public attribué. A la fin de l'année, la phase de modernisation des postes de travail et des liaisons de télécommunication liée à ce projet était en plein développement. 17 bureaux du chômage étaient en effet déjà entièrement équipés des nouveaux outils. Pour ce qui est de l'application de numérisation et de l'enregistrement des images à proprement parler, c'est en 2001 que les analyses nécessaires ont été mises au point.

Concernant le réseau de la BCSS, l'offre d'échanges de et vers l'ONEM est de plus en plus étendue chaque année. En 2001, il y a ainsi eu au total plus de 20 millions d'échanges. Quelques nouveaux flux importants qui ont été préparés concernent l'échange avec les organismes régionaux de données chô-





mage ou de données chômage temporaire pour l'élaboration d'OASIS, une nouvelle plate-forme devant permettre aux services d'inspection sociale de détecter une fraude sociale.

Les autres flux qui ont été mis en production avaient trait à une application permettant à l'ONEM de consulter les répertoires de référence sectoriels d'autres institutions de sécurité sociale et à la transmission par voie électronique au Fonds de sécurité d'existence de la construction des cartes de contrôle nominatives numérotées pour les chômeurs temporaires (C3.2A). En 2001, enfin, on a entrepris les premières démarches pour la réalisation de la déclaration multifonctionnelle des données salaire et temps de travail et des déclarations de risques sociaux y afférentes. Dans le courant des années suivantes, l'ONEM consentira des efforts considérables dans ce projet.

2002

2002 fut l'année de "DIGITAR". La dernière main a été mise à la modernisation des liaisons de télécommunication et des postes de travail des BC. De nombreuses études techniques sur la manière de travailler, sur l'enregistrement de données, sur la sécurité des données chargées, sur une solution disaster, etc. ont permis de réaliser le processus de visualisation en tant que tel. On peut distinguer deux sous-projets:

- la digitalisation de nouvelles pièces de dossiers (16 millions d'images sur une base annuelle pour 2,3 millions d'introductions);
- la digitalisation des classements papier (100 millions d'images pour 2 millions de dossiers).

En juin, la numérisation des nouvelles pièces a été testée dans deux bureaux (Liège et Hasselt) et, en septembre, elle a été instaurée dans l'ensemble des BC. Pour ce qui concerne la reprise du classement papier, les procédures ont été testées à Liège ainsi qu'à Hasselt. Fin 2002, plus de 6 millions d'images avaient déjà été enregistrées sur disque optique.

En décembre 2002, le projet Digitar s'est vu décerner l'award "Best practice in documents and workflow management".

Outre Digitar, l'année 2002 a été marquée par la poursuite de l'analyse de l'application se rapportant au calcul et à la vérification des indemnités Gel et Construction entamée l'année précédente et le régime du "crédit-temps" est venu compléter le régime de "l'interruption de carrière".

Sur le plan du réseau de la BCSS, il n'y a eu, en 2002, aucun nouveau développement. Les informations existantes ont en revanche été intégrées plus avant dans les processus de travail quotidiens. On a également constaté une augmentation spectaculaire du nombre d'attestations reçues. Ceci est principalement dû à la réception des attestations Dimona. Le fait que cette déclaration préalable d'occupation allait être imposée à toutes les entreprises dès le 1^{er} janvier 2003 a déjà eu un impact important en 2002, en dépit du fait que, cette année-là, la déclaration se faisait sur une base volontaire.



Ce fichier permettra à l'ONEM d'être en mesure de repérer systématiquement les cas où l'assuré social cumule des allocations de chômage avec du travail dans le circuit légal, et cela grâce à une comparaison avec ses propres données.

D'un autre côté, on a également observé un accroissement du nombre d'attestations délivrées et du nombre de consultations.

- Nombre d'attestations délivrées: 21 032 882 (+ 59,37 %).
- Nombre d'attestations reçues: 18 846 778 (+ 189,88 %).
- Nombre de consultations: 840 569 (+ 32,29 %).

Les premières analyses dans la DMFA et les premiers scénarios DRS ont été réalisés, notamment les analyses concernant le workflow et le traitement électronique:

- du scénario 6 "Déclaration mensuelle de travail à temps partiel pour le calcul de l'allocation de garantie de revenus";
- du scénario 7 "Déclaration mensuelle de travail en tant que travailleur occupé en atelier protégé";
- du scénario 8 "Déclaration mensuelle de travail dans le cadre d'un programme d'activation";
- du scénario 3 "Déclaration de travail à temps partiel avec maintien des droits".

Il y a en outre eu la création d'un workflow pour pouvoir traiter simultanément les introductions papier et électroniques.

En 2002, enfin, il y a eu le lancement "d'e-tempora". Il s'agit d'une application permettant de traiter de manière informatisée la communication de chômage temporaire, obligatoire pour l'employeur. D'une part, il y a eu le développement d'une application sur le mainframe permettant l'encodage des communications "papier" dans le système et, d'autre part, la possibilité a été donnée à l'employeur de faire cette communication par le biais d'une application web via le site portail de la sécurité sociale. Fin 2002, 1300 employeurs avaient déjà utilisé cette dernière possibilité.

Trois importantes évolutions caractérisent l'année 2003. Il y a d'abord eu l'instauration du projet Atoma au sein des services de vérification. L'objectif de ce projet était de traiter de manière automatisée les dossiers de paiement introduits pour vérification dans le cadre de la prépension. Grâce à une adaptation de la réglementation pour ce qui concerne les pièces justificatives à introduire et une nouvelle procédure de traitement basée là-dessus, on a ainsi pu traiter de manière automatique plus de 90 % des paiements introduits.

Un autre développement important avait trait aux premiers croisements des données enregistrées dans les différentes banques de données des institutions de sécurité sociale. Les croisements avec Dimona, mais aussi avec les données RGTI et avec les attestations transmises par les mutuelles (en préparation), sont des sources d'information permettant, par comparaison automatique, de mettre en oeuvre un nouveau moyen de détection puissant pour le dépistage d'éventuels cumuls frauduleux.

Le troisième constat fait en 2003 a trait à l'augmentation continue du nombre d'attestations échangées et de consultations effectuées dans le réseau de la BCSS. Au total, il y a ainsi eu près de 60 millions d'échanges par voie électronique. Revenir à un flux papier tel qu'il existait il y a quelques années pour obtenir les informations dont on a besoin est devenu impensable. De nouveaux flux ont été développés et de nouvelles possibilités ont été créées:

- consultation du Fichier du personnel auprès de l'ONSS pour les contrôleurs sociaux et le FFE;
- consultation de la DMFA auprès de l'ONSS;
- élaboration des scénarios DMFA dans le réseau secondaire;
- attestation de journées assimilées de chômage temporaire par les OP.

Enfin, en 2003, l'on a installé avec succès le nouveau programme de vérification "Gel et Construction" dans les trente bureaux du chômage et la phase 2, à savoir l'importation des "dossiers papier" dans Digital, a été entamée dans tous les BC. A la fin de l'année, 350 000 dossiers avaient déjà été numérisés.

2004

L'année 2004 a été marquée par le développement d'une nouvelle application DISPO, sur la base de l'AR du 4 juillet 2004 et d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés sur le plan de l'accompagnement et du suivi actifs des chômeurs. Cette application étendue et sophistiquée renferme un certain nombre d'aspects, parmi lesquels:

- sélection du groupe cible;
- création des convocations;
- intégration des données obtenues par le biais de flux provenant des régions;
- gestion des dossiers (toutes les étapes de la procédure);
- création du profil statistique;
- flux de retour vers les organismes régionaux et les OP.

Toujours en 2004, l'échange de données dans le réseau de la BCSS a également continué à s'intensifier. Au total, on parlait alors déjà de 70 millions d'échanges d'attestations et de consultations. Ce sont principalement ces dernières qui ont fortement augmenté, en raison de la mise en service de plusieurs nouvelles applications. Dans l'application DMFA, les dernières étapes ont été franchies. On a ainsi entamé le traitement électronique:

- du scénario 2 - "Déclaration annuelle de chômage temporaire";
- du scénario 5 - "Déclaration mensuelle de chômage temporaire";
- du scénario 8 - "Déclaration mensuelle de travail dans le cadre d'un programme d'activation".

Les préparatifs du lancement des deux derniers scénarios concernant la fin d'un contrat de travail ou d'une prépension à temps plein et une déclaration de fin de contrat de travail ont en outre été entamés.

Enfin, en 2004, les premières étapes ont également été franchies pour deux nouveaux développements:

- une première analyse se rapportant à e-LO, destinée à permettre aux personnes qui disposent d'un dossier interruption de carrière/crédit-temps d'avoir accès, via une application web, aux données enregistrées à l'ONEM pour eux;
- une deuxième analyse, DIGITAR+, un projet visant à numériser les dossiers interruption de carrière/crédit-temps pour ainsi faire disparaître les classements papier.

2005

En 2005, le système DISPO tel qu'il a été lancé l'année précédente, a été affiné et élaboré plus avant.

De nombreux efforts ont également dû être fournis pour réaliser le nouveau mode de calcul de l'indemnisation des travailleurs à temps partiel ayant droit à une allocation de garantie de revenus. Ceci a demandé de nombreuses adaptations tant dans le signalétique que dans le programme de vérification. Le service a développé en la matière un module de calcul qui a permis la réalisation de simulations dans la nouvelle application. Etant donné la complexité de la matière, un tel outil était devenu nécessaire pour pouvoir mettre les informations à disposition des OP et des collègues des BC devant l'expliquer.

En ce qui concerne l'interruption de carrière/le crédit-temps, les analyses concernant l'application web e-LO ont été élaborées plus avant. Il s'agissait des premiers développements en JAVA, ce qui faisait de ce projet une espèce de projet-test pour les futurs développements dans cette plate-forme. En ce qui concerne la numérisation des dossiers IC/CT, les tests ont été mis au point dans trois bureaux du chômage et l'élargissement par phases dans les trente bureaux a été entamé.

Fin 2005, l'obligation pour les chômeurs complets de se présenter au contrôle communal a été supprimée. Il va sans dire que cette modification a nécessité la réalisation d'un certain nombre d'ajustements dans les applications vérification et signalétique existantes, mais cela a de surcroît donné naissance à un nouveau flux vers les organismes régionaux, flux qui est venu remplacer les statistiques de présentation qui existaient jusqu'alors. Chaque mois, un flux de données concernant les chômeurs indemnisés sera dès lors transmis à chaque organisme régional. Sur la base de ces données complétées par d'autres données provenant d'autres organismes de la sécurité sociale, la région a ainsi pu continuer à gérer l'inscription comme demandeur d'emploi.

Pour ce qui est de DISPO, l'échange de données avec les régions a été encore affiné.

Pour ce qui est des échanges et des consultations dans le réseau de la BCSS, la tendance à la hausse

s'est poursuivie. En 2005, on parlait déjà de plus de 80 millions de messages. Ceci a principalement été dû à une utilisation plus intensive des données des autres banques de données pour le dépistage et le traitement des fraudes sociales et à l'intensification de la consultation du Registre national par les OP pour l'établissement du dossier chômage. Il va de soi que la préparation des dossiers DISPO a, ici aussi, joué un rôle important.

Enfin, pour ce qui concerne l'élaboration plus avant des deux dernières déclarations de risque social en 2005, de nombreux préparatifs ont eu lieu mais les partenaires sociaux ont demandé de remettre une fois encore l'implémentation à une date ultérieure.



Evolution

2006

En 2006, l'ONEM s'est retrouvé confronté aux dispositions du "Pacte de solidarité entre les générations". Il a alors fallu prévoir plusieurs ajustements et nouveautés:

- le bonus de stage et de démarrage destiné aux jeunes;
- les allocations de stage, d'établissement et de formation;
- les retenues pseudo-prépension, etc.

Ces développements ont eu des conséquences tant sur l'application signalétique que sur la vérification.

L'ONEM est de surcroît parvenu à faire passer deux importantes procédures de simplification: d'une part, il y a eu la suppression de l'obligation annuelle d'effectuer une demande d'allocations pour la plupart des chômeurs temporaires et, d'autre part, la suppression de la confirmation annuelle de la situation familiale pour les isolés ainsi que pour les chômeurs complets ayant charge de famille. S'agissant en l'occurrence de deux sérieuses simplifications procédurales, les programmes informatiques ont dû être adaptés à cette nouvelle réalité.

De son côté, l'application DISPO a été encore peaufinée et une série d'écrans de gestion lui ont été ajoutés.

2006 fut également l'année au cours de laquelle l'ONEM a lancé l'application web e-LO. L'interrompant a ainsi désormais la possibilité de suivre son dossier sur Internet. Il est toujours au courant des démarches entreprises dans son dossier et a accès à un historique des paiements effectués, à un calendrier reprenant les dates de paiement à venir, à une copie de l'attestation fiscale, à une copie de l'admission au droit ainsi qu'à d'autres informations utiles.

Dans le cadre de la DMFA, les deux derniers scénarios ont été lancés en 2006:

- la déclaration de fin de contrat de travail ou de prépension à temps plein;
- la déclaration de fin du contrat de travail ou de prépension à mi-temps.

Tous les flux prévus en 2001 ont ainsi été complétés et achevés.

En 2007, les applications existantes ont été complétées et encore peaufinées dans un souci constant de suivre de près la réglementation en perpétuelle évolution, mais l'année a aussi été caractérisée par le lancement d'un certain nombre de projets stratégiques cruciaux.

C'est ainsi qu'ont été entamées les analyses concernant le projet "Automatisation calcul admissibilité". Ce projet est une conséquence logique des développements qui se sont produits sur le plan de la DFMA et des DRS. En effet, dès lors que nous pouvions consulter en ligne les données concernant la rémunération et le temps de travail enregistrées à l'ONSS, leur utilisation s'imposait pour une constatation automatique de l'admissibilité (jours de travail constatés dans la période de référence prévue). Le service a dès lors entamé les premières analyses concernant le constat de l'admissibilité en cas de premier chômage complet (art. 30).

Le deuxième projet stratégique concerne "l'Automatisation du calcul du passé professionnel". Le calcul du passé professionnel est une nécessité dans de nombreux cas de la réglementation. Bien souvent, il n'est pas évident d'effectuer un calcul correct. En mettant en ligne les données disponibles dans les autres banques de données de la sécurité sociale, on peut arriver à un calcul correct tenant compte de tous les détails disponibles. En 2007 ont dès lors été lancées les premières analyses fonctionnelles et techniques concernant ce calcul.

Le projet stratégique "Automatisation du calcul des vacances annuelles" a trouvé son origine dans la possibilité qu'a désormais l'ONEM de demander directement à l'ONVA les données relatives aux vacances annuelles des ouvriers. Il a en outre été constaté que suite à la suppression du contrôle communal à la fin de l'année 2005, les chômeurs épuisent désormais leurs congés payés plus rapidement. Les différences entre les soldes calculés dans les OP et ceux calculés à l'ONEM sont de ce fait devenues de plus en plus importantes. L'objectif de ce projet est de limiter au maximum ces différences et d'éviter ainsi le rejet de jours introduits. Dans le courant de l'année 2007, le calcul a été affiné à plusieurs reprises et les différences ont effectivement pu être réduites.

Un autre projet stratégique concerne le "Re-engineering Betwistingen Litiges", le projet "REBEL". Les croisements de plus en plus nombreux entre les banques de données ont mis en lumière de plus en plus de cas de fraude sociale. En outre, l'adaptation du fonctionnement dans les organismes régionaux et la transmission y afférente de données en matière de refus de travail et autres a entraîné un accroissement du nombre de dossiers à traiter au sein du service Litiges. En 2007, l'analyse des besoins pour ce projet a dès lors débuté.

Le dernier projet stratégique, "ATOMA+", a trait à l'automatisation d'un grand nombre de cas de vérification de chômage complet élargi à un certain nombre de cas de dépenses d'activation pour lesquelles un dossier de paiement électronique a été introduit ainsi qu'aux paiements des compléments de reprise du travail. Ce projet trouve son origine dans la suppression du contrôle communal à la fin de l'année 2005. Pour bon nombre de cas de vérification pour lesquels la carte de paiement ne mentionne aucune autre indication, le terrain a de ce fait été préparé pour un calcul automatique du montant et du nombre de jours à approuver. Liée à cela, une comparaison automatique avec les données introduites des OP et des organismes financiers (preuves de paiement) a conduit à ce que plus de la moitié des introductions de chômage complet puissent être vérifiées de manière automatisée.

Pour ce qui concerne les échanges dans le réseau de la BCSS, en 2007, l'on a pu constater une hausse de près de 84 % des consultations d'autres banques de données effectuées par l'ONEM. Cette augmentation est principalement due à la consultation de la DMFA. Elle découle du fait que l'ONEM utilise ces données depuis le 1^{er} juin 2006, dans le cadre de la simplification administrative, pour fixer le droit aux allocations. Le nombre de messages reçus par l'ONEM est resté au même niveau qu'en 2006. Le nombre d'attestations délivrées a, quant à lui, diminué de plus de 16 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est due au fait que le transfert de données vers l'ONSS et l'ONSSAPL, concernant "l'attestation réduction ONSS", a été affiné.

Un des principaux objectifs auxquels une réponse devait être donnée en 2008 avait trait à la standardisation des systèmes de paiement européens. Outre l'adaptation à l'intérieur des différentes banques de données, cette standardisation a également eu besoin de la programmation nécessaire pour permettre une conversion automatique de tous les numéros de compte belges enregistrés en numéros IBAN. Il a de surcroît fallu revoir et adapter les inputs, outputs et programmes existants qui tenaient compte du numéro de compte financier. Cela ne pouvait évidemment se faire sans une collaboration étroite avec nos partenaires que sont les OP et les organismes financiers.

Dans le courant de l'année 2008, les projets stratégiques lancés en 2007 ont été poursuivis. Ici, il est important de signaler que nombre de ces projets ont été développés selon la "nouvelle architecture" caractérisée par le développement d'une interface utilisateur en JAVA et par le fait que le traitement et l'enregistrement des données en back office doit se faire sur le mainframe. Etant donné que cette architecture n'était jusque là pas utilisée à l'Office, beaucoup d'investissements ont été faits en 2008 pour atteindre cet objectif.

Pour le projet "Automatisation calcul admissibilité", les premiers développements ont été programmés et les premiers tests sur la présentation des données en matière de rémunération et de temps de travail ont pu être réalisés.

Pour "l'Automatisation calcul passé professionnel", le flux papier en provenance du Cimire a été remplacé par une version électronique. Les données reçues sont enregistrées et testées. L'analyse des règles de calcul à proprement parler a commencé.

De son côté, le projet REBEL a, en 2008, été clôturé pour ce qui concerne l'analyse et la programmation et il a été mis en production dans deux bureaux du chômage sous forme de test.

En 2008, un nouveau projet stratégique a également été lancé: "AUTOREC".

Ce projet vise à développer une application informatique pour calculer automatiquement et correctement les allocations de chômage touchées indûment de manière provisoire et définitive. Dans une première phase, la dernière analyse technique a été effectuée concernant les récupérations chômage complet et des actions préparatoires ont été développées et instaurées dans le signalétique chômage. Suite à ce projet, on a informatisé un des derniers processus qui ne l'était pas encore.

Il convient enfin de mentionner que dans le cadre d'un autre projet stratégique, "Welcome" (amélioration de l'accueil), un écran de synthèse a été développé pour les agents d'accueil. Cet écran reprend sur un seul écran les données d'un dossier administratif réparties actuellement sur plusieurs écrans.

Pour ce qui concerne les échanges de données dans le réseau BCSS, il faut savoir qu'en 2008, de nouveaux flux entre les OP et l'ONEM ont été développés. Il s'agit en l'occurrence, notamment, d'un échange électronique de cartes de légitimation construction, de la demande d'allocations électronique après une période de maladie et des données du bordereau d'envoi entre l'ONEM et les OP. Le nombre total de demandes, d'attestations et de consultations s'est aussi accru en 2008. Au total, on parlait déjà à l'époque de près de 120 000 000 d'échanges différents.



2009

Outre la poursuite de la préparation des adaptations liées à la standardisation des systèmes de paiement européens, en 2009, les activités ont principalement été déterminées par les conséquences de la crise économique. Pour pouvoir faire face à l'énorme augmentation des cas introduits en admissibilité et vérification, des mesures de crise internes ont été élaborées et instaurées. Ces adaptations ont eu trait à plusieurs activités: vérification (9 mesures), admissibilité (aide à la création des dossiers), SPC (adaptation des sélections), etc.

A côté de cela, l'ONEM a dû rapidement mettre en œuvre les mesures de crise décrétées par le gouvernement, telles que la suspension de crise pour employés et le crédit-temps de crise. Ces mesures ont eu un impact tant sur les applications mainframe que sur l'application web e-tempora. Sur ce plan, l'ONEM a prouvé qu'il pouvait réagir à des événements imprévus de manière rapide et efficace.

Ces actions d'urgence ont toutefois eu un impact sur le traitement des projets stratégiques en cours. C'est ainsi qu'il a notamment fallu reporter le développement du projet "AUTOREC". Pour ce qui est des autres projets stratégiques en cours, un progrès a toutefois été enregistré, mais pas toujours comme souhaité initialement.

Pour "l'Automatisation calcul admissibilité", le programme servant à calculer le premier chômage complet a ainsi pu être testé dans deux bureaux. Ces tests ont permis de comprendre qu'il était nécessaire de développer plus avant le module mainframe contenant des données sur le passé professionnel. Entretemps, les phases suivantes du projet ont également été analysées plus avant. Il s'agit de l'admissibilité du travailleur à temps partiel volontaire, de la prolongation de la période d'indemnisation et du traitement des demandes électroniques de chômage temporaire.

Pour ce qui est du projet "Automatisation calcul passé professionnel", une première version-test a été réalisée. Les difficultés liées à un calcul correct du passé professionnel nous ont toutefois contraints à réaliser des tests plus approfondis avant de pouvoir passer à la mise en production.

De son côté, début 2009, REBEL a été lancé dans tous les bureaux du chômage. Après des débuts hésitants suite à la nécessaire phase de reprise de tous les dossiers litiges déjà en cours, l'application est devenue totalement opérationnelle dans le courant du premier trimestre.

Enfin, on peut encore signaler, dans le courant de l'année 2009, l'instauration du contrôle a priori Dimona dans les OP. Cette application vise à vérifier s'il n'y a pas un cumul avec un emploi salarié dès le paiement de l'allocation. Lorsque l'OP constate un tel cumul et retient par conséquent un paiement de chômage, on évite évidemment un cumul frauduleux à la source. Les premiers résultats sur ce plan semblent très prometteurs.

Pour ce qui concerne les consultations du réseau de l'ONSS, une augmentation a aussi été observée en 2009. Au total, près de 130 millions d'échanges différents ont ainsi été réalisés.



2010

2010 a déjà vu ou verra la mise en production dans les BC d'un certain nombre d'applications dont le développement est déjà bien avancé.

Depuis le début de cette année, l'ensemble des bureaux du chômage traite toutes les nouvelles demandes d'allocations de chômage complet (art. 30) en se servant de la nouvelle application "Automatisation calcul admissibilité". Au printemps, les demandes d'allocations de chômage à temps partiel volontaire (art. 33) ont elles aussi pu être traitées de manière automatique. Quant au passé professionnel, il est lui aussi complété de manière semi-automatique à l'aide de données électroniques. En automne, les demandes d'allocations de chômage temporaire introduites par voie électronique sont elles aussi traitées de manière semi-automatique, grâce à un élargissement de la nouvelle application.

Dans le courant de l'été, l'application "Calcul automatique passé professionnel" est testée dans quelques bureaux du chômage pour pouvoir être ensuite utilisée dans les 30 BC en automne.



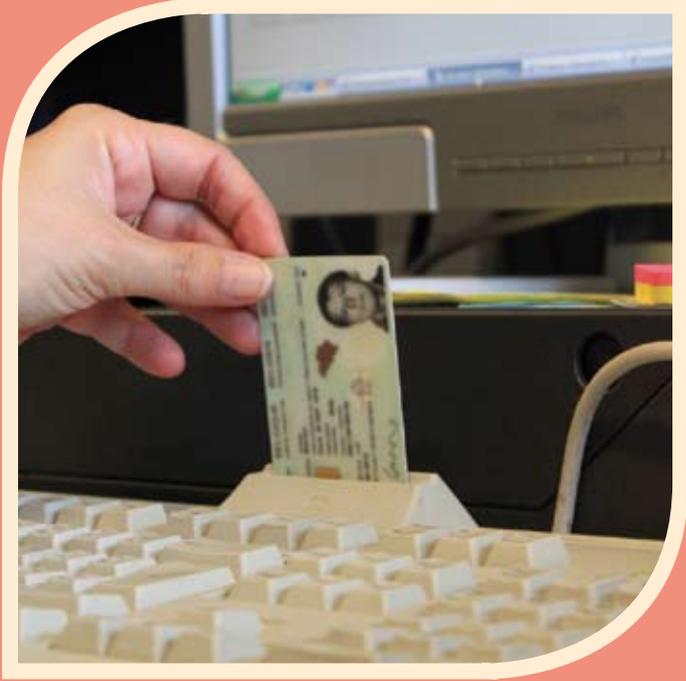
Evolution

Le programme "AUTOREC", qui automatise le calcul des récupérations, a été testé avec succès dans 3 BC et son utilisation a entre-temps été généralisée. Plus tard, le programme permettra également la création automatique de documents (C31-C32-C82) et il sera alimenté grâce à un lien avec l'application REBEL, gérant les dossiers litiges.

Dans le courant de l'année, l'ensemble des services d'accueil des BC seront équipés de la nouvelle application "WELCOME". Le tour des plus grands BC ne viendra qu'en automne, une fois que seront opérationnels les lecteurs de cartes e-ID spéciaux, permettant aux visiteurs de s'enregistrer eux-mêmes lors de leurs visites à l'aide de leur carte d'identité électronique.

L'ONEM continue également à lutter de manière intensive contre la fraude en mettant encore plus l'accent sur la manière d'éviter le paiement indu d'allocations. Depuis le début de l'année 2010, une nouvelle application vérifie si un chômeur qui introduit pour la première fois une demande d'allocations de chômage respecte son obligation de déclarer tout revenu provenant d'une activité indépendante ou d'une pension. Un système comparable est appliqué dans le secteur de l'interruption de carrière/crédit-temps. Dans ce domaine, on utilise en outre également les données DIMONA afin de rapidement vérifier si la relation travailleur - employeur déclarée reste respectée.

En 2010, 2 nouveaux projets stratégiques d'automatisation ont également été lancés. "JUPRO", qui veillera à l'informatisation des dossiers dans lesquels l'intéressé introduit un recours contre une décision négative de l'ONEM, et "OPTIREC" qui, dans un premier temps, optimisera le processus de recouvrement et qui, plus tard, s'occupera d'une nouvelle application informatique devant venir remplacer l'application Forté "Récupération 2^e phase" existante. Les deux projets sont actuellement en phase d'analyse des besoins.



Sur le plan technique

Premier pas ... et pas suivants ...

... vers l'informatisation des missions de support

En 1972, acquisition d'un ordinateur IBM 360 pour l'automatisation des opérations de paiement et l'élaboration de comptages statistiques. Cette grosse machine disposait de 64 KB de mémoire vive et son exploitation était organisée entre deux partitions:

- la partition "batch";
- et la partition "téléprocessing", utilisée pour les liaisons avec les services subrégionaux de l'emploi afin de centraliser dans des buts statistiques les données relatives aux offres et demandes d'emploi encodées localement.

Chaque SSE disposait d'un terminal et il s'agissait de liaisons téléphoniques entre chaque SSE et l'AC.

Au début des années 1980, cette configuration sera remplacée par un IBM 370, auquel étaient connectés, en plus de ceux des SSE, quelques dizaines de terminaux à l'AC. Puis, en 1990, remplacement par un IBM 4381. Et finalement, en 1999, par un IBM S90 Multiprise.

Depuis la restructuration de l'Office (1989), il n'y avait plus de terminaux à distance. A partir du milieu des années 1990, les terminaux de l'AC cèderont progressivement la place à des PC.

En 2010, la plupart des applications concernées ayant soit disparu, soit été migrées, la configuration mainframe IBM sera remplacée par un ensemble de serveurs Windows et Linux.

Informatisation de l'assurance-chômage

A partir de 1987, mise en œuvre du grand projet d'informatisation centralisée des services du chômage: installation de mainframes Unisys à l'AC, déploiement de terminaux dans les BC, liaisons par bandes magnétiques et plus tard par télécommunications entre l'AC et les quatre OP.

Les mainframes étaient un A10 (connecté aux BC de Wallonie) et un A12 (connecté aux BC de Flandre et à celui de Bruxelles). Il s'agissait en fait de machines Burroughs mais, pendant le déroulement du marché d'achat, Burroughs et Sperry avaient fusionné pour devenir Unisys.

Sur base des premières estimations, un espace-disque de l'ordre de 15 GB était installé, censé suffire pour longtemps pour le stockage de la banque de données du chômage.

28 lignes louées reliaient les BC à l'AC en un réseau en étoile (lignes à 9 600 bps ou 14 400 bps, selon les cas). Par souci d'économie, les deux plus petits BC étaient reliés à l'AC seulement de manière indirecte, via des BC voisins.

Les terminaux furent installés progressivement, BC par BC, pour atteindre le nombre de 1 000 en 1990, une fois le déploiement étendu à tous les BC.

Un petit mainframe A4 vint s'ajouter en 1988 afin de faciliter le développement. Devenu d'une puissance insuffisante, il fut remplacé par un A6 en 1990.

En 1991, un mainframe A16 à deux partitions vint remplacer l'A10 et l'A12, et ce dernier fut réaffecté à la mise en œuvre du projet Statistiques.

En 1993, un robot à cartidges vint remplacer les systèmes à bandes magnétiques pour réaliser les copies de sauvegarde (plus de 300 bandes pour une copie complète, juste avant cette opération). Ce robot sera ensuite modernisé (DLT), puis remplacé par un juke-box à disques optiques et réaffecté à l'archivage des vieux dossiers de la banque de données.





IBM 360,
un premier pas
vers l'informatisation ...



Evolution



Evolution

Par la suite, l'A16 sera renforcé en puissance, puis remplacé par un Clearpath 6800. Ce Clearpath 6800 sera lui-même renforcé en puissance en 2002, puis, en 2006, remplacé par un Libra 585. L'A12 sera remplacé par un Clearpath 5800 mais il restera encore en place pour effectuer les tests de passage à l'an 2000.

L'A6 sera remplacé par un A11, puis par l'A16 "downgradé", puis par un CS7201, et enfin, en 2006, par un Libra 300. Le parc de disques sera modernisé à mesure des évolutions du marché et progressivement étendu à sa capacité actuelle de 2,5 TB.

En 1995 et 1996, le réseau de lignes louées entre l'AC et les BC fut remplacé par un réseau de liaisons à 1 Gbps avec dispositif de compression des données, doublé d'un réseau de secours constitué de liaisons ISDN. A partir de ce moment, ce réseau allait également être utilisé pour les liaisons AC-BC des nouveaux systèmes du projet d'informatisation complémentaire des BC.

En 1996 fut établie une première liaison entre la configuration mainframe de l'Office et le réseau de la BCSS. Dans la suite, cette liaison sera remplacée par une liaison via l'extranet de la Sécurité sociale.

Les terminaux, vieillissants, furent remplacés par d'autres en 1996 également.

Le nombre des terminaux ne cessera de croître jusqu'en 2001, pour dépasser 1 400 dans les BC et 200 à l'AC. Ils seront alors remplacés par des PC.

Diversification

Egalement à partir de 1987:

- dans les BC, installation de mini-ordinateurs départementaux Wang, pour soutenir des activités de traitement de texte et le suivi des récupérations d'indus; plus de 220 postes de travail Wang allaient être installés dans les BC;
- à l'AC, apparition de différents systèmes (Wang, Kienzle, Olivetti, McIntosh, ...) dans différentes directions, pour le traitement de texte et pour la réalisation de diverses activités comptables; floraison de dizaines de PC, autonomes ou reliés entre eux par des réseaux départementaux indépendants les uns des autres (ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 que le parc de postes de travail de l'AC pourra progressivement être "rationalisé", et c'est seulement vers 2000 que pourra vraiment être mis en œuvre un projet d'unification des réseaux locaux à l'AC).



Informatisation complémentaire des BC

En 1996 et 1997, déploiement du projet “d’informatisation complémentaire des BC”.

Il s’agissait de doter les BC d’outils “bureautiques” modernes, de pouvoir échanger efficacement toutes sortes d’informations et de documents entre l’AC et les BC, et aussi de pouvoir offrir aux BC des applications développées centralement pour toutes les matières non directement liées au projet “mainframe” d’informatisation de l’assurance-chômage.

Ce projet allait d’abord nécessiter un recâblage des réseaux internes des BC et un upgrade du réseau AC-BC (voir plus haut). Celui-ci, utilisé jusqu’alors uniquement pour l’informatique “mainframes Unisys”, allait en effet servir également pour les liaisons dans le cadre du nouveau projet.

Conçu dans l’optique d’une gestion technique centralisée, le projet d’informatisation complémentaire des BC se basait sur l’installation dans chaque BC d’un réseau de PC Windows 95, les trente réseaux étant reliés, via deux serveurs Windows NT dans chaque BC, à un serveur central Windows NT installé à l’AC.

Le nombre de PC ainsi gérés centralement dépassera 600. En 2008, suite à ce projet, les systèmes départementaux Wang seront supprimés.



DIGITAR

En 2001 et 2002, mise en œuvre du projet Digitar. Projet d'intégration d'imagerie dans l'informatique des services du chômage, sur la base d'une infrastructure centrale pour le stockage des images sur disques optiques, Digitar devait être précédé d'une modernisation des équipements et des réseaux:

- remplacement des terminaux Unisys par 1.800 PC (à écrans plats);
- renouvellement des liaisons AC-BC par un réseau sur fibres optiques (2Mbps avec des liaisons de secours ISDN, dans un premier temps, puis, en 2006 et 2007, 4Mbps avec un réseau de secours à 2 Mbps);
- modernisation et extension des LAN dans les BC.

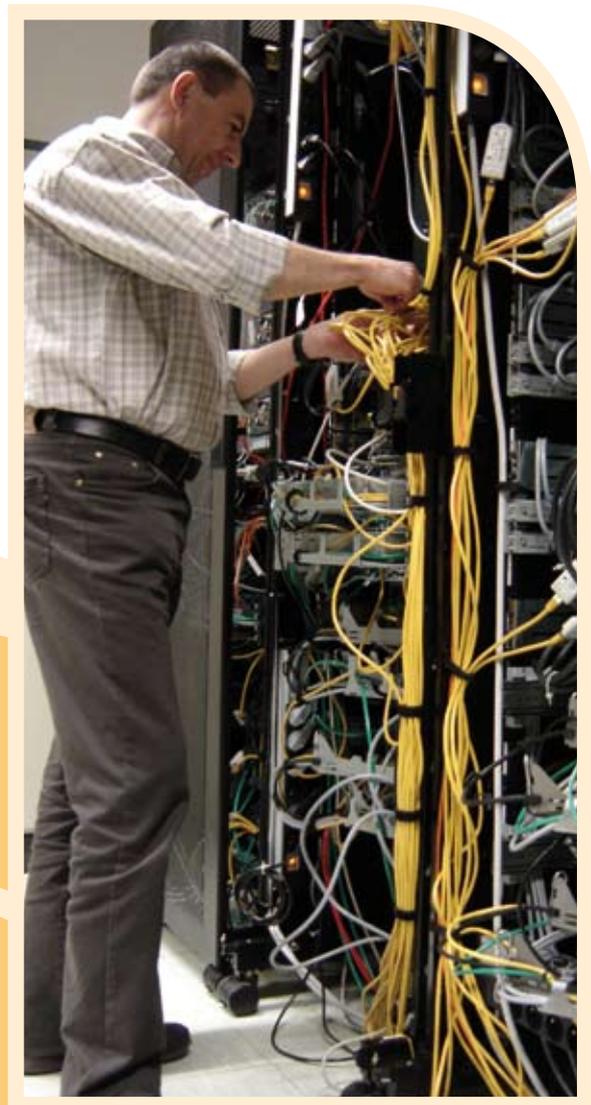
Après avoir permis de supprimer les gigantesques classements de dossiers individuels de chômage, l'infrastructure mise en place pour le projet initial (serveurs, juke-box à disques optiques, logiciel d'imagerie, ...) permettra également de digitaliser les dossiers de crédit-temps et interruption de carrière, puis les dossiers de saisies-cessions (2006-2008).



Intégration

Enfin, à partir de 2004, sur la base d'un réseau finalement unifié et d'une gestion technique largement rationalisée, l'informatique de l'Office, dans son ensemble, allait pouvoir prendre progressivement son visage actuel aux yeux des utilisateurs: un intranet donnant accès à toutes les sortes d'applications à partir de plus de 4 000 PC standardisés.

C'est d'ailleurs aussi à partir de 2004 que l'ensemble des équipements centraux de l'AC allaient être finalement rassemblés dans une seule et même salle informatique.



Et en cas de sinistre ...

Dès la fin des années 1990, l'Office a prévu des solutions de secours pour pouvoir reprendre sa production informatique en cas de sinistre qui toucherait le site de l'AC.

La première solution réalisée (1999) était limitée à l'environnement "mainframes" de l'informatisation-chômage et elle reposait sur une participation à un système de mutualisation de ressources de secours.

En 2006, l'Office a pu mettre en oeuvre un centre de secours (Disaster Recovery Center) constitué exclusivement de systèmes (mainframes et autres) lui appartenant.

Dans le cadre des projets stratégiques DRC puis DRC+, le "plan de secours informatique" a continué sans cesse à évoluer (extensions à de nouvelles applications; adaptations en fonction des évolutions techniques à l'AC; améliorations tendant vers des possibilités de basculement immédiat de la production).

Ce plan de secours couvre actuellement, par des solutions de reprise très rapides (soit instantanées, soit ne demandant que quelques heures de travail), la totalité des applications "core-business" et l'essentiel des applications de support.

Il est régulièrement testé par des basculements réels "en DRC" (périodes durant lesquelles, intentionnellement, des configurations informatiques de l'AC sont mises hors service et sont remplacées par celles du site DRC).



Situation en 2010

Le schéma ci-joint représente le réseau informatique actuel de l'Office.

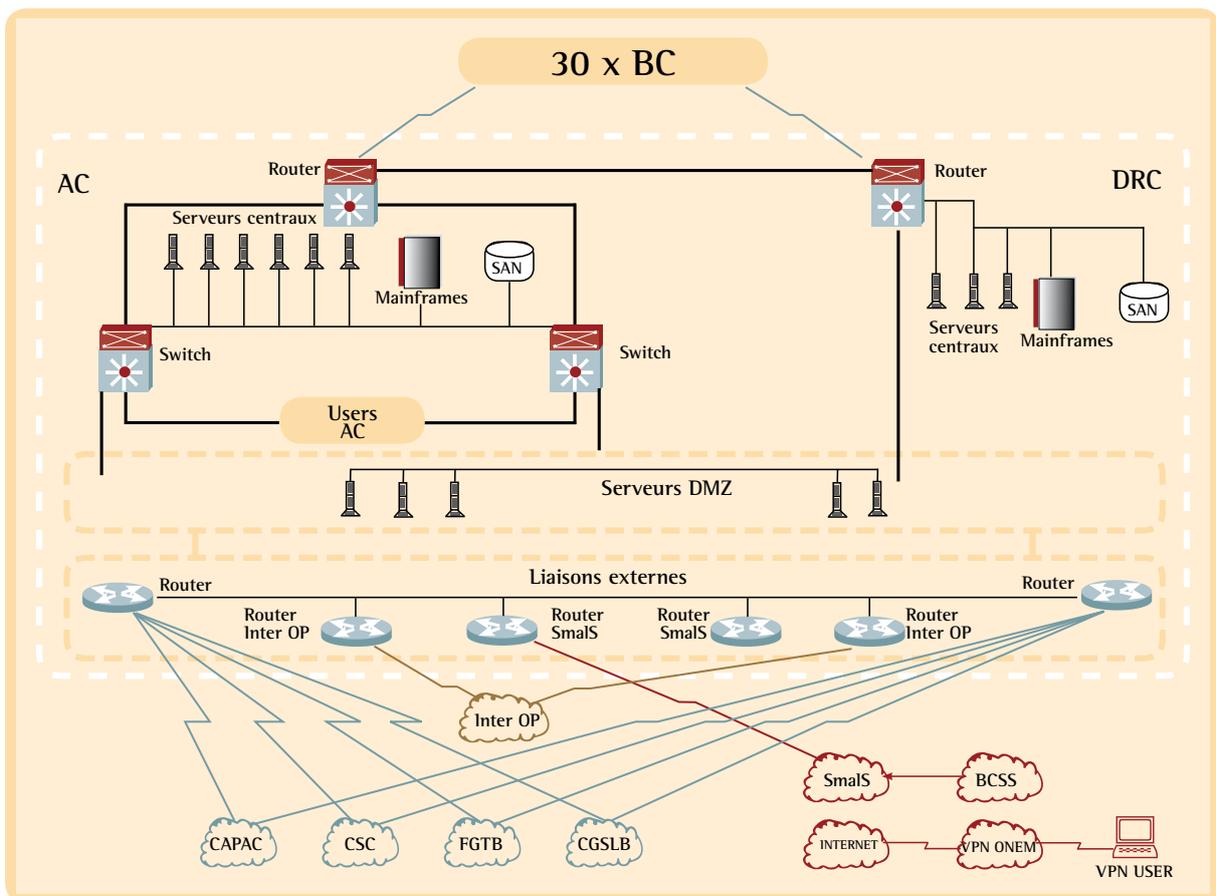
- les installations centrales, réparties entre deux sites géographiquement éloignés: le site de l'AC, où sont effectués la gestion technique de l'ensemble de l'infrastructure informatique ainsi que tout le développement d'applications;
- le site DRC (Disaster Recovery Center), dont les installations garantissent la possibilité de reprendre très rapidement les activités informatiques prioritaires au cas où un sinistre viendrait à les empêcher dans le site de l'AC;
- et les liaisons de télécommunications reliant ces sites centraux entre eux, ainsi que celles les reliant aux BC, aux organismes de paiement et au réseau "Extranet de la Sécurité sociale" géré à la SMALS.

Les "routers" et les "switches" indiqués sur le schéma servent à réaliser ces liaisons.

La sécurité des liaisons externes est assurée également par la mise en œuvre d'une DMZ (Demilitarized Zone).

Le schéma indique également le VPN (Virtual Private Network) mis en œuvre par la SMALS-MVM, auquel l'Office a recours pour permettre à certains de ses utilisateurs internes (principalement les contrôleurs sociaux et le management) d'accéder à distance, de manière sécurisée, à son réseau.

Cette infrastructure informatique est présentée davantage ci-dessous.



Parc informatique – Systèmes

Répartis à l'AC et dans les trente BC, environ 4 000 postes de travail fixes standardisés donnent accès au portail intranet de l'Office, à partir duquel chaque utilisateur peut atteindre les applications qui lui sont destinées. A ces postes fixes s'ajoutent plus de 300 PC portables standardisés.

Dans les BC, des "panic-buttons", installés en 2009, sont également reliés au réseau.

Différents types de serveurs centraux sont mis en œuvre.

Les mainframes Unisys utilisés dans le cadre de l'informatisation de l'assurance-chômage ont été renouvelés en 2006.

A l'AC se trouvent:

- pour la production, un système Libra 585, qui assure:
 - les opérations des BC (pouvant atteindre plus de 1 500 000 transactions on-line par jour);
 - les liaisons d'application à application dans le cadre du réseau de la BCSS, la gestion du répertoire sectoriel Chômage et le suivi des attestations sociales;
 - et les traitements de masse (dont les applications statistiques) concernant les banques de données;
- pour le développement et les tests des applications, un système Libra 300.

Au DRC est installé un Libra 585 de secours disposant de toutes les ressources nécessaires pour pouvoir prendre le relais au cas où un sinistre empêcherait d'utiliser le Libra 585 de l'AC.

Tant au DRC qu'à l'AC, ces configurations mainframes sont dotées de disques EMC, dans chaque cas d'une capacité d'environ 2,5 téraoctets.

Environ 200 autres serveurs centraux (Windows ou Linux, selon les cas) sont répartis entre l'AC et le DRC.

Figurent en particulier parmi les systèmes mis en œuvre:

- une plate-forme d'intégration de messages XML, permettant l'échange d'informations entre l'Office et le monde extérieur, en particulier dans le cadre du projet DMFA (déclaration multifonctionnelle);
- un système de génération de documents utilisable à partir des différents environnements techniques, mis en œuvre pour faciliter la standardisation;
- et le système d'imagerie utilisé pour l'archivage électronique des dossiers individuels de chômage et d'interruption de carrière/crédit-temps, ainsi que des courriers relatifs aux saisies et cessations.

La sécurité de ces archives électroniques est garantie par l'utilisation de juke-box à disques optiques, tandis que leur conservation constante sur disques magnétiques, en parallèle, permet d'y accéder très rapidement.

Dans tous les sites sont mis en œuvre des scanners offrant de très grandes capacités de traitement.

Tant au DRC qu'à l'AC, les serveurs "non-mainframe" disposent d'un espace de stockage magnétique structuré sous forme de SAN (Storage Area Network). La capacité de ces SAN atteint 12 téraoctets à l'AC et 16 téraoctets au DRC. Ils sont utilisés, entre autres, pour la tenue à disposition des documents digitalisés par scanning (cf. ci-dessus) et de copies des enregistrements des paiements vérifiés d'allocations de chômage (à des fins d'utilisations statistiques).

Enfin, deux "bibliothèques automatisées" (robots à cassettes magnétiques), l'une à l'AC et l'autre au DRC, sont utilisées pour les procédures de copies de sauvegarde.

Réseau

Les BC sont reliés aux sites centraux par:

- un réseau “primaire” constitué de liaisons de 4 Mbps sur fibres optiques
- et un réseau “secondaire” (réseau de secours) constitué de liaisons SDSL de 2 Mbps louées à un autre opérateur.

Plusieurs liaisons de très grande capacité (en tout, de l'ordre de 6 Gbps) relient entre eux le site de l'AC et celui du DRC.

Les liaisons entre les sites centraux et les organismes de paiement sont des lignes louées classiques ou des liaisons SDSL, selon les cas.

Entre les sites centraux et la SMALS (“extranet de la Sécurité sociale”), est mise en œuvre une liaison redondante d'une capacité de 10 mégabits/seconde.

Environnements logiciels

Différents types d'environnements sont mis en œuvre, sur les mainframes UNISYS ou sur les serveurs WINDOWS ou LINUX: bases de données DMSII, DB2, SQL-Server, SYBASE, TAMINO; environnements de développement COBOL, JAVA, SAS, LOTUS NOTES et (en maintenance) FORTé.

Le développement JAVA est souvent utilisé en collaboration avec d'autres plates-formes, afin d'offrir des interfaces modernes tout en gardant dans des architectures préexistantes les bases de données et les traitements “back-end”.



Salle informatique
aujourd'hui

Dans un avenir proche ...

L'ensemble des services et des activités majeurs de l'ONEM ont été informatisés. Toutefois, l'automatisation (et donc aussi l'informatisation) est à ce point ancrée dans la manière dont l'ONEM gère le changement que l'on s'attachera sans arrêt à améliorer les diverses applications informatiques. A terme, les tâches répétitives des collaborateurs sur le terrain seront de plus en plus souvent remplacées par des processus automatiques.

Pour le client interne, cela signifie une utilisation plus intensive d'interfaces modernes. La technologie permettant de coupler les avantages d'un environnement mainframe stable et performant aux interfaces windows conviviales est en effet présente.

Internet offre la possibilité de communiquer de manière interactive avec le client externe par le biais d'applications web nouvelles et sécurisées soit directement (exemple: pour une demande de crédit-temps), soit indirectement, par le biais de l'organisme de paiement. A cet effet, on utilisera en outre de plus en plus souvent des images et ce, tant du côté de l'input (par exemple: l'assuré social introduit, si nécessaire, un document scanné auprès de son organisme de paiement, qui le transmet par voie électronique à l'ONEM) que du côté de l'output (par exemple: l'ONEM envoie à l'assuré social une décision en format pdf par le biais d'une mailbox sécurisée).

Nos partenaires externes (la BCSS et la Smals), eux, investissent pour accroître la rapidité et la stabilité des échanges électroniques de données. On incite en outre les employeurs et les secrétariats sociaux à utiliser plus intensivement les déclarations électroniques de risque social (DRS). Cette démarche devrait influencer de manière positive la poursuite de l'automatisation de certains processus. En outre, le développement de nouveaux flux de données chez toutes les parties concernées va encore faire baisser la consommation de papier des partenaires concernés.

Au niveau interne, un nouvel outil de monitoring permettra de détecter et de résoudre plus rapidement les dysfonctionnements. La gestion des accès sera quant à elle simplifiée grâce à un nouveau User Acces Management System qui sera relié à l'application du personnel HRIS.

Les services de support vont également utiliser un nouvel outil qui permettra de gérer et de suivre efficacement les tâches toujours plus étendues et plus complexes de l'ONEM.



Evolution des bâtiments

Responsable de son propre hébergement

L'ONPC a été institué par les arrêtés royaux des 27 et 31 juillet 1935. C'est un établissement public rattaché au Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Il jouit de l'autonomie administrative.

C'est le Comité de Direction qui décide en matière de gestion administrative. "L'organisation matérielle des services" en fait partie.

Contrairement aux Ministères, où la Régie des bâtiments (Ministère des Travaux publics) était responsable de l'hébergement, l'ONPC était lui-même compétent.

Bâtiments comme outil

Depuis le début, un bâtiment a été considéré comme un lieu d'hébergement approprié pour y réaliser des missions.

En 1935, le Comité a fixé le nombre de bureaux régionaux à 55, avec un effectif de 417 personnes. La Direction générale (actuellement Administration centrale) se trouvait à Bruxelles.

Les bureaux étaient subdivisés en 5 classes.

Liste des bureaux régionaux

Le personnel de ces bureaux comprend en tout 417 personnes.
Cinq bureaux sont rangés dans la première classe; ce sont ceux des villes principales; nous donnons en regard de chacun d'eux le nombre d'agents qui y sont attachés :

Bruxelles	21		
Anvers	38		
Liège	24		
Gand	23		
Charleroi	22		
<i>Bureaux de deuxième classe :</i>			
Alost	11	Malines	9
Bruges	17	Mons	14
Courtrai	13	Roulers	11
La Louvière	10	Saint-Nicolas	10
Louvain	8	Verviers	11
<i>Bureaux de troisième classe :</i>			
Ath	7	Soignies	4
Boom	5	Saint-Trond	3
Dinant	3	Tamise	4
Eupen	3	Termonde	8
Hasselt	5	Tongres	3
Huy	8	Tournai	7
Mouscron	8	Turnhout	9
Namur	9	Vilvorde	7
Nivelles	6	Renaix	3
Ostende	6		
<i>Bureaux de quatrième classe :</i>			
Arlon	3	Libramont	2
Bastogne	2	Malmedy	1
Comblain-au-Pont	4	Neerpelt	3
Deynze	3	Rance	2
Diest	3	Thielt	5
Eecloo	3	Tubize	4
Furnes	3	Walcourt	3
Genck	3	Waremmme	3
Grammont	4	Wavre	4
Hal	4	Ypres	4
Herenthals	4		



Le Rapport semestriel sur l'activité de l'Office national du Placement et du Chômage de février 1936 mentionne: *“L'organisation de ces Bureaux a retenu l'attention toute particulière du Directeur général qui s'est préoccupé du choix judicieux des locaux et de leur aménagement en vue du bon fonctionnement des services du placement”.*

Un article sur le “contrôle de la gestion administrative des Bureaux régionaux”, paru dans le bulletin du mois d'octobre 1936, décrit la tâche des deux contrôleurs (pour tous les Bureaux) comme suit: *“Ils s'occupent spécialement de l'adaptation des locaux aux nécessités du service, de la surveillance de l'activité des bureaux et du bon fonctionnement du placement.”* L'occupation des locaux occupe ici la première place.

Le bulletin n° 10 de 1937 reprend la causerie faite au micro de l'INR, le 6 janvier 1937, par M. Max Gottschalk, président du Comité de direction: *“Les bourses officielles du travail ont cessé d'exister mais dorénavant il y a dans le pays 55 Bureaux régionaux du placement. La première préoccupation de l'ONPC a été de loger ces bureaux dans des locaux convenables. Il faut se souvenir en effet, que les chômeurs à la recherche d'un emploi doivent souvent stationner dans le local des bureaux pendant de longues heures en attendant que l'occasion désirée se présente. Le local doit donc être suffisamment spacieux, bien éclairé, bien aéré; des bancs doivent y être à la disposition des chômeurs. En un mot, il doit réunir certaines conditions de propreté et de confort. Les employeurs de leur côté peuvent faire valoir certaines exigences. Ils doivent disposer d'une entrée particulière. Un bureau leur sera réservé pour leurs entretiens avec les demandeurs d'emploi, avec lesquels ils désirent débattre les conditions d'embauchage. Par ailleurs, il est souhaitable que les femmes entrent par une porte particulière en s'adressant à des guichets spéciaux. Elles doivent être reçues par des employées de leur sexe, mieux à même de comprendre leur situation et de répondre à leur désir. Enfin, des salles spécialement aménagées doivent être réservées au personnel d'hôtel et de restaurant qui, en raison des exigences de la profession, passent régulièrement de longues heures dans les bureaux. On peut dire qu'à l'heure présente cette réforme est réalisée dans tout le pays.”*

Dans la même causerie sur les dockers (travailleurs des ports): *“N'étant pas dans leur très grande majorité attachés à une firme, les dockers recherchent du travail pour le chargement ou le déchargement d'un bateau, soit souvent pour une demi-journée ou une journée seulement. A cet effet, ils stationnent le long des quais et des boulevards, journallement, pendant de longues heures, dans la pluie, le froid ou la chaleur. Souvent aussi dans des débits de boissons mal famés. C'est à ces lieux de stationnement que les foremen viennent les embaucher. L'ONPC, depuis sa création, s'est préoccupé de modifier cet état de choses. Ces efforts ont abouti. Dès à présent, ceux de Bruges et d'Ostende sont en usage. Ceux de Bruxelles-maritime, de Gand – où il y en aura deux – et d'Anvers – où il y en aura six – sont en construction”.*

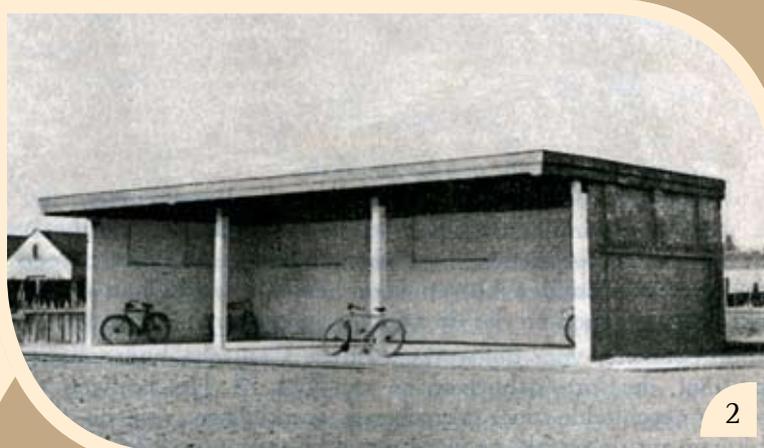


Evolution

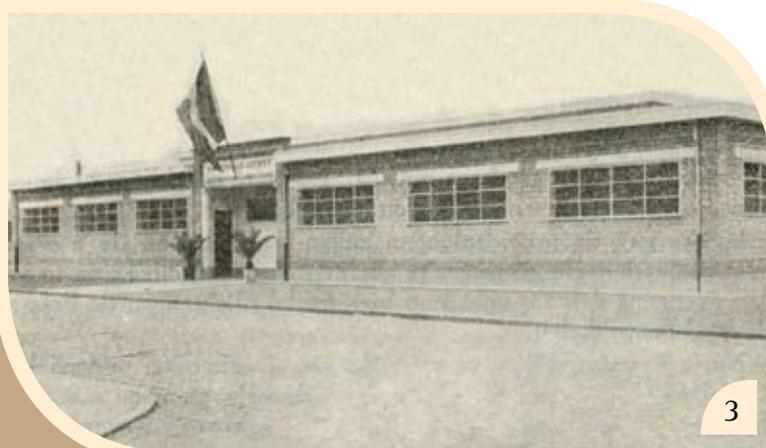




1



2



3

1. Embauche des dockers à Anvers en 1936 sur le trottoir
2. Dans un abri temporaire
3. Dans un bâtiment

En 1937, les bureaux régionaux de Liège, d'Anvers et de Gand ont été inaugurés.



1. Bureau régional de Liège, Place Sainte-Christophe
2. Bureau régional de Gand, Recollettenlei
3. Bureau régional d'Anvers, Lange Nieuwstraat



Evolution

Extrait du mensuel de novembre 1938: *“Au cours de la même année, le service national du placement pour les employés a été créé. Il comprend 2 sections, une pour les hommes et une pour les femmes. Chaque section dispose de locaux particuliers, agréables et aérés. Les employés ne sont pas accueillis derrière un guichet, mais sont immédiatement mis en contact avec le placeur”.*



Service national de placement pour employés
Avenue de Arts 10, Bruxelles

En 1938, le nombre de bureaux régionaux est passé de 55 à 44, suite à la diminution du nombre de chômeurs et particulièrement suite à la rationalisation des opérations administratives. En outre, 3 bureaux du placement ont été maintenus. Plus tard, ce nombre a été ramené aux 30 bureaux actuels. Plusieurs bureaux locaux du placement peuvent être rattachés aux bureaux régionaux.

En 1980, il y a 30 services subrégionaux de l'emploi, dont dépendent 206 bureaux du placement permanents ou semi-permanents. Les Bureaux régionaux du chômage (BRC) et les services subrégionaux de l'emploi (SSE) sont encore hébergés dans les mêmes bâtiments. L'ONEM est propriétaire d'un certain nombre de bâtiments. Un certain nombre d'autres bâtiments sont des "Maisons du Travail" qui dépendent du Ministère de l'Emploi et du Travail et pour le reste, il s'agit de bâtiments en location. Cette période est caractérisée par de vieux bâtiments trop petits.

Recyclage – Formation professionnelle

A la fin de 1938 est née l'idée du recyclage professionnel dans le bassin de Charleroi. Les premiers centres de recyclage professionnel ont été créés dans des locaux d'entreprises ou des établissements scolaires. Par manque de place dans les écoles, les ateliers centraux ont été hébergés dans des bâtiments communaux. Les travaux d'aménagement ont été effectués par de jeunes chômeurs, qui n'ont perçu aucune allocation.

Au terme de la seconde guerre mondiale, l'ONPC a commencé à créer lui-même des centres de recyclage dans des bâtiments en location. Il a construit ses propres immeubles en fonction des moyens financiers disponibles. Initialement, une grande partie des travaux a été effectuée par les "élèves".

Centre d'étude

En 1953, M. Grignard (premier Directeur général de l'ONPC) offrait à l'ONEM une maison de maître à Walcourt. Cette maison a été transformée en centre d'étude. Initialement, des semaines de formation y ont été organisées pour les placeurs. Pendant ces semaines d'étude, des personnalités des branches de l'industrie ont donné des conférences très intéressantes, fréquemment suivies d'une visite dans une usine. La formation a progressivement été étendue à d'autres fonctions. En 1993, à l'issue de la démolition du centre initial, un nouveau centre d'étude a été ouvert, comportant une salle de réunion polyvalente et 21 chambres. A présent, le centre d'étude sert principalement à des séminaires internes.

Dans les années 70, on a opté pour des projets de nouvelle construction semi-industriels pouvant être utilisés de manière multifonctionnelle et équipés de machines et d'appareils modernes.



Complexe Telexpo
du centre de recyclage
de l'ONPC - 1959

Les principaux établissements ont été Anderlecht, Haasrode, Vilvorde et Nivelles pour le Brabant; Herentals, Malines, Anvers pour la province d'Anvers; Saint-Nicolas, Denderleeuw, Termonde, Gand et Audenarde pour la Flandre orientale; Bruges, Wevelgem, Ostende et Roulers pour la Flandre occidentale; Hasselt et Tongres pour la province du Limbourg; Mouscron, Tournai, Mons, La Louvière, Châtelain pour la province du Hainaut; Liège, Grâce-Hollogne, Huy, Verviers, Saint-Vith pour la province de Liège; Saint-Servais et Floreffe pour la province de Namur, et Libramont pour la province du Luxembourg. En 1985, des centres fonctionnent dans 44 localités.



204

Evolution

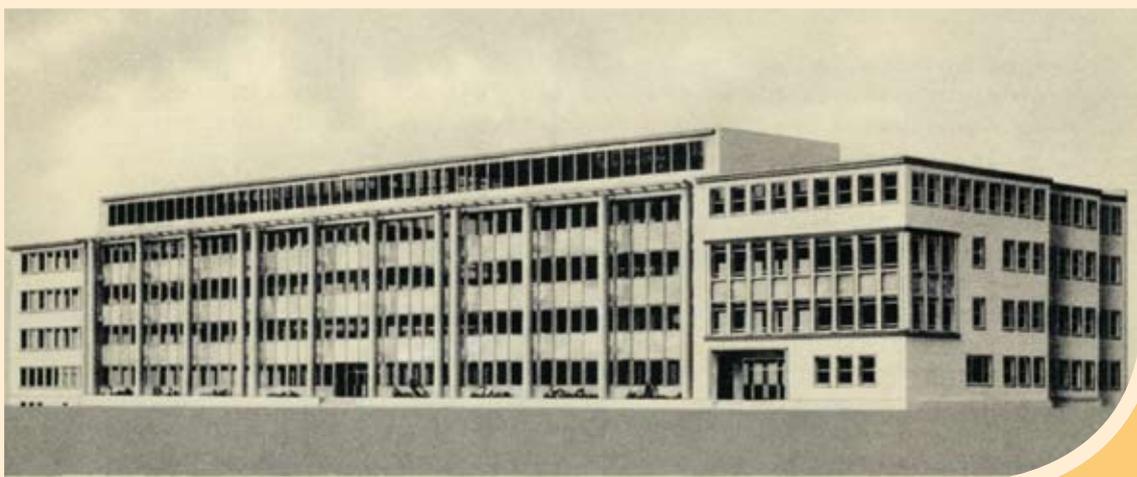
De 1980 à 2010

A partir du 1^{er} janvier 1979, les services de placement ont été séparés, sur le plan organisationnel, de ceux de l'assurance-chômage en raison des réformes institutionnelles. Dans les années 80, ils ont également été hébergés dans des bâtiments distincts. En raison de la rapidité de la séparation et des moyens budgétaires limités, l'hébergement de ces services n'a pas toujours été optimal. En ce qui concerne les BRC d'Anvers, de Tongres, de Mons, de Huy et de La Louvière, de nouveaux bâtiments ont été construits. Pour ce qui est d'Arlon et d'Audenarde, les bâtiments ont été achetés. Pour les autres BRC, les bâtiments ont été loués. Les bâtiments en location ont progressivement été remplacés par des projets de nouvelle construction. Dans les années 90, ce fut effectivement le cas pour les bureaux d'Ostende, de Vilvorde, de Saint-Nicolas, de Turnhout, de Tournai, de Termonde et d'Alost.

Dans les années 2000, ce fut le tour des bureaux de Courtrai et de Gand. Par ailleurs, un bâtiment a été acheté et rénové pour les BC d'Hasselt et de Bruges. Le BC de Liège a déménagé pour occuper des étages rénovés du même bâtiment en location.

Actuellement, des projets de construction sont en cours pour les BC de Nivelles, de Verviers, d'Arlon et d'Ypres. Les négociations pour un nouveau bâtiment en location destiné au BC de Boom sont en cours.

L'Administration centrale, sise au Boulevard de l'Empereur au centre de Bruxelles, a été occupée en 1960 et regroupait à l'époque l'Administration centrale et le Bureau de Bruxelles. Sur le plan de l'architecture, de la technique et de l'environnement de travail, le bâtiment était très à la pointe au moment de son édification. En partant de ces qualités, le bâtiment de l'Administration centrale a tout à fait été rénové de 2003 à 2009.



L'ONEM est à la recherche de bâtiments fonctionnels et de qualité, dont l'architecture est contemporaine mais simple.

Lors de la conception de nouveaux bâtiments, une grande attention est consacrée aux principes du développement durable, à l'utilisation de matériaux recyclables, à la réalisation d'une valeur d'isolation importante adaptée aux immeubles de bureaux, à la consommation d'énergie générale peu élevée, ainsi qu'à l'énergie renouvelable en plaçant des panneaux solaires.

Pour la gestion de la consommation d'énergie, les dispositions techniques et architectoniques suivantes ont été prises:

- chauffage central avec chaudières à condensation, groupes d'aération avec batteries de récupération (récupération de chaleur et de froid), réglage en fonction de la météorologie et des pressions atmosphériques, utilisation de systèmes de gestion des bâtiments;
- gestion de la chaleur à l'aide de stores fixes et télécommandés, utilisation de l'inertie du bâtiment et du refroidissement nocturne, superficie vitrée en fonction de l'orientation, climatisation au plafond;
- utilisation d'un éclairage à haut rendement, réglage automatique du niveau d'éclairage, éclairage avec détecteurs de mouvement.



Evolution

Niveau d'équipement des bâtiments

De 1936 à 1970, le lieu de travail comprenait un bureau en bois ou en fer, avec une simple chaise et une armoire. La machine à écrire est apparue dans les années 50.

Certains bâtiments ont encore connu le chauffage aux poêles et poêles à charbon. Le niveau d'éclairage minimal était de 75 lux.

La photocopieuse, le fax et l'ordinateur ont fait leur apparition dans les années 80. La chaise de bureau réglable en hauteur a fait son entrée dans les services.

En 2010, le lieu de travail comprend un bureau réglable en hauteur, une chaise ergonomique avec mécanisme de synchronisation, composée d'un coussin réglable en hauteur et en profondeur, d'un dos réglable aux caractéristiques bidimensionnelles et d'accoudoirs réglables aux caractéristiques tridimensionnelles, ainsi que d'un repose-pieds et d'un ordinateur. Une imprimante et une photocopieuse se trouvent également à proximité. Le niveau d'éclairage minimal est de 400 lux, l'aération est mécanique et la température est réglée de manière électronique.

Le niveau d'équipement des bâtiments s'adapte aux changements sociaux et recherche une très haute qualité ergonomique. Ces 30 dernières années, le travail administratif est passé d'opérations répétitives plutôt simples à du travail d'un niveau intellectuel plus élevé. On observe également ce changement dans l'évolution du niveau de formation des collaborateurs.

Lors de l'élaboration et de l'équipement des bâtiments, l'attention a toujours été portée au client / assuré social. Via le projet stratégique Welcome, une ligne directrice a été adoptée d'une part pour un équipement uniforme des zones publiques et d'autre part sur un service correct et rapide.

L'accessibilité maximale des bâtiments aux moins-valides est inscrite dans le contrat d'administration. La transformation des bâtiments existants est reprise dans le programme d'investissements.

Gestion des bâtiments et prestation de services

Jusqu'en 1970, la gestion des bâtiments se faisait principalement sur place, sous la responsabilité des Directeurs. Cette gestion est progressivement passée dans les mains de la Direction Travaux et Matériel de l'Administration centrale.

Les raisons principales de cette évolution sont les suivantes:

- les normes et la législation devenues plus compliquées pour l'exécution de travaux ainsi que les consignes de sécurité devenues plus sévères;
- les installations techniques devenues plus complexes dans les bâtiments et dans les domaines de connaissances y afférents;
- la concentration des bureaux du chômage sur leur core-business;
- l'accroissement des supports et des services globaux de la Direction T&M.

Afin de veiller encore à un meilleur service, la Direction utilise en 2010 un Facility Management Information System qui répertorie toutes les informations sur les bâtiments et biens d'équipement, reprend le catalogue détaillé des produits et services et qui, par conséquent, améliore le service et la communication.

Outre sa mission principale, soit assurer le fonctionnement des bâtiments (continuité du chauffage, du courant électrique et de l'approvisionnement en eau) et la fourniture des biens de consommation, la Direction T&M s'attache de plus en plus à améliorer les valeurs de confort des collaborateurs et à soutenir les objectifs stratégiques.

Conclusion

Depuis son institution jusqu'à ce jour, l'ONEM considère les bâtiments mis à la disposition des agents comme un moyen pour exécuter convenablement ses multiples tâches. Compte tenu des moyens disponibles et du fait qu'il s'est chargé lui-même de la création et de la gestion des bâtiments, l'ONEM a toujours pu aménager ses bâtiments en fonction des missions à remplir.

La mission de la Direction actuelle est toujours la même que celle d'il y a 75 ans: soit la mise à la disposition de bâtiments de qualité.

Année 2010 ...

Région wallonne

Arlon



Charleroi



Huy



La Louvière



Liège



Mons



Mouscron



Namur (Jambes)



Nivelles



Tournai



Verviers



Région de Bruxelles-Capitale

Bruxelles



Région flamande

Alost



Anvers



Audenarde



Boom



Bruges



Courtrai



Gand



Hasselt



Louvain



Malines



Ostende



Roulers



Saint-Nicolas



Termonde



Tongres



Turnhout



Vilvorde



Ypres





Evolution de la communication

L'ONPC naît en 1935. On ne peut pas dire qu'à cette époque, la notion de communication soit particulièrement présente dans les mentalités. Toutefois, l'organisme "communique" vers les demandeurs d'emploi: le premier "Bulletin mensuel du placement et du chômage" paraît en mai 1936. Chaque matin aussi, la radio mentionne les principales offres d'emploi. Au cours de l'année 1946, quelques conférences de presse sont organisées pour se féliciter du succès des formations professionnelles.

Les premières ébauches de communication interne datent de 1948. Un bulletin, organe officiel de l'administration, est destiné aux membres du personnel. Cette initiative s'interrompt au bout de quelques années. En 1957, l'Amicale du personnel (association de fait créée au sein de l'organisme et gérée par les agents eux-mêmes) édite un autre périodique, pour créer des liens plus informels entre collègues. En 1986, "Sport et culture" circule, finalement remplacé par "Antenne", dernière édition de l'Amicale.

Orienté public, le Rapport annuel constitue, dès 1935, le principal vecteur de communication externe. Un procédé très formel et très austère. Pas d'autres efforts particuliers même si, sollicité, l'organisme participe ponctuellement à des salons de l'emploi. Si la presse contacte l'organisme, bien sûr les commentaires attendus sont fournis, il n'existe aucune structure appropriée mise en place pour les contacts, aucune stratégie définie. Cette situation perdure jusqu'à la fin des années 90.



La communication n'est pas un choix, c'est une nécessité

L'ONEM est l'un des premiers services publics en Belgique à se rendre compte de la nécessité d'une bonne communication. Dans la Mission, rédigée en 1995 et qui esquisse les bases d'une stratégie moderne pour l'organisme, un item le précise: une communication interne et externe efficace. Une valeur-clé. Mais il faut la concrétiser.

En 1997, après une visite de travail à la Direction de l'Information et de la Communication de l'UNEDIC (organisme français ayant des missions semblables à celles de l'ONEM), un constat est fait: le faible niveau de performance de l'ONEM en matière de communication interne et de promotion de son image. Alors que l'Unédic dispose vraiment d'une culture de la communication, avec notamment un volet communication dans sa charte de projet pour bien souligner l'importance accordée à ce sujet dans la stratégie de l'organisme, l'ONEM n'a encore rien de formel. La communication reste accessoire. Les rares expériences de contacts avec la presse sont systématiquement dues à l'insistance des journalistes: en aucun cas, l'ONEM ne prend l'initiative.

Alors, dans le but de développer une politique de communication structurée reposant sur une base solide, l'Office charge l'Ecole supérieure de journalisme (ESJ) de Lille en France, de réaliser un audit de l'image médiatique et de la communication interne de l'ONEM. Le diagnostic est clair: au niveau de la communication externe, la perception de l'organisme est peu brillante, les journalistes attendent que l'Office s'ouvre enfin et fasse un premier pas; par ailleurs, l'ONEM souffre d'un déficit d'image interne. Le besoin d'optimiser la communication à tous les niveaux s'affirme avec acuité.

Le rapport fait aux fonctionnaires dirigeants sur la situation à l'UNEDIC et l'audit des spécialistes de l'ESJ s'additionnent. En 1999, l'ONEM valide son Plan de communication et fonde la direction Communication et Gestion des documents. Avec une mission simple à énoncer et complexe à implémenter: développer une communication interne et externe efficace. A ce moment, l'ONEM, premier service public à reconnaître la nécessité d'une communication structurée est aussi le premier à déployer les moyens nécessaires pour y arriver.

La communication apparaît comme un enjeu stratégique, ce qui implique la participation directe des fonctionnaires dirigeants, une connaissance objective de la situation de départ, un plan d'action avec des objectifs quantifiables et une approche structurée et coordonnée. La communication n'est pas secondaire, c'est un outil indispensable à l'identification de l'entreprise et à la valorisation de son image.

Une communication interne et externe efficace s'impose comme une des valeurs reconnues dans la Mission de l'ONEM. Une bonne politique de communication implique une sensibilisation profonde du personnel à tous les niveaux. Il faut donc améliorer les divers canaux de communication existants, voire créer tous ceux indispensables au bon fonctionnement de l'Office. Adapter également la communication aux divers destinataires, en interne comme en externe. Les compétences et les outils, pour la plupart déjà présents à l'Office, sont centralisés au sein d'une direction homogène.

Une approche positive et innovante va créer une image plus réaliste et nuancée de l'organisme aussi bien dans l'opinion publique que chez les différents partenaires et même les propres collaborateurs. La communication doit poursuivre en permanence un objectif double: favoriser la cohésion interne et améliorer l'image. Gérer l'image de l'institution nécessite de mener des actions concrètes, en cohérence avec les publics et les messages. Messages ciblés et parfaitement en phase avec la dimension et la nature des activités de l'organisme.

Par ailleurs, maîtriser sa communication permet de ne pas subir celle des autres. Prendre l'initiative de sa communication et affirmer son image sont autant de moyens d'éviter les erreurs d'interprétation, surtout autour d'une institution remplissant une mission sociale majeure. Ainsi, pour l'assurance-chômage, la communication repose sur le métier, sur le service apporté, sur la capacité de la gérer de manière performante et sa contribution globale à la société. Les thèmes qui fondent son identité sont les notions d'assurance, de paritarisme, de compétence, de performance et d'engagement en faveur de la qualité.

La stratégie du plan de communication se découvre. Augmenter la qualité de la communication en la confiant à des personnes dont c'est la préoccupation essentielle et qui ont des compétences reconnues en la matière. Entreprendre des actions de formation auprès des relais d'opinion internes afin d'agir à plus long terme sur la culture d'entreprise et de favoriser l'émergence de cadres communicants. Et valoriser l'ONEM et ses missions auprès du grand public. Les principes de base se résument ainsi: cohérence interne et externe, connaissance des objectifs et synergie entre la direction Communication et l'ensemble des services.

Cette évolution implique la définition et l'exécution d'un plan de communication adapté aux attentes des différents groupes - cibles internes et externes. Les objectifs en matière de communication deviennent partie intégrante de la réflexion stratégique de l'ONEM et la réalisation d'un plan stratégique se double systématiquement d'une planification dans le domaine de la communication. Cette évolution fondamentale implique la mise en place d'une série d'outils dont l'utilisation relève et relèvera de plus en plus d'une démarche professionnelle.

En 2005, la réunion, dans une même Direction générale, des départements Ressources humaines et Communication, renforce encore la stratégie d'ouverture, de transparence et de relations bottom-up et top-down. Combinant leurs potentialités, ces directions s'appuient sur un savoir-faire établi afin d'informer et d'intéresser l'ensemble du personnel et diffuser très largement les valeurs dont l'organisme se prévaut.

En 2010, la direction Communication, forte de son expérience d'une décennie, constitue un indispensable relais entre les décisions stratégiques prises au plus haut niveau et leur transmission vers les échelons d'exécution, les médias et le public.



La communication interne

Elle doit être accessible à tous. Apporter une valeur ajoutée, respecter les décisions et la stratégie, positionner puis développer l'image de l'organisme. Elle doit être complète, concrète, claire, fiable, pertinente, ciblée, anticipative, planifiée, identifiable, visible, standardisée et mesurable. La communication interne vise des objectifs spécifiques: resituer les décisions de gestion dans leur contexte, expliquer les méthodes de gestion et leur finalité, motiver et convaincre les agents. Grâce à la communication interne, l'évolution de l'organisation doit être transparente.

Sur ces bases, la direction Communication assure la rédaction des publications internes, en maîtrisant les règles et les principes de l'écriture communicationnelle.

Elle anime et conseille, également, grâce à des séminaires de formation notamment, le réseau des correspondants de communication. Enfin, elle participe au développement de l'intranet et développe tous les nouveaux produits de communication audiovisuelle.

La communication interne, au niveau national, s'appuie sur trois supports gérés par la direction: il s'agit de Dixit-Cadres, Dixit Magazine - supports écrits traditionnels - et la page Kiosque, écran d'accueil de l'intranet.

Les supports écrits

Lancé en 2000, Dixit-Cadres est un mensuel de quatre pages. Imprimé à 1 000 exemplaires, il paraît 11 fois par an. Son contenu: l'actualité de l'Office - budget, stratégie, nouvelles missions, changements dans l'organisation du travail, modifications réglementaires importantes, avancement des projets stratégiques, agenda, échanges de bonnes pratiques, ... Il traite l'information de façon brute, sans commentaire. Son objectif est également de servir de soutien pour le management.

Fin 2004, avec l'arrivée de Kiosque, vecteur d'informations on-line, les caractéristiques de Dixit-Cadres se modifient. Dès lors, deux pages expliquent de manière approfondie un seul et même thème en lien avec l'actualité du mois et proposent un feed-back sur les grands projets stratégiques. Un article principal s'accompagne de la présentation d'une bonne pratique, d'une brève ou d'une question didactique. Quelques sujets: les titres-services, l'activation du comportement de recherche d'emploi, les séminaires stratégiques et le plan du personnel.

Dixit Magazine est le journal d'entreprise destiné à tous les collaborateurs, y compris les agents ALE, soit un tirage de plus de 5 000 exemplaires. Il est conçu de A à Z au sein de l'Office: rédaction, mise en pages et impression des 28 pages couleur. Les rédacteurs en chef, membres de la direction Communication, peuvent compter sur une équipe de rédacteurs occasionnels ou réguliers sélectionnés en interne. Son objectif: en développant des informations concrètes sur le quotidien de l'organisme, donner la parole au personnel via témoignages et interviews. Au programme: la revue de presse commentée, un dossier de deux pages présentant des informations de fond sur des sujets spécifiques, quelques indications sur les résultats des tableaux de bord, des nouvelles de la formation et des ressources humaines, ... Tout en gardant les rubriques habituelles, le nombre de pages a pratiquement doublé depuis sa création: les reportages de terrain sont plus détaillés et de nombreuses photos et illustrations mettent en évidence les témoins privilégiés. En juillet 2010 est paru le n° 40.





“Dixit Magazine” obtient en 2004 le prix du meilleur magazine interne décerné par l’aile francophone de l’Association belge de la presse d’entreprise, récompense des efforts entrepris pour publier un journal d’entreprise de qualité. Le jury, composé de journalistes et de communicateurs professionnels, a notamment retenu les critères suivants: la qualité de la publication, sa pertinence, son impact, son ambition à s’adresser à tous et à parler vrai, la clarté des contenus et la qualité graphique. Suivent le Prix de la meilleure Une en 2006; la Plume d’or du meilleur dessin en 2007 et le Premier Prix de la meilleure couverture en 2009, attribué au Dixit illustrant la concertation sociale.

Parce qu’il est primordial que tous les collaborateurs reçoivent les nouvelles pouvant les concerner, l’ONEM transmet certaines de ces informations via un support papier, l’info bleue. Affiché aux valves, ce document au format A4 traite essentiellement des informations Ressources humaines telles que des emplois vacants ou des particularités en matière de congé. Toutefois, l’accès de plus en plus répandu à un PC et l’importance que l’ONEM accorde au développement durable limitent le recours à ce support de communication.



Evolution



Les supports on-line

Appelé RIO (RVA Intranet ONEM), l’intranet de l’organisme est créé en 2003. Sa page Kiosque – l’écran d’accueil du portail – apparaît automatiquement dès l’allumage du PC. RIO se présente comme un projet informatique d’uniformisation et un outil de communication accessible à l’ensemble du personnel. Pour l’utilisateur, RIO est un portail permettant d’accéder rapidement aux applications et à la documentation utiles, dont des sites internet préalablement sélectionnés pour leur pertinence.

Moyen de communication extrêmement rapide, souple et performant, Kiosque est un véritable journal on-line qui diffuse quotidiennement “en direct” les actualités de l’organisme. Les informations nationales concernant tous les agents, ainsi que les nouvelles spécifiques à l’administration centrale sont gérées par la direction Communication. Les correspondants de communication, quant à eux, composent en toute autonomie leurs intranets locaux, baptisés RIMINI, et diffusant des actualités “de proximité”.

Le dispositif de communication mis en place pour alimenter Kiosque chaque jour s’apparente au fonctionnement d’une salle de rédaction d’un quo-



Affiche annonçant l'arrivée de l'intranet de l'ONEM.

tidien traditionnel: définir la Une, suivre l'actualité, chercher et obtenir les bonnes informations, activer ses réseaux afin de faire remonter l'info, ... Cette page demande beaucoup de travail en coulisses, lorsque l'on sait que 466 actualités nationales ont été mises en ligne en 2009 – doublées d'environ 400 actualités locales.

En cas d'actualité urgente devant être connue de l'ensemble du personnel, un pop-up peut être utilisé afin d'attirer l'attention. Devenu l'outil d'information numéro un, Kiosque permet à l'ensemble des collaborateurs de l'ONEM d'être informés pratiquement en temps réel.

Communet est opérationnel depuis octobre 2001. C'est un site à part entière, disponible via l'intranet. Il contient une base de données RH, une source de documentation sur l'institution et l'environnement de travail à la fois complète et simplifiée. Elle est facile d'accès grâce à un système très convivial de navigation. Le personnel peut ainsi consulter individuellement diverses rubriques sur les possibilités de carrière, de congés, ... La base de données explique également les consignes à respecter en matière d'absence pour maladie, permet de consulter le règlement de travail, ...

Le réseau des correspondants de communication

La direction Communication déploie, dès 1999, un réseau de correspondants de communication, interface indispensable pour favoriser la circulation de l'information et lutter contre le cloisonnement entre les trente bureaux du chômage, les directions de l'Administration centrale et le FFE.

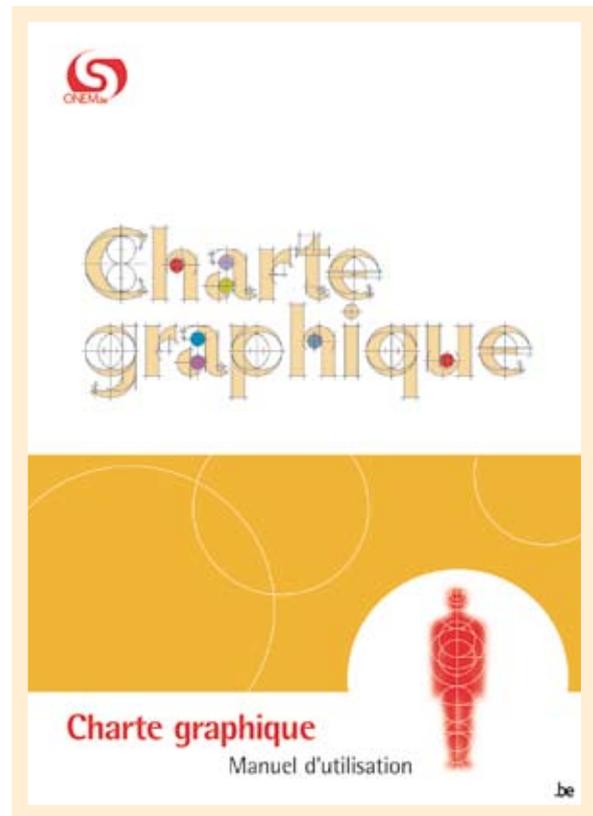
L'animation de ce réseau passe obligatoirement par des échanges réguliers d'information, de points de vue, d'expériences et de méthodes de travail. Ainsi, par exemple, les correspondants de communication sont instruits en primeur des projets stratégiques auxquels ils collaboreront comme Communet, CAF7 ou Consulto. En 2002, la Direction diffuse le Guide de la communication. Outil à la fois théorique et pratique, il aide les correspondants dans leurs missions de communication, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Office. Document de référence déterminant, ce vade mecum décortique les actions à mener et propose des procédures de communication cohérentes.

Professionnaliser le réseau de correspondants est un objectif permanent. Dès 2000, un programme de formation comprend deux grands volets: la préparation au rôle de correspondant de communication, avec notamment l'apprentissage de techniques de rédaction de communiqués de presse et l'initiation à l'écriture sur écran. Et deuxièmement, la création d'une e-community propre pour permettre la diffusion de bonnes pratiques et l'échange interactif d'informations via un espace forum. Cette méthode innovante de communication renforce le réseau par des échanges d'informations plus faciles et plus rapides entre les correspondants.

L'identité visuelle

Dans le courant de l'année 2000, l'ONEM décide de modifier son logo et, dans le même ordre d'idées, de développer une politique en matière d'identité visuelle. Le choix s'est porté sur un logo moderne et identifiable immédiatement - sans rompre le lien avec l'ancien logo et sans gommer le caractère fédéral de l'Office. Le nouveau logo repose sur des principes de base qui expriment l'essence même de l'ONEM: équité, sens du client, clarté, organisation, efficacité, ouverture, dynamisme, solidarité, fédéralisme, contrat, engagement.

Par ailleurs, l'ONEM forge son image de marque non seulement par la manière dont il s'acquitte de ses missions mais également par ses moyens de communication. L'organisme se doit donc de les adapter en suivant une ligne graphique commune, ciblée et caractéristique, reconnaissable aussi bien en interne qu'en externe. Il est question dans ce cas d'une "identité visuelle": la présentation des documents obéit à toute une série de règles bien déterminées, claires et conviviales, permettant à tout un chacun de saisir immédiatement la provenance des documents.



En 2002, le Service graphique rédige la "charte graphique", progressivement appliquée sur tous les supports de communication par souci de cohérence et de reconnaissance. Tous les éléments constitutifs de l'image de l'Office y sont commentés et leurs règles d'utilisation strictement définies: le logo, son emplacement, ses couleurs, ses proportions, les règles typographiques, le ".be", les modèles de courrier et leur mise en page, ... Bien plus qu'un ensemble de règles à respecter, la charte graphique constitue maintenant l'ouvrage de références pour toute personne s'intéressant à la valorisation de l'image de l'ONEM.

La gestion des documents

Lors de la création de la direction Communication, le desktop publishing et l'imprimerie assurent au maximum l'autonomie de l'organisme en matière de documents chômage (il en existe près de 400 modèles). Ils prennent en charge leur impression et leur distribution. Le reste des documents sortis des presses offset est constitué, pour l'essentiel, de supports de communication tels que des affiches, des brochures, des folders, ...

En 2001, 43 millions de documents sont imprimés. Sans surprise, la majorité de cette production (plus de 85 %) est consacrée aux formulaires chômage, ... Par ailleurs, avec plus de 10 millions de photocopies, la section reprographie de l'imprimerie enregistre une augmentation de 25 % de sa production entre 2000 et 2001. Quelques années après, en 2007, les presses offset de l'ONEM impriment toujours plus de 40 millions de pages de formulaires et plus de 3 millions d'enveloppes. En plus de ces pièces, le service reprographie produit plus de 8 millions et demi de photocopies d'instructions administratives, de syllabus du CNF, de notes diverses, ... Globalement, en 10 ans, le nombre de documents édités est resté stable. Cependant, depuis peu, ces chiffres sont en légère baisse, ce qui s'explique notamment par les efforts de sensibilisation entrepris en matière de développement durable, demandant au personnel un souci particulier de consommation papier raisonnée.

Les autres vecteurs de communication

L'Inforum, un moment de rencontre privilégié. Depuis la fin 2000, plusieurs bureaux du chômage et directions de l'administration centrale organisent ces réunions d'information pour leur personnel. Le but est de sensibiliser les agents au modèle de gestion développé à l'ONEM et par-là même, recadrer la gestion d'un service dans une vision plus globale de l'Office. Cette formule à succès est désormais récurrente; elle constitue un canal de communication régulier et bien souvent interactif.

Une campagne de sensibilisation évolutive appelée EVA se déroule tout au long de 2009, pour renforcer la perception des valeurs prioritaires de l'ONEM et mieux les ancrer encore dans la réalité du travail quotidien. La responsabilité, l'orientation client, l'équité, la transparence, l'esprit d'équipe et le dynamisme: tous les deux mois, une nouvelle affiche symbolisant l'une de ces notions est proposée aux services. Les collaborateurs sont alors invités à s'interroger sur l'intégration possible de cette valeur dans les activités journalières.

De plus en plus, la direction Communication développe les supports vidéo comme vecteur de communication institutionnelle. Ces nouvelles techniques et ces nouveaux savoir-faire sont de plus en plus utilisés pour renouveler la palette des moyens de communication. Un média davantage en phase avec les habitudes de l'actuelle civilisation de l'image, plus direct et plus dynamique, dont l'utilisation va certainement se développer à l'avenir.



La communication de crise, en interne et en externe

Depuis 2002, l'ONEM développe une politique en matière de gestion des risques. Et parmi les risques analysés, certains ont un rapport étroit avec la communication. En effet, une communication mal adaptée voire inexistante peut être préjudiciable pour l'image et/ou le fonctionnement de l'Office. Suite à ce constat, la direction Communication entame, fin 2002, une réflexion sur la gestion de la communication en cas de crise.

Un exercice de simulation de crise médiatique destiné à évaluer l'efficacité et la cohérence de la communication interne et externe en période critique est organisé à Walcourt. Sur cette base, la direction Communication identifie des axes de travail de façon à remédier aux dysfonctionnements constatés pendant l'exercice et élabore un plan d'action de sorte à prendre un maximum de mesures anticipatives pour pouvoir gérer plus efficacement ce type de situation. Parmi ces mesures: un soutien logistique adapté permettant une communication plus rapide entre les différents acteurs concernés (porte-parole, fonctionnaires dirigeants, experts, cellule communication, directeurs des bureaux du chômage mais aussi la presse) et de nouvelles procédures internes favorisant une réaction cohérente et synchronisée. Fin 2003, les fonctionnaires dirigeants valident un manuel reprenant ces procédures, distribué à tous les directeurs, porte-parole et correspondants de communication.



La communication externe

Les objectifs de la communication externe sont de s'ouvrir aux médias, d'afficher vis-à-vis de l'extérieur les évolutions de l'organisme, d'expliquer, de positionner et développer l'image de l'ONEM. Ce qui implique de maîtriser le discours, de communiquer de façon homogène sur tous les sites et de veiller à la cohérence des informations internes et externes. Les groupes-cibles sont les médias, les allocataires, les citoyens en général.

La reconnaissance des missions de l'organisme par le grand public passe donc bien évidemment par des contacts réguliers avec la presse, l'organisation de conférences de presse selon l'actualité et les opportunités, l'envoi de communiqués de presse et une présence sans cesse accrue dans les salons de l'emploi. La rapidité, la fiabilité et l'intégrité des réponses données aux journalistes justifient l'augmentation des contacts et la crédibilité dont jouit l'ONEM face aux médias.

Les contacts presse

Entretenir des relations efficaces avec la presse est un objectif de l'Office qui exige le plus grand professionnalisme. En effet, une bonne compréhension de la presse, de ses rouages, de ses conventions, de son code déontologique initie et entretient des relations correctes avec les journalistes. Le maintien des contacts réguliers avec la presse nationale et régionale constitue donc une mission importante de la direction Communication et des correspondants des bureaux du chômage. Dans ce domaine, l'ONEM se veut disponible et proactif. Répondre aux demandes des journalistes voire les anticiper, et collaborer avec eux, afin de transmettre au grand public un certain nombre d'informations, est une préoccupation quotidienne de la direction Communication. Les nombreux appels reçus et articles parus ainsi que la présence croissante de la presse aux événements organisés par l'Office démontrent que cette stratégie porte ses fruits.

Les conférences de presse, rencontres avec le monde des médias particulièrement profitables, permettent de créer ou de renforcer les contacts. Pour ses débuts, la direction Communication en organise plusieurs en 2001. Les thèmes sont la sortie du rapport annuel, le déménagement de deux BC et l'annonce de la conférence sur la qualité



dans les services publics en Belgique. En 2002, une conférence de presse présente le projet e-tempora, qui permet la transmission des communications de chômage temporaire via internet. Désormais, chaque année, en fonction de l'actualité, plusieurs conférences de presse attirent les médias, dont une traditionnellement en début d'année pour la sortie du rapport annuel.

En 2006, la cellule presse traite plus de 200 appels de journalistes, qui de plus en plus lui sont adressés directement, preuve qu'elle est devenue une "source sûre" d'informations pour la presse. En 2007, on recense plus de 1 400 articles dont le contenu concerne une des activités de l'Office. Mieux, afin d'être acteur de sa propre communication, l'organisme anticipe les besoins et les questions et, par le biais de conférences de presse ou de communiqués, approche les médias pour transmettre un message approprié aux circonstances et délivré au moment opportun. Particulièrement en période de tension économique, l'ONEM, ses activités et ses capacités à impacter les conditions sociales font l'objet de nombreux reportages dans les médias: 2009 représente d'ailleurs une année record tant pour le nombre d'articles écrits sur l'ONEM (1 700) que pour le nombre de contacts avec la presse.

Les échanges se passent d'abord au niveau de l'administration centrale mais, également, et de plus en plus, au niveau des bureaux du chômage où se prennent des initiatives à l'égard des médias locaux avec, par exemple, l'envoi de communiqués ou l'organisation de conférences de presse. En retour, la presse locale et régionale montre un intérêt certain vis-à-vis de l'actualité de l'ONEM.

L'administration centrale, mais aussi les bureaux du chômage font du communiqué de presse un outil de communication régulier. C'est un support idéal pour transmettre, rapidement, une information ponctuelle et précise. Il présente chaque mois les chiffres actualisés du chômage. Il annonce l'entrée en vigueur d'une modification réglementaire importante. Il transmet des informations pratiques telles que le déménagement, le changement de numéro de téléphone ou d'heures d'ouverture d'un bureau. Il communique des statistiques à la presse comme, par exemple, des chiffres relatifs au plan ACTIVA. Une vingtaine par an sont rédigés.

Le baromètre médiatique

Dans le courant de l'année 2000, la direction Communication développe un baromètre médiatique. Sur la base de paramètres quantitatifs et qualitatifs, une banque de données est constituée. Elle offre la possibilité de mesurer l'image de l'Office dans les médias. Pour alimenter cette banque de données, l'ONEM se base sur les dépêches de l'agence Belga, les articles de journaux et de magazines ainsi que les émissions radio et télé. L'ensemble des volumes pondérés donne un indicateur nommé "le chiffre-clé". Depuis lors, toutes les mentions ONEM issues de quelque média que ce soit (par exemple, en 2005, l'organisme est cité 1 531 fois) sont systématiquement "scannées". Ces données constituent un indicateur des plus éloquent dans la salle de direction informatisée ("Cockpit").



Evolution

Quelques exemples
issus de la collection
"Zoom sur ..."



Les brochures

Editer des dépliants informatifs correspond à la mission d'information de l'organisme prévue dans le contrat d'administration. Connaître les activités de l'ONEM, être informé clairement et complètement sur ses droits et obligations, savoir quelles formalités remplir, ... Chômeurs, travailleurs, employeurs, tous les publics-cibles sont concernés. L'ONEM propose des documents fréquemment mis à jour dont les thèmes varient entre le droit aux allocations de chômage, l'interruption de carrière, les titres-services, la carte premier emploi, l'activation du comportement de recherche d'emploi et bien d'autres encore.

Appelés "Zoom sur ...", conçus et rédigés par la direction Communication en collaboration avec les experts de la réglementation chômage, ils sont entièrement réalisés à l'ONEM, du contenu à la mise en page et l'impression. Ils permettent une présentation claire, synthétique et simplifiée de la plupart des matières gérées par l'ONEM. Evidemment la gamme évolue, en fonction des dispositions réglementaires: certains thèmes deviennent obsolètes, d'autres apparaissent. En 2010, la collection, disponible dans les trois langues, propose 12 dépliants.

L'ensemble des brochures est réalisé dans une même ligne graphique et se concentre sur un thème précis. Pour atteindre le public-cible, la direction Communication a souhaité multiplier les points de distribution bien au-delà des 30 bureaux du chômage. Les médias en ont été informés via un communiqué de presse.



Quelques exemples de “Zoom sur ...” aux tirages particulièrement importants:

- “Où dois-je sonner?”
Cette brochure est l'une des toutes premières réalisées, en collaboration avec les partenaires régionaux compétents en matière d'emploi et de formation, les organismes de paiement. Elle informe le citoyen sur les compétences respectives des différents organismes afin de faciliter les démarches à effectuer. Depuis sa création en 2002, près d'un million d'exemplaires ont été imprimés.
- “Zoom sur le crédit-temps, l'interruption de carrière et les formes spécifiques d'interruption de carrière”
Plusieurs brochures sont consacrées à expliquer ces mesures au grand public. Au total, depuis 2003, plus de 1 680 000 exemplaires ont été distribués.
- “Zoom sur la suppression du contrôle de pointage”
Publiée en 2005, avec un tirage de plus de 200 000 exemplaires, cette brochure, créée dans le cadre de la campagne d'information précédant la suppression du contrôle de pointage, explique au chômeur “ce qui ne change pas”, ce qu'il doit faire pour être en règle, le contrôle de résidence et quelques cas particuliers.



La communication par l'image

En 2002, pour soutenir la campagne ACTIVA, un spot de 20 secondes est diffusé sur toutes les télévisions locales. Puis, le début 2004 est marqué par le lancement d'une vaste campagne médiatique sur les titres-services: notamment, la diffusion d'un spot TV par les principales chaînes de télévision (ainsi qu'un spot radio de 30 secondes).

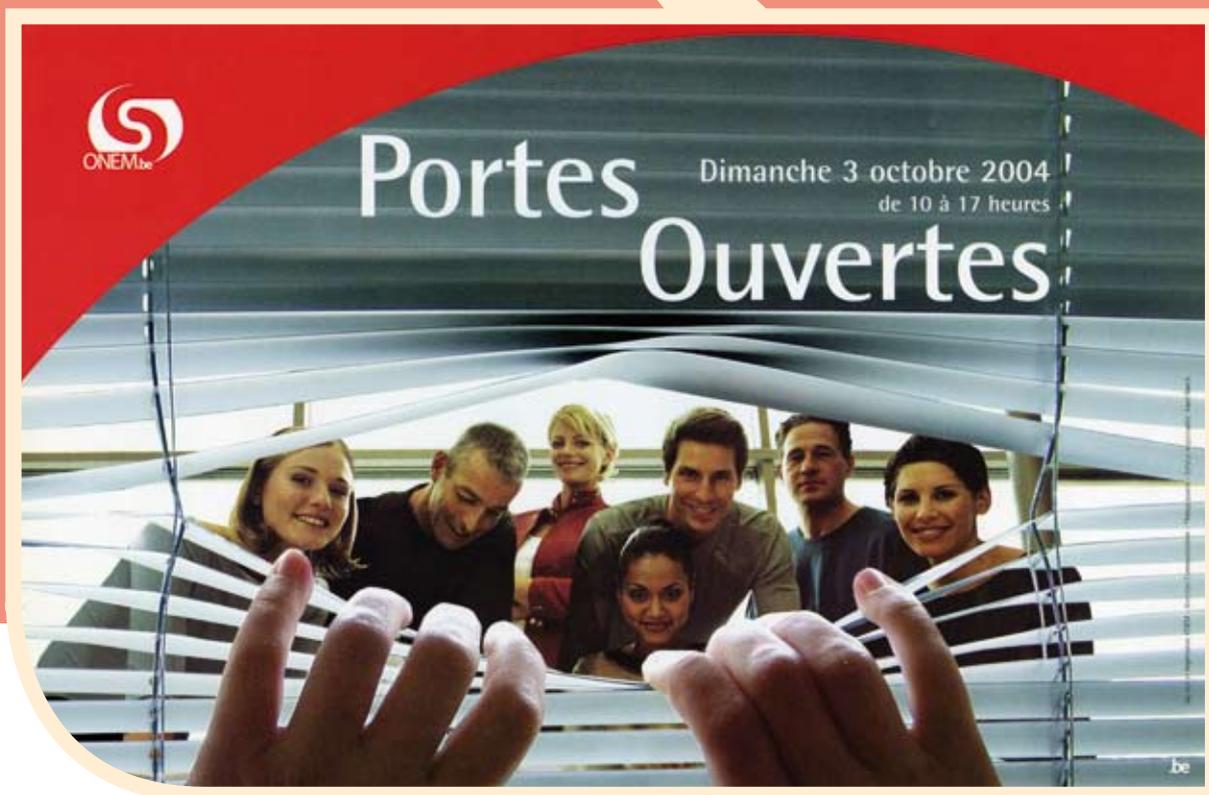
Ensuite en 2005, l'ONEM fait appel à une maison de production externe pour la réalisation d'un film présentant ses missions. “L'ONEM en 9 minutes” peut être visionné en quatre langues (français, néerlandais, allemand, anglais). La vidéo est consultable sur le site web. La première présentation a eu lieu en juin, aux journées d'étude pour le personnel. Ce film d'entreprise est montré aux visiteurs externes, à l'occasion de manifestations et de bourses, etc.

Cette même année, l'ONEM participe à l'émission télévisée flamande “Het leven zoals het is - inspecteurs in Vlaanderen” (La vie comme elle est - inspecteurs en Flandre). La maison de production Kanakna présente, en 10 épisodes, 5 services d'inspection en Flandre. Une équipe de caméramen suit, pendant quelques jours, un contrôleur social du bureau de Termonde dans l'exécution de ses missions. La série a été diffusée par la chaîne flamande TV één à partir du mois d'août.

En 2005 encore, pour l'émission “Actuel”, une équipe de la RTBF réalise un tournage d'une dizaine de jours dans les bureaux de Bruxelles et de Charleroi. L'émission traitant de l'activation du comportement de recherche d'emploi, l'équipe suit le quotidien de facilitateurs, de représentants syndicaux ou de chômeurs convoqués pour un premier entretien.

En 2010, pour accompagner la naissance du Plan d'embauche Win-Win élaboré par la Ministre de l'Emploi, une importante campagne médiatique - information et promotion - est organisée: spots radio, encarts pleine page dans la plupart des journaux et magazines belges, affiches, brochures ainsi qu'un site internet, spécialement dédié au Plan, est créé par l'ONEM.

La direction Communication sert d'interface entre les médias télévisions et les collaborateurs de l'ONEM, garantit le respect de la déontologie et est présente lors des prises de vues.



La participation à diverses manifestations

Chaque année, la participation de l'ONEM à des manifestations extérieures va croissant: 18 en 1999, 31 en 2001, 42 en 2004 et 2005, 49 en 2008. Il s'agit en grande majorité de salons et bourses de l'emploi et de séances d'informations organisées pour un public très large. Ces rencontres avec le public sont importantes car les tâches de l'ONEM restent trop peu connues et la confusion subsiste notamment avec les partenaires régionaux.

Pour la deuxième année consécutive, l'ONEM participe en 2001 aux Journées Découverte Entreprises. Huit bureaux du chômage ouvrent leurs portes au public: Alost, Audenarde, Bruxelles, Malines, Tongres, Tournai, Turnhout et Verviers. Au total, l'Office accueille plus de 3 000 visiteurs (1 357 visiteurs pour cinq bureaux participants en 2000). La presse contribue largement à la publicité de l'événement en diffusant, les jours précédents, des articles, spots radio ou télé concernant les bureaux participants. Dans la ligne de cet événement, mais en toute

autonomie cette fois, l'Office organise ses propres Portes Ouvertes le 6 octobre 2002. Organisation qui se poursuit régulièrement. Tournai, Hasselt, La Louvière, Mouscon et Vilvorde en 2004. Liège et Courtrai en 2005. Namur et Saint-Nicolas en 2008.

Suite aux modifications réglementaires apparues en janvier 2001 concernant le statut des artistes, le bureau de Mons prend l'initiative d'exposer, dans ses locaux, les œuvres d'artistes régionaux. En 2002, le bureau de Charleroi prête également ses murs à 13 étudiants de l'Académie des Beaux-Arts de Charleroi. L'exposition, baptisée "Couleurs locales", est précédée d'une séance d'information auprès des artistes de l'Académie. A l'automne 2002, l'Office collabore au "Tour des Flandres pour les artistes", organisé à l'initiative du ZAMU (Vereniging voor Zangers en Muzikanten), du NICC (Nieuw Internationaal Cultureel Centrum) et du MuziekcentrumVlaanderen. De plus, des soirées d'information à Anvers, Bruges, Bruxelles, Gand et

Hasselt expliquent en quoi consiste le statut d'artiste et présentent la réglementation pour les artistes au chômage. La brochure spéciale "Artistes" est bien sûr largement distribuée. Au-delà du souci d'information, l'impact de ce type de manifestation se traduit en terme d'image de marque. Les articles très positifs, publiés suite à la conférence de presse ainsi que l'enthousiasme des artistes eux-mêmes, contribuent à présenter l'ONEM comme une administration accessible et transparente.

A l'échelon local, dans le cadre de son plan d'action annuel "Faire connaissance", en 2002, le BC Gand planifie deux journées de contact pour tous les membres du personnel des organismes de paiement et du bureau du chômage. But de l'initiative: mettre en contact les agents des différentes institutions, apprendre à mieux se connaître, découvrir des méthodes de travail pour améliorer la collaboration entre le BC et les OP.

En 2004, le SELOR (bureau de sélection de l'administration fédérale) initie la première bourse à l'emploi de la fonction publique: Talent@Public. Elle réunit, sous l'égide du SELOR, les services publics fédéraux, les régions, les communautés, les institutions d'utilité publique, les entreprises publiques autonomes. L'objectif est de donner la possibilité à chaque participant de se présenter en tant qu'employeur.

En 2005, l'ONEM participe aux festivités anniversaires des dix ans des Agences locales pour l'Emploi (ALE) ainsi que, pour la deuxième fois, au salon Orienta - Salon International de la Formation et de l'Emploi.

Le 8 novembre 2006 a lieu l'e-Government Summit. La présence de l'ONEM était particulièrement remarquée puisque l'Office y avait reçu l'Award de la meilleure amélioration des services au citoyen (niveau fédéral) pour le projet Electrochèques (dématérialisation des titres-services).

L'ONEM participe à la seconde édition du Banenmarkt en 2008. Cette bourse pour l'emploi est organisée par l'office régional de placement flamand, le VDAB, en collaboration avec le FOREM et ACTIRIS et se déroule sur de nombreux sites répartis sur tout le territoire de la région flamande.

En 2010, le quotidien Metro, dans ses pages socio-économiques, propose une série de reportages sur les grands employeurs des secteurs privé et public. A cette occasion, l'interview du Directeur général de l'ONEM, en charge des Ressources humaines, positionne l'organisme comme un employeur et recruteur d'importance, soucieux d'engager sans cesse de nouveaux talents.

En conclusion, la présence toujours plus remarquée de l'ONEM à des salons ou bourses à l'emploi a pour objectif de faire connaître les missions de l'Office au public. C'est aussi une façon d'accroître la proximité entre l'administration et le citoyen, qui a ainsi un accès direct à l'information. L'article 40 du contrat d'administration stipule d'ailleurs que "l'ONEM met gratuitement à la disposition du public une information sur ses domaines d'activités, sur les formalités à remplir et sur les situations les plus fréquemment rencontrées". Le contact direct avec le public lors de ces manifestations apporte un indéniable "plus" en termes de visibilité et de convivialité. Dans la plupart des cas, les visiteurs ont même la possibilité de recevoir immédiatement les attestations, formulaires ou cartes de travail dont ils ont besoin.

L'accueil du public

L'accueil du public, l'un des engagements les plus citoyens du contrat d'administration, s'impose déjà en 2000 comme une priorité de l'organisme.

Si, depuis 1992, une enquête interne est réalisée sur la qualité de l'accueil, une étape supplémentaire est franchie en 2000, dans le cadre d'un projet stratégique. Une enquête menée par des professionnels sonde en direct les "clients", les visiteurs des bureaux du chômage, dans le but d'en dresser un profil précis et de mesurer très rigoureusement leur taux de satisfaction. Le travail est confié à la société IPSOS, spécialisée dans les enquêtes d'opinion et les études de satisfaction avec une exigence émise dès le départ: avoir la possibilité par la suite de refaire l'étude en toute autonomie avec les mêmes garanties d'objectivité dans l'enregistrement des résultats. L'ONEM dispose ainsi d'un baromètre de la satisfaction des visiteurs et peut, sur base d'indicateurs fiables, développer l'amélioration de la qualité du service et l'amélioration du niveau de reconnaissance des activités de l'organisme.

Le projet CONSULTO

Conçue par la société IPSOS en 2000, l'enquête appelée CONSULTO a, dès l'année suivante, été reproduite avec toute la rigueur nécessaire par des collaborateurs de l'organisme, principalement les correspondants de communication. Près de 2 200 personnes, interpellées au hasard parmi les visiteurs de tous les bureaux du chômage sur une période donnée, sont questionnées.

En 2002, cette enquête prend une dimension nouvelle puisqu'elle est directement liée au contrat d'administration où l'Office s'engage, entre autres, à développer une méthodologie permettant de mesurer la satisfaction et le temps d'attente des visiteurs. Projet stratégique en 2001, CONSULTO a ensuite été intégré dans la gestion courante des services.

Au fil des années, les chiffres recueillis ne connaissent que des fluctuations de faible amplitude. Le profil des visiteurs est essentiellement des chômeurs ou des travailleurs. En moyenne, 80 % des visiteurs s'estiment très satisfaits des informations reçues. Le personnel de l'Office bénéficie systématiquement d'une appréciation très positive pour ses qualités relationnelles et professionnelles. La gestion des flux à l'accueil s'améliore, les temps d'attente diminuent (75 % des visiteurs reçus dans les 5 minutes) et les heures d'ouverture augmentent légèrement, pour répondre à ce qui constitue une demande des plus régulières.

Le projet CONSULTO+

En plus des enquêtes de satisfaction menées depuis l'an 2000 auprès des visiteurs des bureaux du chômage, l'ONEM inscrit dans son plan stratégique 2003 un projet CONSULTO+ dont l'objectif est de mesurer la reconnaissance de l'Office et la qualité de son service auprès d'autres types de clients. Sont ainsi interrogés par téléphone, les visiteurs du site web, les bénéficiaires d'une interruption de carrière, les employeurs notifiant du chômage temporaire et les personnes - comme par exemple les secrétariats sociaux - ayant un contact téléphonique avec un service de l'ONEM ou du FFE. Les résultats de ces sondages sont globalement positifs et encourageants.



Le projet WELCOME

L'ONEM a une tradition de projets orientés vers l'amélioration continue de son image. Première étape capitale: bien accueillir le public.

WELCOME est le projet stratégique qui maximalise le service aux clients. Depuis 2007, il entreprend d'uniformiser et d'optimaliser l'aménagement des espaces d'accueil au sein des bureaux du chômage. Car ils conditionnent en grande partie l'image de marque de l'Office. Pour renforcer l'homogénéité des zones publiques des bureaux du chômage, la direction Communication réalise un catalogue illustrant les options du groupe de projet. Il définit les normes, caractérise les éléments constituant la signalétique générale des espaces d'accueil: insignes, panneaux, pancartes, pictogrammes, ... Tous ces éléments participent au développement d'une identité visuelle forte à l'ONEM.

Dans le cadre de ce projet, depuis septembre 2009, tous les services "Accueil" des BC utilisent l'écran de synthèse. Cette nouvelle application reprend les données les plus importantes d'un dossier, ainsi l'agent d'accueil dispose d'une vision globale du dossier de l'assuré social. Conçu pour être simple et convivial, il s'utilise facilement, de manière intuitive, grâce à une mise en pages d'une grande netteté.

La collaboration à des projets stratégiques

En plus d'être partie prenante dans les projets relatifs à l'accueil et à la satisfaction du public, la direction Communication participe également au plan de communication de plusieurs grands projets stratégiques.

DIGITAR

En 2002, compte tenu de l'importance et de l'impact de ce projet sur le budget et l'organisation interne de l'ONEM, un effort particulier de communication est réalisé. Un film présente le projet à l'ensemble du personnel pour le sensibiliser d'une manière créative et attrayante. L'Office fait donc appel à une société de production et à des acteurs professionnels possédant une certaine expérience des films d'entreprise. La direction Communication collabore au scénario, à la coordination et au sous-titrage du film. Avec DIGITAR, l'ONEM obtient le "Business ICT Award". Ce concours récompense l'institution qui a réalisé la meilleure innovation en informatique. L'Office est primé dans la catégorie "Best practice in document & workflow management". Ce projet doit son succès à sa gestion par une équipe "mixte" (les directeurs des BC "pilotes" de Liège et Hasselt, le responsable de projet Unisys et un chef de projet technique) et par l'importance accordée à la communication: au-delà du film, des sessions d'information, des démos et des formations ont également été organisées.

CHEQUE UP

En 2004, la direction Communication est étroitement associée à la promotion du système des titres-services. Sur le plan national, deux sessions d'information sont organisées pour les entreprises candidates. La coordination de la campagne médiatique est également gérée par la direction Communication.



E-COM

Inscrit dans le plan stratégique 2005 de l'ONEM, le projet E-COM a pour objectif de mettre des e-communities à la disposition de groupes spécifiques. Ces e-communities sont des plates-formes électroniques permettant l'échange d'informations et le partage de documents entre des personnes ayant un projet commun. La direction Communication est étroitement liée au développement de ce projet, avec l'analyse des besoins, l'étude des fonctionnalités, le choix des outils et le développement d'un template propre à l'ONEM. Début 2006, les premières e-communities apparaissent.

ACTIVA

En 2002, la direction Communication soutient le projet stratégique ACTIVA. Pour sa promotion, une ligne graphique spéciale est dessinée, pour être utilisée sur tous les supports et permettre d'identifier directement le projet. La direction Communication imprime et distribue pas moins de 150 000 flyers et brochures, rédigés à l'attention des employeurs par le groupe de projet. Une affiche et un papier à lettres suivent. Pour la diffusion, les agents ALE sont mis à contribution. Via la homepage du site internet de l'ONEM, en cliquant sur le logo ACTIVA, il est possible d'accéder à un maximum d'informations et/ou de demander la visite d'un collaborateur de l'ONEM ou d'une ALE.



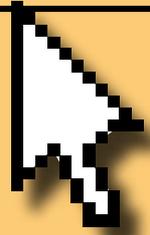
Le Plan WIN-WIN

Mis en place par le Gouvernement fédéral, il facilite, depuis le 1^{er} janvier 2010, la réintégration dans le marché de l'emploi des chômeurs trouvant difficilement un emploi. Un projet d'une ampleur sans précédent, une campagne exceptionnelle. Les coordinateurs et agents ALE ont, sous l'accompagnement de directeurs de l'ONEM, effectué la mission de promotion auprès des employeurs et des demandeurs d'emploi: mailings, sessions de groupe, contacts individuels, ...



Le site internet

www.onem.be



Le site www.onem.be constitue un point fort de la direction Communication et de l'organisme en général. Il est en perpétuel développement afin d'optimiser la qualité du service auprès des utilisateurs. En français, néerlandais et allemand, il offre ainsi quasi en temps réel des informations nombreuses et détaillées, en ce compris sur des sujets ou mesures d'actualité. Il est possible d'y télécharger de nombreux documents, de demander en ligne la carte de travail ou encore d'y effectuer des requêtes statistiques. Une rubrique réunit les communiqués de presse. Un film de quelques minutes présente les activités de l'organisme. La rubrique "modifié récemment" détermine quels formulaires et quelles feuilles infos viennent d'être changés. Un aperçu des modifications survenues dans les 60 jours est aussi présenté.

Le site, créé en 1999, s'adresse à l'origine aux professionnels (organismes de paiement, syndicats, secrétariats sociaux, fédérations d'employeurs, ...). Au fil des ans, de plus en plus de citoyens le consultent également. C'est pourquoi, en 2002, une nouvelle structure est adaptée aux attentes d'un utilisateur privé, de manière à ce que quelques clics de souris suffisent pour parvenir aux informations souhaitées. D'une centaine de visiteurs journaliers au début de la création du site, la moyenne de visiteurs quotidiens a grimpé à plus de 7 000 en 2010.



Evolution

A l'avenir

La direction Communication n'a que dix ans d'existence. A la fois, c'est peu et c'est beaucoup. Peu dans la perspective historique. Beaucoup parce que, partant de rien, la communication s'est construite en une structure professionnelle, créative et cohérente. Dix ans, c'est aussi très suffisant pour dresser un bilan en ayant le recul nécessaire.

Désormais solidement ancrée dans la culture de l'organisme, la communication relaie et soutient les options stratégiques prises pour renforcer les performances de gestion de l'ONEM. Dans ce contexte, la direction Communication constitue un catalyseur de changement et un instrument de transmission et d'échange d'informations impliquant le personnel. En interne, la plupart des canaux de communication, traditionnels ou innovants, sont d'ores et déjà exploités pour optimiser les échanges multidirectionnels au sein de l'Office. En externe, la professionnalisation des relations avec la presse et l'intensification de la diffusion d'informations rapidement accessibles au public contribuent à consolider l'image d'un organisme sérieux, performant et proche du citoyen. Soucieuse d'amélioration, la direction Communication reste attentive aux évolutions et tendances. Le renforcement de ses atouts ira de pair avec l'extension régulière des canaux existants, afin de toujours mieux mobiliser les collaborateurs.

A l'avenir, l'évolution de la communication passera inévitablement par l'intégration de plus en plus systématique de l'image (photos, vidéos) dans tous les supports de communication tant internes qu'externes.

Par ailleurs, renforcer la communication par l'utilisation judicieuse des médias sociaux semble inévitable. Ces derniers mettent le citoyen au centre de la communication et lui confèrent un rôle actif dans la diffusion des informations. Le public, informé en temps réel, devient acteur de communication et participe ainsi à l'amplification de l'information.

Enfin, favoriser l'échange d'informations à distance par des systèmes de télé-conférences ou de vidéo-conférences constitue également un objectif qui impactera favorablement la gestion du temps des acteurs les plus sollicités et inscrira la communication dans une démarche éco-responsable.

La communication, dans un organisme fédéral, se doit d'être multilingue. Tous les vecteurs de communication évoqués ci-dessus, ne peuvent être réalisés avec le succès qu'on leur reconnaît sans le support d'un service linguistique performant et collaborant, qui lui-même a connu une évolution remarquable.



La traduction

L'environnement de travail des traducteurs et interprètes a également connu une évolution remarquable. Face à la complexité toujours croissante du contexte dans lequel l'ONEM est amené à réaliser ses missions, le Service linguistique a dû, lui aussi, se moderniser. Service de support par excellence, il adapte son organisation en permanence pour répondre aux besoins du client dans les meilleurs délais. Cette rapidité d'action se combine impérativement avec la souplesse nécessaire pour passer d'un sujet à l'autre. En effet, les textes à traduire sont devenus de plus en plus variés et techniques, couvrant un large éventail de domaines tels que le financier, le juridique, le réglementaire et bien d'autres. Confrontés à cette évolution, les traducteurs ont fondamentalement innové leurs méthodes de travail ces vingt dernières années.

Jusqu'au début des années 90, les traducteurs appliquaient la pratique du "couper-coller" au sens le plus strict du terme. Pour traduire le procès-verbal du Comité de gestion, par exemple, ils commençaient ainsi par rechercher dans les notes au Comité des passages susceptibles d'être réutilisés. Ensuite, ils les "recyclaient" en les découpant et collant sur une feuille qu'il fallait enfin compléter par le reste de la traduction. Celle-ci était alors dactylographiée et collationnée pour arriver au produit fini. Ce processus artisanal fut complètement relégué aux oubliettes quand, vers 1993, les traducteurs ont emprunté le chemin de l'informatisation. Après avoir évalué plusieurs outils de traduction assistée par ordinateur, l'Office a finalement porté son choix sur le logiciel TranslationManager d'IBM. C'est ainsi que l'ONEM fut un des premiers parastataux sociaux à doter son équipe de traducteurs de moyens informatiques permettant de récupérer automatiquement des traductions déjà faites dans le passé. La société IBM ayant mis fin au service d'assistance pour son outil de traduction, l'Office s'est vu contraint, en 2002, de passer au logiciel Trados dont les traducteurs utilisent, aujourd'hui encore, les mémoires de traduction et le dictionnaire électronique.

L'année 2002 fut d'autant plus importante qu'elle a également marqué le début de la gestion informatisée des demandes de traduction. Grâce à la mise en production d'une base de données développée par la direction ICT, les utilisateurs avaient désormais la possibilité d'introduire leur demande de traduction écrite ou simultanée par voie électronique. Cet outil informatique, baptisé "fiches de traduction", a permis de mesurer les délais de traitement des demandes et, par conséquent, le degré de satisfaction du client. Ce dernier peut également se servir de la base de données pour formuler des observations relatives à la qualité intrinsèque de la traduction de son document. Ce feedback du demandeur permet au Service linguistique d'évaluer dans quelle mesure il parvient à réaliser les engagements qu'il a pris dans le Service Level Agreement conclu avec la direction concernée. Les traductions simultanées, elles, font régulièrement l'objet de sondages visant à déterminer le taux de satisfaction du public.

En 2005, des paramètres ont été rajoutés aux fiches de traduction. Outre les missions de traduction écrite et simultanée, toutes les autres données pouvant conditionner la disponibilité des traducteurs et interprètes (formations, absences, etc.) sont également enregistrées dans une nouvelle application, dénommée "Transparent". En effet, cet outil permet d'avoir une vue d'ensemble claire et précise de la disponibilité des collaborateurs du Service linguistique afin que celui-ci puisse s'organiser au mieux pour rendre un service optimal à ses clients. Ces derniers peuvent également s'adresser à l'équipe de traducteurs pour toutes sortes de conseils linguistiques dans les trois langues nationales et, selon les langues maîtrisées, dans d'autres langues étrangères: l'orthographe correcte d'un terme, le bon mot dans le bon contexte, etc. Le Service linguistique propose aussi des outils qui servent à soutenir et à stimuler l'emploi correct des langues à l'ONEM. C'est ainsi qu'en 2009, l'application MultiLingua a vu le jour sur l'intranet de l'Office. Ce dictionnaire multilingue reprenant le jargon "onémien" constitue un service supplémentaire qu'offrent les traducteurs à tous les collaborateurs de l'ONEM.



Evolution de la Gestion de la connaissance

Introduction

La législation qui détermine la manière dont nous devons mener nos missions de base est extrêmement compliquée et change en permanence. Les myriades de modifications réglementaires sont souvent à l'origine de procédures administratives complexes. Expliquer leurs nouveaux droits et devoirs à nos clients ainsi qu'aux collaborateurs qui doivent être rapidement au fait des règles et des procédures à appliquer, n'est pas chose facile.

Dès 2002, le Service Gestion de la connaissance a dès lors acquis une place à part entière au sein de l'Office et les deux grands objectifs qu'il poursuit sont les suivants:

- mettre au point une approche systématique pour la gestion et la mise à disposition des connaissances nécessaires à la réalisation de nos missions;
- développer des méthodes pour utiliser les connaissances de manière plus ciblée et plus efficiente.

La Direction Gestion de la connaissance (GC) se charge de la coordination, du contrôle de la qualité et du soutien lors du développement et de l'implémentation de projets et d'initiatives en matière de gestion des connaissances. Pour en évaluer l'approche globale au sein de notre organisation, la direction a recours à un groupe de réflexion, à savoir un forum composé de représentants des utilisateurs et des directions qui "produisent" des connaissances. Un réseau de correspondants en gestion de la connaissance sensibilisent également les collaborateurs à la gestion des connaissances.

L'accent est mis sur différents processus de connaissances:

- mettre les connaissances à la disposition des collaborateurs et des partenaires;
- rendre les connaissances accessibles;
- acquérir et enrichir les connaissances;
- partager les connaissances;
- transférer les connaissances.



Evolution

Comment cela a commencé ...

Début 2002, Monsieur Baeck, l'Administrateur général de l'époque, a chargé le Centre national de formation d'organiser un séminaire sur la gestion des connaissances. En mars 2002, décision a été prise, à Walcourt, de développer la gestion des connaissances au sein de l'ONEM. A cette occasion, il a été fait appel à un consultant externe.



Evolution

Mettre les connaissances à la disposition des collaborateurs et des partenaires

RioDoc

L'année 2003 a marqué le début du développement d'une bibliothèque électronique contenant toute la documentation se rapportant aux missions de base de l'Office.

Un prototype a été mis au point en collaboration avec la direction Informatique.

En octobre-novembre 2005, ledit prototype a été minutieusement testé et ce, tant par des producteurs que par des utilisateurs. L'arborescence et la fonction de recherche ont alors été adaptées en fonction de ces expériences et un manuel a été rédigé à l'attention des producteurs et des utilisateurs.

Au début du mois de février 2006, les producteurs ont commencé à publier les nouveaux documents dans cette bibliothèque électronique. Pendant la phase de transition, la diffusion des nouveaux documents s'est faite aussi bien sur support papier que sur support électronique. Entre-temps, les possibilités de consultation de la bibliothèque électronique de l'utilisateur ont été peaufinées à l'aide de différents écrans de présentation ainsi que d'une fonction de recherche avancée.

Dès le mois d'avril 2006, la bibliothèque est devenue accessible à tous les utilisateurs de l'organisation et disponible via l'intranet de l'ONEM. Elle contient des informations sur la réglementation du chômage, sur la réglementation interruption de carrière/crédit-temps et sur les mesures d'activation.

Afin d'initier les collaborateurs du terrain aux possibilités qu'offre la bibliothèque électronique, en avril et mai 2006, le groupe de projet a lancé une vaste campagne d'information et de promotion.

En 2007, un plan d'action annuel portant sur la gestion durable des documents a été lancé, plan dans lequel l'ensemble des services se sont engagés à limiter les classements papier. Depuis lors, les collaborateurs s'orientent de plus en plus souvent vers la bibliothèque électronique pour retrouver des informations. Enfin, au début de l'année 2008, il a été mis un terme à la diffusion d'instructions papier. L'aperçu Actuel permet à tout un chacun de suivre de près la publication de nouveaux documents sur RioDoc.

Pour garantir en permanence la qualité de la bibliothèque électronique, la direction Gestion de la connaissance a prévu deux actions.

Tout d'abord, le service apporte des améliorations en fonction des expériences des collaborateurs. Des enquêtes de satisfaction organisées par le biais de l'intranet en 2006, 2007 et 2010 (dans le cadre d'une thèse universitaire, voir plus loin) permettent à la direction de suivre les développements de près. Il ressort de ces enquêtes que se sont principalement l'aperçu Actuel et évidemment la fonction de recherche qui sont les plus populaires.

Une deuxième activité consiste à contrôler en permanence la qualité de chaque document publié. Sont ainsi vérifiés non seulement le titre, le résumé, les métadonnées et l'emplacement d'un document, mais aussi la structure et l'agencement du texte.

A la fin du mois de juin 2010, 3 554 documents étaient disponibles; il s'agit d'instructions, de formulaires, de feuilles info, de barèmes, de supports de formations, de schémas, de syllabi ou encore de questions et réponses parlementaires, d'arrêtés royaux et de textes de loi parus au Moniteur belge.

En automne 2009, la direction Gestion de la connaissance a effectué une analyse approfondie de l'utilisation de l'arborescence et des métadonnées de RioDoc. Cette action s'inscrit dans le cadre du projet stratégique "RioDocSupport", lancé début 2010, dont l'objectif est de faire en sorte que la documentation des missions de support soit également disponible de manière électronique. En automne 2010, les cinq premières directions de support ont commencé à publier leurs documents dans RioDoc. Le rêve d'un système de gestion électronique intégré des documents devient ainsi peu à peu une réalité.



RioLex

Au projet RioDoc a fait suite le projet RioLex. L'objectif de ce projet est de rassembler dans une seule banque de données l'ensemble des textes de loi portant sur la réglementation du chômage, l'interruption de carrière/le crédit-temps, les mesures d'activation et la législation apparentée. Cette banque de données devait remplacer les textes de loi commentés existants.

En 2007 et 2008, tous les efforts en matière de gestion électronique des documents se sont concentrés sur le projet RioLex.

En mars 2009, la bibliothèque RioLex a finalement été mise à la disposition des collaborateurs internes par le biais de l'intranet. Les textes de l'AR et de l'AM Chômage des 25 et 26 novembre 1991 contiennent des commentaires ainsi que des renvois vers d'autres législations utiles et intéressantes et pour chaque article figure un aperçu des documents apparentés se trouvant dans RioDoc, documents qui peuvent être immédiatement consultés par le biais d'un lien.

En 2010, l'on y intégrera encore, d'une part, la législation en matière d'interruption de carrière/de crédit-temps, et l'on y publiera, d'autre part, la loi sur les fermetures du Fonds de fermeture d'entreprises.

ONEMTech

Dans un environnement où les missions sont menées en étroite collaboration avec des partenaires (organismes de paiement, organismes régionaux, etc.), il importe de consacrer suffisamment d'attention à la communication des règles et des procédures. Dans le cadre du projet ONEMTech, un site web a été lancé en collaboration avec la Direction ICT afin de permettre aux utilisateurs externes d'avoir accès à des documents spécialisés.

En mai 2008, le site www.onemtech.be a ouvert ses portes aux organismes de paiement.

Depuis fin 2008, les collaborateurs des organismes de paiement ont accès d'une part, aux tables Mainframe et aux banques de données "Bénévolat/Formations" et "Régimes Dérogatoires Chômage Temporaire" et d'autre part, à la législation qui se trouve dans RioLex ainsi qu'à une partie importante de la bibliothèque électronique RioDoc. Depuis janvier 2009, cette bibliothèque est l'unique source d'informations des organismes de paiement pour toute la documentation relative aux missions de base de l'ONEM.

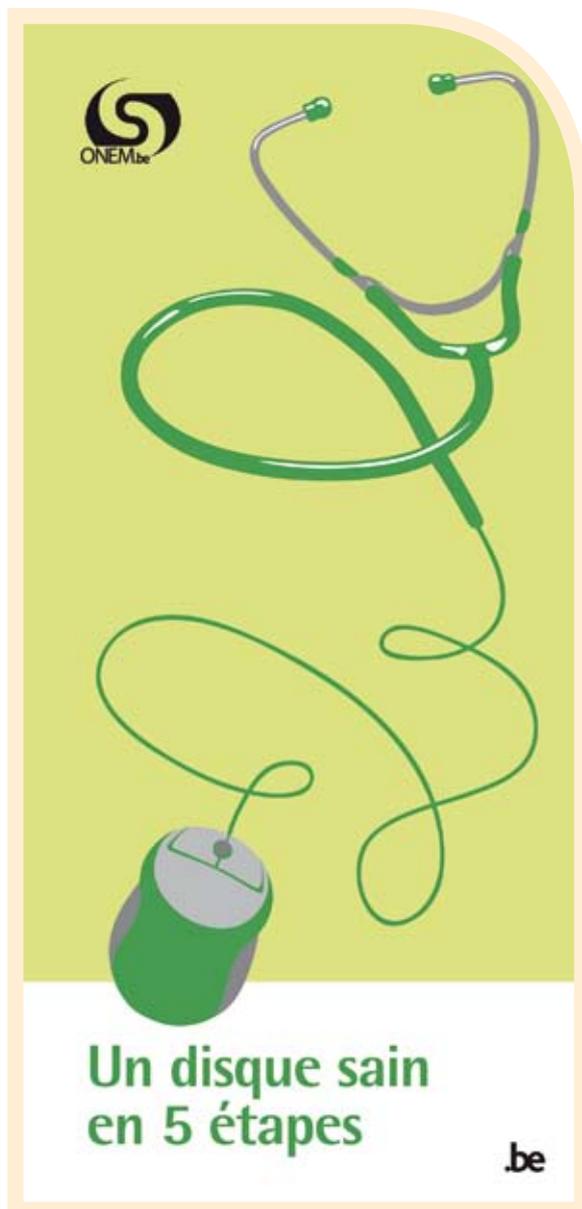
Depuis l'été 2009, ce site technique peut également être consulté par d'autres partenaires de l'ONEM, par les avocats et médecins de l'ONEM ainsi que par des utilisateurs externes qui ont professionnellement affaire à des matières de l'ONEM.

Les employeurs, les secrétariats sociaux, les collaborateurs des organismes régionaux, les services publics fédéraux et locaux et encore d'autres groupes d'utilisateurs peuvent avoir accès à ce site technique en remplissant un formulaire d'enregistrement en ligne. En juin 2010, plus de 2 520 personnes disposaient d'un accès individuel.

Un disque sain

Pour gérer plus efficacement les fichiers électroniques des directions et des bureaux du chômage, un plan d'action annuel obligatoire a été lancé en 2009: "Un disque sain".

La direction Gestion de la connaissance a mis à la disposition des responsables PAA locaux un guide contenant des directives, des conseils ainsi que des astuces sur la manière d'épurer le disque, de créer une arborescence logique et de nommer les documents.



Autres initiatives

La direction Gestion de la connaissance encadre également d'autres petites initiatives destinées à gérer les connaissances dans un domaine donné.

En 2009, la direction Gestion de la connaissance a ainsi soutenu le processus de développement d'une banque de données interne rassemblant l'ensemble des avis et des délibérations de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale.

Depuis l'été 2010, le catalogue utilisateurs de la bibliothèque technique est également mis à la disposition de l'ensemble des collaborateurs. Les collaborateurs auront ainsi la possibilité de réserver des livres en ligne et d'introduire des suggestions d'achat.



Rendre les connaissances accessibles

Rédiger pour être lu

Les documents auxquels les agents de l'ONEM sont confrontés ne sont pas toujours simples. Souvent, les instructions techniques et juridiques sont d'une lecture difficile pour l'utilisateur moyen.

L'ONEM a introduit une méthode de présentation des textes facilitant la lecture. En 2005, un template a été mis au point pour les documents ONEM. La méthode pour produire des documents agréables à lire a, dans un premier temps, été appliquée aux notes et aux instructions, après quoi elle a été promue auprès des auteurs de manuels et de syllabi. Depuis 2006, les auteurs d'instructions et de notes au Comité de gestion utilisent cette méthode.

Templates

L'année 2008 a été caractérisée par le lancement du projet stratégique Templates dont l'objectif était double:

- améliorer la lisibilité et la compréhensibilité des lettres types envoyées aux clients externes (notifications, décisions);
- créer des procédures et des modèles pour ces lettres types, de manière à ce que les collaborateurs des bureaux du chômage disposent à temps de templates conviviaux et validés.

Mindmapping

En collaboration avec la Direction ICT, Freemind, un logiciel "open source", a été mis à la disposition de l'ensemble des collaborateurs sur l'intranet. Cette application permet de créer sur l'ordinateur des schémas sous la forme de cartes heuristiques (mindmap). Cela permet ainsi de mieux visualiser les résultats d'un brainstorming, l'explication d'une démo, des accords sur une procédure donnée, etc. C'est également une méthode utile pour résumer les tâches lors du lancement d'un kit de survie (voir plus loin).

Formula

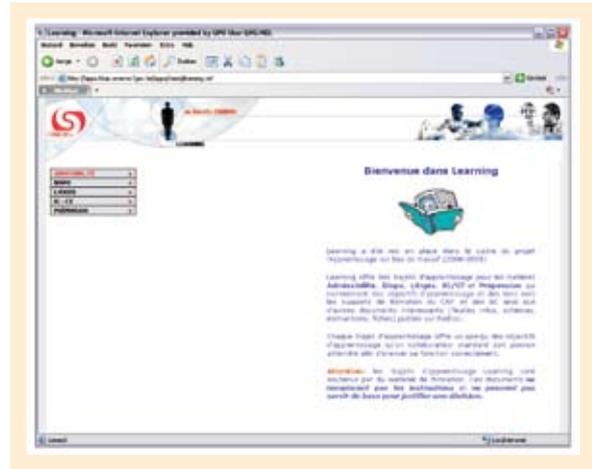
Dans son contrat d'administration, l'ONEM s'engage à promouvoir la lisibilité des documents administratifs. Chaque année, au moins 5 formulaires ou lettres types sont testés et adaptés quant à leur lisibilité par le biais du projet FORMULA et ce, dans le but de les rendre compréhensibles aux yeux des clients externes. Les auteurs créent les formulaires en partant de l'optique des personnes qui les complètent: questions simples, absence de jargon, présence de directives pour compléter le document, ...

Encadrer l'acquisition et l'enrichissement des connaissances

Plate-forme Learning – Apprentissage sur le lieu de travail

Le projet Apprentissage sur le lieu de travail, lancé en 2005, s'adresse aux collaborateurs qui reçoivent une formation sur la réglementation et les procédures que l'ONEM utilise. En 2005, un groupe de travail composé de chefs et de calculateurs admissibilité expérimentés a mis au point un profil de compétence technique pour un premier groupe cible de calculateurs admissibilité. Sur la base de ce profil de compétence, un trajet d'apprentissage a été développé comportant des objectifs de formation pour chaque thème. En collaboration avec le CNF, les différents modules d'apprentissage ont pris forme et des supports de formation ont été adaptés et/ou développés.

En 2006, la direction Gestion de la connaissance a collaboré avec la direction Informatique pour créer sur l'intranet une plate-forme "Learning" sur laquelle tous les modules du trajet d'apprentissage "Admissibilité" sont accessibles depuis 2007. Un nouveau collaborateur admissibilité peut ainsi suivre ces modules d'apprentissage soit sur son lieu de travail avec l'assistance d'un instructeur ou d'un coach local, soit à l'Administration centrale dans le cadre d'une formation du CNF.



Ensuite, les trajets d'apprentissage pour les matières Litiges et Dispo ont eux aussi été mis à disposition.

Dans le courant de l'année 2009, le trajet d'apprentissage portant sur l'Interruption de carrière/ Crédit-temps a été complété. Fin 2009, un trajet d'apprentissage relatif à la prépension a également encore été ajouté, trajet qui a été développé dans le cadre du projet Senior-Junior expliqué plus loin.

En tant que coaches, les chefs et les collaborateurs expérimentés ont un rôle important à jouer dans l'apprentissage sur le lieu de travail et c'est pour cela que le CNF leur fournit la formation et le soutien dont ils ont besoin. La formation "Aptitudes au coaching pour l'accompagnement sur le lieu de travail" a été mise au point en 2008 par des instructeurs du CNF et depuis 2009, elle fait partie de l'offre de formation standard du CNF.

Soutenir le partage des connaissances

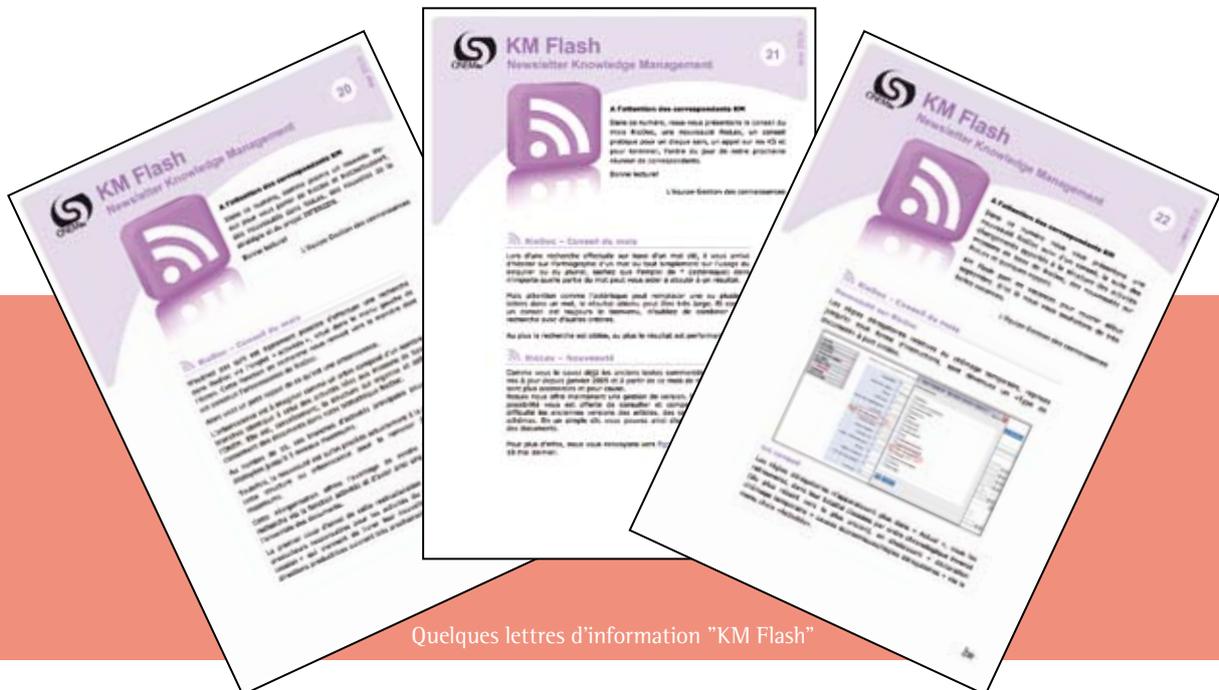
E-communities

Les e-communities permettent à des collègues qui travaillent sur un même projet d'échanger des expériences, des informations et des documents. Ces plates-formes électroniques de collaboration leur permettent également de partager des tâches et des plannings de travail. Une e-community permet aussi de soutenir de nouvelles procédures de travail ou de nouvelles réglementations.

Depuis 2006, les collaborateurs peuvent utiliser une application développée par la Direction ICT.

En 2008, la direction Communication a cédé la gestion des e-communities à la direction Gestion de la connaissance: la procédure de demande, le lancement de l'e-community, la formation du coordinateur et le fonctionnement comme helpdesk.

L'e-com Knowledge est une plate-forme de collaboration et d'information destinée aux membres du groupe de réflexion et du groupe de projet Senior-Junior. Cette e-com offre aussi au réseau de correspondants en gestion de la connaissance toutes les informations utiles sur des projets et des activités sur le plan de la gestion de la connaissance, notamment par le biais d'une lettre d'information mensuelle KM Flash.



Quelques lettres d'information "KM Flash"

Assurer le transfert des connaissances

Senior-Junior

Dans un avenir proche, l'Office se retrouvera face à un grand défi et plus concrètement à une situation où la perte des connaissances constituera à court ou moyen terme une menace pour la réalisation des objectifs de l'organisation.

C'est pour cette raison, qu'en 2008, a été lancé le projet stratégique Senior-Junior. Ce projet vise à organiser le transfert des connaissances:

- entre les collaborateurs expérimentés et les collaborateurs moins expérimentés dans le contexte du départ à la pension d'un grand groupe de collaborateurs dans les 5 à 10 ans;
- entre les travailleurs en prévoyant les doublures nécessaires afin d'assurer la continuité de l'exécution des tâches.

Concrètement, le groupe de projet a dressé un aperçu des domaines de connaissance critiques au sein des missions de base. Un modèle a alors été élaboré, modèle renfermant un certain nombre de critères mesurables, tels que le nombre d'unités budgétaires et l'âge ainsi que les critères plus subjectifs que sont "la complexité de la matière" et "la mesure dans laquelle la connaissance est documentée par matière".

L'exercice a démontré que c'est par le domaine de connaissance prépension qu'il fallait commencer. Un groupe de travail de collaborateurs expérimentés et d'instructeurs du CNF a coordonné, sous la supervision de la direction Gestion de la connaissance, le soutien national du transfert de connaissances sur le lieu de travail. Tous les instruments de formation et de travail ont été répertoriés et mis à la disposition de chacun via un trajet d'apprentissage sur la plate-forme Learning.

En 2010, à l'occasion d'un workshop, tous les calculateurs prépension ont pris connaissance des instruments utiles pour former un junior sur le terrain.

En 2008, le groupe de projet a examiné la valeur ajoutée ainsi que l'utilité du kit de survie avec l'aide de différentes personnes-tests. Cet instrument a été mis à la disposition de l'ensemble des services publics fédéraux par le SPF P&O, notamment en vue de conserver les connaissances pour les doublures et les nouveaux collègues en cas d'absence de longue durée ou de départ.

Les résultats et le feed-back des personnes-tests ont conduit à une nouvelle version de cet instrument adaptée aux besoins spécifiques de l'ONEM.

Pour la fonction de chef de service Sauvegarde du régime, le kit de survie est ainsi devenu un projet commun de différents bureaux du chômage. Fin juin 2009, le kit de survie a été mis à la disposition de tous les chefs de ce service. En 2010, les directions Gestion de la connaissance et ICT étudient la possibilité de centraliser un tel kit de survie pour le mettre à la disposition de tous.

Dans le cadre du module de formation du CNF "Cercles de développement", la direction Gestion de la connaissance a sensibilisé les directeurs et les chefs à l'utilisation du kit de survie dans le cadre du transfert de connaissances entre seniors et juniors.

En 2010 également, sous l'impulsion des directions Gestion de la connaissance et HRM, un modèle permettant de dresser l'inventaire des fonctions/activités critiques a été développé à l'Administration centrale. Toutes les directions ont introduit une proposition d'approche, la direction Gestion de la connaissance assurera l'accompagnement et le suivi.



Communication et sensibilisation

Réseau des correspondants en gestion de la connaissance

Un rôle important est conféré au réseau des correspondants en gestion de la connaissance mis sur pied en mai 2008.

Les tâches du correspondant en gestion de la connaissance sont très variées:

- promouvoir l'utilisation de RioDoc, de RioLex et de la plate-forme Learning;
- tenir les collaborateurs au courant des nouveaux projets de la Direction Gestion de la connaissance;
- coordonner les activités dans le cadre de la gestion des connaissances dans les BC ou les directions en collaboration avec les responsables;
- faire office de personne de contact entre le BC ou la direction et la Direction Gestion de la connaissance et donner du feed-back en vue d'améliorer les instruments existants;
- donner du feed-back à la Direction Gestion de la connaissance en vue d'améliorer les instruments existants.



Evolution

Groupe de réflexion Knowledge

En 2005, le groupe de réflexion déjà mentionné a dressé un inventaire de tous les domaines de connaissance de l'ONEM et rattaché l'impact des projets en cours à ces domaines. En 2006, le groupe de réflexion a fait l'exercice avec l'instrument d'auto-évaluation "Gestion de la connaissance" du SPF Personnel & Organisation pour évaluer la situation en matière de gestion des connaissances au sein de l'ONEM. Cet exercice s'est avéré utile pour détecter les points forts et moins forts et pour en même temps générer des idées d'amélioration.

Ce même groupe de réflexion a examiné minutieusement le guide méthodologique Seniors-Juniors. Cet instrument, développé au sein du réseau gestion des connaissances du SPF Personnel et Organisation, offre une méthode, des outils, ainsi que des techniques pour organiser le transfert des connaissances au sein d'un service ou d'une organisation.

Après analyse de la pyramide des âges et du profil des risques stratégiques pour notre organisation, un projet stratégique Senior-Junior a, sous l'impulsion de la Direction Gestion de la connaissance, été inscrit dans le planning stratégique de 2008.

Trendwatching

Nous portons également notre attention sur le développement d'initiatives et de nouvelles tendances en matière de gestion des connaissances et ce, tant à l'intérieur de l'organisation qu'en dehors de celle-ci. Des contacts fréquents avec des collègues de l'ONEM ainsi qu'avec des organisations des secteurs publics et privés génèrent de nouvelles idées dont l'utilité est testée au sein de l'Office.

En mars 2009, lors d'une session d'information portant sur la "Mesure de GC" pour le réseau des responsables fédéraux en gestion de la connaissance, la direction Gestion de la connaissance a donné des explications sur la mesure de la quantité et de la qualité de la bibliothèque électronique RioDoc. Après cette session, en mai 2009, différents participants des services publics fédéraux ont pris part à une séance d'information concernant la bibliothèque électronique.

En octobre 2009, quelques collègues du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ont assisté à une démo de RioDoc et de RioLex. En 2009 et 2010, la direction Gestion de la connaissance est elle-même allée éclairer sa lanterne auprès des SPF Justice et Affaires étrangères, ainsi qu'auprès de la Police fédérale.

Travail de fin d'études

Pour son travail de fin d'études, une étudiante en 2^{ème} Master en Sciences de l'Education à l'Université de Liège a effectué une enquête sur les différents instruments appuyant l'apprentissage au sein de l'ONEM (RioDoc, RioLex, plate-forme Learning, offre de formation du CNF et RioCursus). Elle souhaite examiner si ceux-ci remplissent de fait les objectifs visés. Elle suivra également dans quelle mesure les collaborateurs font usage de ces instruments et examinera jusqu'où ces instruments correspondent au style d'apprentissage des utilisateurs.

376 calculateurs admissibilité, gestionnaires de dossiers déclarations de chômage temporaire et facilitateurs ont été sélectionnés et invités à remplir un questionnaire en ligne. Sur la base des résultats, cette étudiante formulera quelques propositions qui permettront aux services concernés d'améliorer la convivialité de tous ces instruments pour pouvoir ainsi mieux répondre aux attentes.



Evolution de l'Audit interne et politique de sauvegarde

La direction Inspection générale est devenue la direction Audit interne

A sa création en 1935, l'Office National du Placement et du Chômage (l'ONPC), comprenait, en site central, 4 Directions: les Services généraux, le Placement, le Chômage et l'Inspection.

La direction Inspection était chargée de la visite régulière des Bureaux régionaux pour surveiller l'avancement et la qualité des travaux et les aider à résoudre leurs difficultés administratives. Elle documentait la Direction générale sur leurs besoins en personnel et procédait aux enquêtes concernant la discipline intérieure du personnel.

Bien que peu d'information figure dans les rapports annuels et autres publications commémoratives, une influence notable de l'Inspection générale sur le fonctionnement de l'organisation se fait clairement sentir dès les premières années.

Au fil des années, les tâches de l'Inspection générale se sont élargies et se sont scindées en 5 piliers: suivi des tableaux de bord et des rapports mensuels, organisation de la solidarité, organisation de la garantie de la qualité, exécution des audits et audits ad hoc et, enfin, la politique générale de contrôle.

Le nom de la direction a également évolué: de direction Inspection générale à direction Audit interne et Accompagnement (1998) et à direction Audit interne (2005).

Chacun des piliers précités évoluera quelque peu par la suite.



Des rapports mensuels aux tableaux de bord et à leur analyse

Rapports mensuels

Dans une instruction de 1955, les directeurs des Bureaux régionaux ont été invités à transmettre chaque mois un rapport à l'Inspection générale dans lequel trois points sont traités:

- difficultés éventuelles rencontrées par le Bureau au cours du mois lors de l'accomplissement de sa mission;
- affaires soumises à l'Administration centrale et restées sans suite;
- suggestions et perspectives.

Au début des années 80, la structure de ce rapport mensuel a été réexaminée. Il comprenait ainsi 12 rubriques liées aux principales activités des Bureaux du chômage régionaux, où l'inspecteur régional du chômage (ancienne dénomination de directeur) donnait par rubrique les commentaires nécessaires à propos de l'avancement du travail. Le rapport mensuel devait clairement refléter l'évolution au cours du mois pris en compte. A chaque rubrique, il fallait en outre faire mention des difficultés et des mesures prises pour affronter une situation précise.

Dans ce rapport mensuel, il fallait transmettre, par service, chaque mois, des données relatives au nombre de dossiers traités, au solde qui restait à traiter, au nombre de collaborateurs occupés, ...

Par la suite, ce rapport était à chaque fois adapté dès que l'ONEM recevait une nouvelle tâche.

Rapports d'activité "Résumé des opérations du service"

Les services Admissibilité, Contrôle, Contentieux, Juridictions du travail, Récupérations, Chômage temporaire, Attestations, Fermeture d'entreprises (BC), Dispenses, Saisie et Cession, complétaient chaque jour le formulaire C40 "Etat des opérations du Service", qui comprenait un certain nombre de données chiffrées, ainsi que le nombre de dossiers introduits et traités, et le solde. De cette manière, les responsables de ces services pouvaient quotidiennement suivre l'état d'avancement du travail.

Le service Vérification utilisait, à cet effet, le formulaire C41 "Vérification des bordereaux de dépenses", où le suivi par mois d'introduction se faisait par le biais de l'enregistrement du solde, des cas reçus et des cas vérifiés. Ce formulaire était utilisé pour établir un planning du nombre de cas qui devaient être traités dans le délai légal.

Les données collectées étaient centralisées par Bureau du chômage régional sur le C42 "Résumé des opérations du service"; elles devaient être transmises avec le rapport mensuel à l'Inspection générale.

Outre ce suivi global de la progression du travail par service, chaque employé des Bureaux du chômage régionaux établissait une "Fiche de production" individuelle, un C43, avec indication du volume de travail fourni.

Les données provenant du "Résumé des opérations de service" des 30 Bureaux du chômage régionaux étaient collectées par l'Inspection générale dans des tableaux synoptiques.

Toutes ces données étaient collectées manuellement. Malgré un contrôle régulier sur place par l'Inspection générale quant à l'exactitude des informations données, le risque d'erreurs demeurait considérable, compte tenu de la grande quantité de dossiers, surtout dans les services Admissibilité et Vérification.

La tâche monotone de centralisation de toutes ces données par les collaborateurs administratifs de l'Inspection générale a été simplifiée à partir de la fin des années 80 par l'utilisation du "tabulateur 20/20" du système bureautique WANG.



Evolution

Tableaux de bord et “data warehouse”

La réunion des directeurs du 13 décembre 1991 a décidé d'imposer un certain nombre d'objectifs par rapport aux délais de traitement dans les services Admissibilité et Vérification.

Etant donné que les moyens pour mesurer les différentes activités n'étaient pratiquement pas présents, il s'agissait ici cependant d'objectifs escomptés plutôt que d'objectifs mesurés et gérés.

Toutefois, grâce à la vérification informatisée et à la gestion C9 pour l'Admissibilité, il existait à partir de 1994 des moyens de contrôle pour assurer le suivi de la réalisation des objectifs.

Après mobilisation des directeurs et des chefs de service par le biais d'une formation “Travailler avec des chiffres”, des indicateurs ont été établis, par domaine, par des groupes de travail ad hoc pour quantifier chaque activité: le nombre de dossiers introduits et traités, les délais de traitement, les dossiers traités avec ou sans suite, ...

A partir de ce moment-là, des objectifs pouvaient dès lors être proposés. Ces propositions étaient examinées par le biais du Change Management Team, lors des séminaires stratégiques, au cours desquels un certain nombre d'objectifs étaient établis par domaine.

Tous les indicateurs sont collectés dans la “data warehouse”, qui permet d'établir un rapport tableaux de bord avec les principaux indicateurs et objectifs (actuellement, ils sont plus de 300).

Les directeurs formulent encore et toujours des commentaires dans le rapport mensuel au niveau des évolutions et perspectives dans les tableaux de bord de leur Bureau du chômage.

Depuis 1996, l'Inspection générale établit un rapport récapitulatif chaque mois, par domaine de tableaux de bord, avec les évolutions, les perspectives et les commentaires pertinents des rapports mensuels. Dans ce rapport, une attention supplémentaire est accordée aux difficultés rencontrées pour atteindre certains objectifs. Si nécessaire, une enquête supplémentaire est effectuée pour pouvoir expliquer certaines évolutions.

Lors de la réunion “tableaux de bord”, précédant la réunion mensuelle des directeurs, les responsables de l'Inspection générale / Audit interne présentent ce rapport à la direction de l'ONEM. L'Administrateur général l'utilise ensuite pour attirer l'attention des directeurs sur les évolutions favorables et défavorables au niveau de l'obtention des objectifs.

Ce cycle visant à faire rapport est un outil très important pour le suivi des objectifs du contrat d'administration et fournit une contribution considérable à la gestion intégrée de l'ONEM.

De la quantité à la qualité

Dans le passé, les collaborateurs de l'Inspection générale de l'ONEM effectuaient deux types d'enquêtes dans les Bureaux du chômage.

D'une part, les enquêtes périodiques sur le fonctionnement des services de support.

Une partie de ces missions est encore aujourd'hui effectuée par les collaborateurs de la direction Audit interne. Les contrôles des provisions en caisse, la vérification des pièces comptables et le déclasserment du matériel en sont des exemples.

D'autre part, des enquêtes ont été effectuées par les mêmes collaborateurs à propos de:

- l'application de la réglementation et des instructions, tant en ce qui concerne les délais que la qualité;
- l'exactitude des données statistiques transmises.

De telles enquêtes ont été normalement effectuées dans tous les Bureaux du chômage de l'ONEM et ont donné lieu à un rapport de synthèse général.

A l'issue d'enquêtes de ce genre, des inventaires physiques ont aussi, la plupart du temps, été effectués concernant les dossiers actifs en classement d'attente, comme ceux qui existent dans les services Récupérations, Allocations provisionnelles, Litiges, Sauvegarde du régime, ...

Cette approche réclamait un travail intensif et avait pour inconvénient de prendre beaucoup de temps afin d'effectuer les enquêtes nécessaires dans tous les Bureaux du chômage et d'arriver à une synthèse.

La gestion des services a, plus tard, évolué. L'étape vers une gestion "par objectif" était franchie.

Dans les Bureaux du chômage et à la même période, des mécanismes de contrôle interne, basés sur les lignes hiérarchiques dans les Bureaux, ont également été mis sur pied. La quantité, les délais et l'exactitude des dossiers sont, autant que possible, garantis par les collaborateurs qui en assurent le traitement.

Le modèle de gestion intégrée de l'ONEM permet de faire les bons choix grâce à une série de bons indicateurs. Avec les collaborateurs sur le terrain, des objectifs réalistes sont ensuite établis pour chaque activité.

Lors de la rédaction du premier contrat d'administration, des engagements concrets pouvaient ainsi déjà être avancés par l'ONEM.

Les tableaux de bord veillent à une synthèse des séries de données disponibles. Ils permettent de signaler très rapidement les objectifs fixés qui risquent de ne pas être atteints. L'intervention peut ainsi être proactive. En cas d'événements soudains et imprévus, une démarche correctrice peut aussi rapidement avoir lieu.

Pour effectuer les contrôles sur l'application de la réglementation chômage et interruption de carrière de manière plus détaillée et structurée, un service Garantie de la qualité a été créé en 1992 au sein de la direction Inspection générale.

Dans un même souci, la direction de l'ONEM était également, à cette période, à la recherche d'une méthode pour suivre et garantir de manière structurée l'exactitude des nombreuses décisions prises dans les services.

Le Statistical Process Control (SPC) se révélait une piste possible.

Cette méthode de surveillance de la qualité fonctionne par le biais d'enquêtes de conformité menées par les travailleurs eux-mêmes en fonction d'un échantillon aléatoire, validé par une "instance externe" avec pour objectif de prévoir des actions d'amélioration.

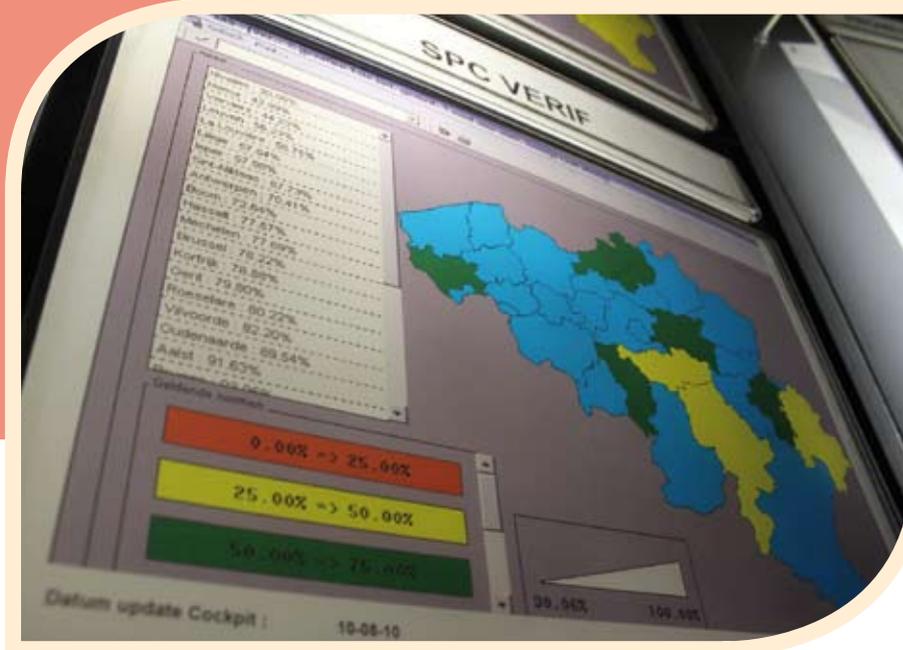
Après une formation en 1994 et compte tenu des possibilités pratiques de la méthode SPC, les fonctionnaires dirigeants ont donné la mission d'élaborer un projet pour les domaines suivants:

- admissibilité (constatation du droit), et
- vérification (contrôle des dépenses faites par les organismes de paiement).

Les groupes de travail composés de spécialistes venant des Bureaux ont déterminé les "éléments à mesurer" pour les produits retenus. En collaboration avec la direction Statistiques, compte tenu des possibilités des bureaux du chômage concernés, l'ampleur de l'échantillon représentatif pour les domaines concernés était définie.

A la fin de l'année 1996, les premiers tests ont eu lieu et, au deuxième semestre de 1997, ce système de suivi a été introduit dans tous les Bureaux du chômage.

Tableaux de bord SPC Vérification dans le cockpit



Les résultats des mesurages sur le lieu de travail ont été repris dans les tableaux de bord. Le service Garantie de la qualité assure des rapports de validation semestriels qui renseignent sur la fiabilité des mesurages sur le lieu du travail.

En 2000, un suivi SPC est apparu pour les demandes d'interruption de carrière et de crédit-temps. Un suivi permanent similaire a également vu le jour par la suite pour les dossiers traités par les contrôleurs sociaux.

Depuis la conclusion du premier contrat d'administration entre l'Etat et l'ONEM en 2002, la méthode SPC a donc été reprise comme instrument pour garantir de manière permanente le traitement correct des dossiers.

Les objectifs SPC, établis dans les contrats successifs qui ont depuis lors été conclus, ont toujours été atteints, mais toujours au prix de nécessaires efforts.

En 2010, l'Administrateur général a décidé de procéder à une évaluation des "éléments mesurés" et une enquête a été lancée pour examiner un élargissement éventuel à d'autres domaines. Les résultats de ces groupes de travail sont attendus d'ici le 4^e trimestre 2010.

De la gestion d'une équipe spéciale à l'organisation de la solidarité

Les analyses de l'Inspection Générale permettaient aux fonctionnaires dirigeants d'apprécier le volume du personnel nécessaire à la réalisation des tâches.

Cela permettait, à l'occasion, un rééquilibrage dans la répartition des forces disponibles.

Un renfort occasionnel et temporaire était également possible à l'aide d'une série d'agents affectés à une équipe volante (maintenant équipe spéciale) au sein de l'Inspection Générale qui devaient, en principe, rejoindre le Bureau du chômage en difficulté pour y apporter un soutien.

C'est ainsi qu'il n'était pas rare d'organiser le déménagement de certains agents, qu'ils soient calculateurs ou vérificateurs, vers un BC différent de celui de leur résidence habituelle. Après l'aide fournie, c.-à-d. quelques semaines plus tard, ils retournaient dans le Bureau du chômage (BC) de leur résidence.

Bien sûr, l'objectif était et reste de garantir la polyvalence de ces agents sur le plan technique et la mise à jour des connaissances théoriques et pratiques nécessaires à la réalisation de leurs missions.

En 2006, une nouvelle époque s'annonçait. Grâce à l'informatisation, le traitement de la plupart des dossiers d'un BC, dans les domaines admissibilité, vérification et interruption de carrière et crédit-temps, par un agent d'un autre BC, était possible sans que l'agent ne soit obligé de se déplacer.

Le transfert du personnel est donc remplacé par le transfert de la charge de travail et, en ce qui concerne la "vérification", aussi des dossiers papiers.

Désormais, un BC en difficulté peut demander la solidarité des autres BC ou de certains collègues de l'Administration centrale (AC). Une nouvelle procédure de 'solidarité' est instaurée.

Après examen par la direction Audit interne, le BC en difficulté pourra recevoir une aide externe au BC. Comme dans le passé, cette gestion structurée de la solidarité est évidemment utile lors des périodes spécifiques où l'activité est rendue plus compliquée par les congés mais aussi dans des circonstances critiques comme celles connues en 2009 et 2010, avec les conséquences de la crise financière, puis économique.

Pour préparer les années à venir, l'équipe spéciale doit, elle aussi, continuer à évoluer et être réorientée vers des activités où le transfert de la charge de travail n'est pas (encore?) possible. La boucle est bouclée, l'équipe rejoint de nouveau les objectifs des BC qu'elle doit aider!



De la “scopie” à l’audit

Nous remontons dans les années 80. Outre les enquêtes déjà décrites ci-dessus, les fonctionnaires dirigeants demandaient à la direction Inspection générale d’effectuer une analyse détaillée et complète, de faire une “scopie” du fonctionnement des Bureaux du chômage.

Une “scopie” d’un BC visait le contrôle de toutes les activités, tant les activités opérationnelles que les activités de support.

Les agents itinérants de l’inspection réalisaient alors un check up complet de l’ensemble des services.

Cette méthode avait, à l’époque, l’avantage de permettre d’évaluer plus rapidement le fonctionnement d’un Bureau du chômage et d’observer où se trouvaient éventuellement des lenteurs, voire des blocages, dans les transmissions internes de certains dossiers. Elle révélait à l’occasion des problèmes d’équilibrage dans la répartition des agents au sein des différents services.

Cette activité a été très importante au moment de la séparation des activités placement et chômage. Le placement et la formation étant régionalisés, le chômage restant au niveau fédéral.

A partir de 1995, la méthode de travail a subi quelques premiers changements. Les canevas d’enquête avec une série de questions précises et détaillées élaborés exclusivement par le personnel d’encadrement firent place à des questionnaires moins directifs mis au point par les inspecteurs.

Chaque enquête débutait alors par un regard récapitulatif et souvent rétrospectif sur les grandes tendances enregistrées dans les données statistiques disponibles.

Le développement informatique, intervenu dans les années 90, permettait en effet la collecte automatique d’une série de paramètres au niveau des indicateurs choisis et mis en place dans le cadre du modèle de gestion intégrée. Armés de ces analyses, les agents itinérants se déplaçaient ensuite pour récolter les informations spécifiques localisées dans les Bureaux du chômage.

A ce moment, le rôle de l’Inspection générale se modifiait: l’Inspection générale se trouvait confrontée au principe de la responsabilité du dirigeant de l’entité faisant l’objet d’une enquête. Il était devenu indispensable de formaliser davantage les limites tant des investigations menées par les agents que de la communication des constats aux directeurs.

Un référentiel élaboré suite à une formation portant sur les techniques d’audit, plante en quelque sorte le nouveau décor: “(...) il est apparu évident que le défi à relever pour l’Inspection générale était d’assurer le passage d’un système de contrôle interne à une fonction d’audit interne. L’audit interne s’intègre dans un cadre plus large valorisant le conseil en matière de gestion et le suivi permanent des entités administratives auditées. Il s’agit d’une approche proactive qui dépasse de loin la seule activité de contrôle”.

La direction Inspection générale prend le nom de “direction Audit interne et accompagnement” et entame les “analyses internes” des 30 Bureaux du chômage. L’analyse interne d’un service est développée pour être un examen indépendant visant à évaluer la qualité des résultats et de la gestion dans tous ses aspects pour aider le service audité et également pour garantir l’adéquation entre les objectifs locaux et la stratégie générale de l’organisme.

Après cette campagne d’audits de management dans les Bureaux du chômage, la direction Audit interne s’est attachée à effectuer des audits ayant une portée transversale par matière: ils se limitent à plusieurs bureaux représentatifs des tendances principales observées lors d’une brève analyse introductive effectuée dans ou en dehors du cadre de l’analyse mensuelle des tableaux de bord. Ce type d’audits est toujours d’actualité aujourd’hui.



L'étape suivante était d'étendre les audits aux services centraux: vu la spécificité des activités des services centraux et de leur mesurage, la technique d'audit utilisée a été modifiée. Très souvent, les audits ont consisté alors à analyser l'organisation et la gestion de ces services par l'application de la cartographie des flux d'information ou de documents (flow-charts), mais la constante essentielle par rapport aux analyses internes des Bureaux du chômage est l'élaboration du rapport d'audit en contact régulier avec le personnel et les membres du cadre des entités auditées.

Les prochaines étapes dans le processus d'audit sont actuellement examinées et, lors de leur élaboration, des choix stratégiques devront certainement être posés.



Evolution

Du contrôle sur la politique de sauvegarde à une politique de contrôle générale

Au fil des années, le rôle de l'Inspection générale en matière de politique de sauvegarde ou politique de contrôle a considérablement évolué.

Au départ, l'Inspection générale contrôlait principalement et presque exclusivement les aspects techniques du travail de contrôle. Les indicateurs (kilométriques) ont été vérifiés au moyen du "livre des distances légales" (édition 1954). Les critères pour les indemnités journalières ont été testés. L'affectation du temps a été suivie en accompagnant de manière inattendue les contrôleurs. Une suite a été donnée aux plaintes sporadiques concernant l'intervention des contrôleurs. Les aspects contenu et politique ont complètement été placés hors du champ d'application de l'Inspection générale.

Le tournant a été l'arrêté royal du 16 janvier 1992 modifiant les règles relatives à la désignation et aux compétences des fonctionnaires de l'Office national de l'emploi chargés de veiller au respect de certaines lois et certains arrêtés (MB du 28.01.1992). Cet AR stipulait que les agents "de l'Inspection générale de l'Office national de l'emploi recevaient les mêmes compétences de contrôle que les contrôleurs principaux, les contrôleurs et les contrôleurs adjoints de l'Office national de l'emploi".

C'est ainsi que le signal a été donné selon lequel les membres de l'Inspection générale pouvaient aussi s'intéresser au contenu et à la hiérarchie de la politique de sauvegarde. Bien que l'arrêté ne le mentionne pas explicitement, l'inspecteur général devenait de facto le représentant des services de contrôle de l'ONEM en cas de concertation externe.

Notre première participation à une grande concertation fut la collaboration entre les différents services d'inspection. Le Ministre des Affaires intérieures, Louis Tobback, avait lancé l'idée de fusionner les différents services d'inspection sociale. Cette idée n'a pas fait l'unanimité au sein des services d'inspection et une concertation a eu lieu. Un protocole de collaboration a finalement vu le jour le 30 juillet 1993 entre les différents services d'inspection. Dans les organes créés (comité de direc-



© GOODSHOOT



Evolution

Contrôleurs
sociaux
sur le terrain



tion, groupe de pilotage), la délégation de l'ONEM a toujours été assurée par l'Inspection générale. La présidence tournante d'une durée de 6 mois a également été attribuée au nom de l'ONEM à l'Inspection générale.

Au même moment, l'Inspection générale a reçu la mission de davantage s'occuper en interne des services de contrôle. L'introduction des tableaux de bord au début des années 90 a été une occasion de donner forme à cette préoccupation.

Avec quelques directeurs, les notions d'enquêtes A, B et C sont apparues.

Les enquêtes A étaient les enquêtes où la partie demanderesse avait besoin du résultat de l'enquête pour pouvoir continuer à traiter son dossier. Les enquêtes B comprenaient toutes les enquêtes qui concernaient les dossiers individuels et les enquêtes C étaient, en fait, les actions communes. Des indicateurs et des normes y étaient associés et le suivi mensuel était confié à l'Inspection générale. Celle-ci menait aussi régulièrement les enquêtes générales dans divers Bureaux du chômage. De ces enquêtes émanaient des avis généraux sur la politique qui influençaient le fonctionnement et l'organisation des services de contrôle.

La mission de l'ONEM a entre-temps été lancée. Il y avait cependant une demande et un besoin de donner un contenu spécifique à cette mission générale des services de contrôle. Après avoir pesé le pour et le contre, la "Déclaration d'intention des services d'inspection sociale de l'ONEM" a vu le jour en 1999. Les mois suivants, cette déclaration d'intention a été communiquée à grande échelle à chaque contrôleur. Au moment de franchir des étapes concrètes elle est restée le cadre de référence par excellence.

La direction Audit interne n'est pas seulement intervenue pour accompagner et suivre les services d'inspection. Son avis a régulièrement été demandé par rapport à l'équipement des inspecteurs sociaux. Au début, il s'agissait de vêtements de sécurité pour contrôler les chantiers et, ensuite, d'ordinateurs portables, de possibilités de connexion, ...

Un outil d'aide à part entière, le carnet unique pour les services de contrôle, a été créé. De manière pratique (format de poche), chaque contrôleur social disposait sur le terrain de la législation et de schémas utiles auxquels il pouvait comparer la situation concrète.

Avec le CMT, la direction était également étroitement impliquée dans le développement, l'implémentation et le suivi de PROMES, un instrument de mesure pour les activités des services de contrôle. Un indicateur de qualité a ainsi été expressément mis au point par la direction. Dans un premier temps, le directeur ou le chef de service vérifie au moyen de 7 critères si les enquêtes effectuées répondent également aux exigences de qualité. Pour garantir l'uniformité, cette vérification est soumise à un test et à une validation par l'Audit interne.

Etant donné que la fraude organisée est apparue de plus en plus clairement, une cellule fédérale anti-fraude (CFAF) a été créée en 1998 au sein de la direction. Elle était chargée de coordonner et de diriger des enquêtes au-delà des limites des BC, ainsi que des dossiers de fraude majeure. Là où c'était nécessaire, une collaboration s'est imposée avec les autres services d'inspection. Cette cellule a également été étroitement impliquée dans l'exploitation de la banque de données OASIS.

Ces 5 dernières années, la politique de sauvegarde de la direction Audit interne a connu une véritable évolution. Parmi les exemples: la détection des faux C4, le croisement des banques de données, le contrôle des entreprises titres-services, ... et puisqu'il est important de lutter contre la fraude sociale de manière efficace et permanente, le bout du tunnel n'est pas encore en vue.

Pour répondre à tous les nouveaux défis, un groupe de pilotage a commencé début 2010 à établir un nouveau plan stratégique "Politique générale de contrôle" et à le mettre au point dans les plans opérationnels. Les activités tournent à plein régime et les premiers résultats seront mis en pratique d'ici début 2011.





Evolution des échanges internationaux

L'ONEM a une longue tradition d'échanges bilatéraux avec les institutions ayant la même mission dans les pays voisins de la Belgique. Ainsi, tout au long des années 1990, des échanges de collaborateurs et de bonnes pratiques existent entre l'ONEM et l'Unédic/Assédic français. Au cours des années 2000, ce partenariat se décline en jumelages entre Bureaux du chômage et Assédics. Des initiatives similaires sont également entreprises avec les Pays-Bas.

Outre ces contacts bilatéraux, l'ONEM est, depuis 1957, membre de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), une organisation regroupant des institutions nationales de sécurité sociale. Cette association, fondée en 1927, tire ses origines des premières assurances collectives destinées aux ouvriers européens en cas de maladie, de chômage, d'incapacité de travail et de vieillesse.

Aujourd'hui, l'AISS vise à promouvoir une sécurité sociale dynamique en tant que dimension sociale dans le contexte de la mondialisation, en favorisant l'excellence dans la gestion de la sécurité sociale.

L'AISS compte actuellement 339 organisations issues de 151 pays. En tant qu'institution belge de sécurité sociale, l'ONEM fait partie des 263 membres affiliés. L'Association est également ouverte aux organisations ainsi qu'aux institutions qui ne sont pas directement chargées de la mise en œuvre de la sécurité sociale mais dont les objectifs sont compatibles avec ceux de l'AISS. Les membres associés sont au nombre de 76 et chaque membre paie une cotisation.

Le Secrétariat de l'AISS se trouve dans les bâtiments du Bureau international du Travail (BIT) à Genève et un réseau de bureaux répond aux besoins des membres dans les quatre régions de l'AISS, à savoir l'Afrique, l'Amérique du nord et l'Amérique du sud, l'Asie et le Pacifique, ainsi que l'Europe.

Pour pouvoir mettre en œuvre un éventail de projets et d'activités, le Secrétariat de l'AISS collabore étroitement avec ses onze Commissions techniques. Ces Commissions sont composées d'un réseau de spécialistes dans un domaine spécifique de la sécurité sociale.

Au cours de chaque triennat, outre une série de séminaires techniques sur des thèmes donnés et des conférences internationales sur des questions-clés en matière de sécurité sociale, l'AISS organise également un forum mondial et quatre forums régionaux sur la sécurité sociale. Pour les gestionnaires et les techniciens de la sécurité sociale, ces réunions sont en outre l'occasion de rencontres qui se poursuivent souvent par des collaborations bilatérales fructueuses.



L'ONEM participe activement aux travaux de l'AISS. En 1992, M. Karel Baeck, l'Administrateur général de l'ONEM de l'époque, est devenu le président de la "Commission technique de l'assurance-chômage et du maintien de l'emploi". En cette qualité, il a également siégé au Bureau de l'AISS. En 2007, M. Georges Carlens, l'actuel Administrateur général de l'ONEM, a succédé à M. Karel Baeck en tant que président de la "Commission technique des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage" avec le mandat y afférent au sein du Bureau de l'AISS.

Au cours du triennat 2008-2010, la "Commission des politiques de l'emploi et de l'assurance-chômage" a organisé deux séminaires techniques dans le cadre du projet transversal de l'AISS portant sur les changements démographiques à venir.

La problématique du vieillissement de la population touche principalement les pays européens et elle a été abordée de manière circonstanciée au cours du premier séminaire (Dublin, juin 2009). La Commission a formulé trois grandes catégories de mesures pour accroître le taux d'emploi des seniors. Ces mesures visent à maintenir le taux d'emploi existant des travailleurs plus âgés, à les réintégrer sur le marché de l'emploi et à sensibiliser aussi bien les travailleurs que les employeurs à ce problème.



Le second séminaire, organisé à l'ONEM en juillet 2010, portait sur l'emploi des jeunes, un défi pour tous les pays. Il est apparu du volet des politiques de l'emploi pour les jeunes dans les pays émergents ou en voie de développement qu'il y a de nombreux obstacles en matière de compétences personnalisées et de facteurs macro-économiques qui varient d'un pays à l'autre. Pour ce qui est du développement et de la mise en œuvre de régimes d'assurance-chômage, l'accessibilité est un facteur-clé de réussite. Dans ce contexte, une impulsion a également été donnée à un débat sur la réalisation de nouveaux modèles de financement dans l'avenir avec peu ou beaucoup de "solidarité". Pour finir, trois expériences européennes ont été présentées pour éviter ou lutter contre le chômage des jeunes, de manière à ce que les pays émergents ou en voie de développement puissent en tirer des enseignements.

Au cours du premier Forum régional européen de la sécurité sociale (Varsovie, mars 2010), l'impact de la grave crise financière et économique de 2009 sur le marché de l'emploi et sur les systèmes de protection sociaux européens a été analysé en même temps que les mesures politiques nationales innovatrices mises en œuvre pour faire face à cette grave crise. En tant que président de la séance ayant pour thème "le marché de l'emploi et la sécurité sociale", M. Georges Carlens a présenté trois grandes mesures belges qui ont permis à la Belgique de rester près de 1 % en deçà du taux de chômage européen moyen, à savoir le système du chômage temporaire, l'existence des cellules pour l'emploi et le plan d'embauche Win-Win.

La politique préventive belge en matière d'assurance-chômage a été expliquée plus en détail au cours d'un séminaire technique sur les avantages de la prévention dans la sécurité sociale (Genève, juin 2010). L'assurance-chômage belge veut prioritairement éviter les risques suivants: le risque de licenciement via des régimes de chômage temporaire et de réduction du temps de travail, le risque de devenir chômeur via la gestion active des restructurations avec des cellules pour l'emploi, le risque de perte de revenus et de pauvreté via une augmentation de l'allocation de chômage ainsi que le risque de chômage de longue durée via, par exemple, le plan d'embauche Win-Win.



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT



Par le biais des plates-formes de recherche électroniques, l'AISS diffuse, sur son site portail www.issa.int, des données sur des programmes nationaux de sécurité sociale, ainsi que les résultats de recherches d'analyses des politiques. L'AISS facilite la collecte et l'échange de bonnes pratiques. Ces pratiques émanent des membres et sont généralement recensées grâce au travail des onze Commissions techniques de l'AISS et de son Programme des prix des bonnes pratiques.

Régulièrement, l'ONEM apporte sa contribution à "l'Observatoire" de l'AISS. En 2009, l'ONEM a envoyé quatre bonnes pratiques qui ont toutes reçues un certificat de mérite au Forum régional de Varsovie (Varsovie, mars 2010):

1. "Détection et prévention automatique de cumuls illicites entre les allocations de chômage et les rémunérations ou d'autres allocations sociales";
2. "Application du modèle EFQM à l'ONEM";
3. "Le dispositif des titres-services";
4. "L'optimalisation du service au client au FFE".

De par son affiliation à l'AISS, l'ONEM souscrit intégralement à l'objectif de cette dernière, mais il bénéficie par la même occasion des avantages de cette affiliation, à savoir un accès à des informations mises à jour sur les développements internationaux au niveau de la sécurité sociale. En outre, les rencontres avec des dirigeants et des experts d'autres institutions nationales et internationales conduisent souvent à des collaborations bilatérales fructueuses. En d'autres termes, l'engagement de l'ONEM auprès de l'AISS contribue à son bon fonctionnement.



Evolution du FFE

Introduction

La Belgique fut un des premiers pays européens à se pencher sur les problèmes qui surgissent suite à la fermeture d'une entreprise. C'est pour faire face à ces problèmes qu'a été créé, en 1960, le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de Fermeture d'Entreprises (FFE) dont la tâche consiste à indemniser les travailleurs victimes de la fermeture de leur entreprise. Aujourd'hui, si une entreprise met la clé sous le paillason et que l'employeur ne respecte pas ses obligations légales et contractuelles vis-à-vis des travailleurs, le Fonds prend cette obligation financière à son compte dès l'instant où les conditions prévues dans la législation relative aux fermetures sont d'application.

Au fil des ans, les compétences du Fonds ont été élargies. Lors de sa création dans les années 60, celui-ci n'intervenait que pour l'indemnité de fermeture (loi du 28.06.1966), mais dans les années qui ont suivi, ses compétences ont été élargies aux indemnités contractuelles (loi du 30.06.1967), à l'indemnité complémentaire de prépension (loi du 12.05.1975) et à l'indemnité de transition (loi du 12.04.1985). Le 1^{er} avril 2007, la loi "globale" relative aux fermetures du 26 juin 2002 est entrée en

vigueur suite à la publication des arrêtés d'exécution dans le Moniteur belge. Cet événement a fait date dans l'histoire du Fonds, du fait, d'une part, que la nouvelle loi relative aux fermetures de 2002 a remplacé l'ancienne législation en même temps qu'elle a coordonné et simplifié les missions existantes du Fonds, et d'autre part, qu'elle l'a élargie à d'autres secteurs et même à des situations transnationales. Cet élargissement des compétences du Fonds a permis à un nombre toujours plus important de travailleurs touchés par la fermeture de leur entreprise de compter sur une indemnité de ce dernier. Vous en trouverez un aperçu dans la deuxième partie du présent chapitre.

En tant qu'institution publique, depuis sa création en 1960, le Fonds a évolué pour devenir une organisation au service du citoyen, axée sur sa disponibilité vis-à-vis du client. Au cours de ces 50 dernières années, le Fonds a entrepris une multitude d'initiatives en vue d'optimiser ses services, tant pour ses clients et ses partenaires que pour ses collaborateurs. Vous trouverez un rappel de ces initiatives dans la troisième partie du présent chapitre.



La relation qu'entretient le Fonds avec l'ONEM

Le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de Fermeture d'Entreprises a été institué en 1960 auprès de l'ONEM qui s'était engagé à mettre à sa disposition les services, le personnel, l'équipement ainsi que les aménagements.

Le Fonds jouit toutefois d'une personnalité juridique propre bien distincte de celle de l'ONEM, ce qui implique qu'il dispose de fonds et de revenus qui lui sont propres, qu'il peut agir en justice, etc.

Le Fonds est géré par le Comité de gestion de l'ONEM compétent pour les secteurs industriels et commerciaux. Depuis le 1^{er} octobre 2007, le Comité particulier exerce les compétences du Fonds dans le secteur non-marchand ainsi que pour les professions libérales. Le Comité de gestion et le Comité particulier sont composés paritairement et ils se chargent des tâches suivantes:

- décision quant à l'applicabilité de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures;
- formulation d'avis sur la réglementation du Fonds;
- établissement du budget et des comptes annuels;
- élaboration d'avis concernant les cotisations patronales pour le financement du Fonds et concernant le chômage temporaire.

Sa gestion journalière est assurée par l'Administrateur général de l'ONEM, lequel est assisté dans cette tâche par l'Administrateur général adjoint. L'Administrateur général est chargé:

- d'informer le Comité de gestion ainsi que le Comité particulier;
- de mettre en œuvre les décisions du Comité de gestion et du Comité particulier;
- de diriger le personnel;
- de veiller au bon fonctionnement des services.

Sa gestion opérationnelle est quant à elle assurée par le directeur, lequel est assisté dans cette tâche par ses adjoints. Au 31 décembre 2009, l'effectif du personnel s'élevait à 77 unités temps plein, ce qui équivaut à 93 travailleurs différents.

Les missions de base du Fonds sont énumérées dans le contrat d'administration que l'ONEM conclut avec l'Etat.

Le Fonds paie à l'ONEM 33 % des dépenses dans le cadre du chômage temporaire pour ouvriers. Suite à la loi anti-crise du 19 juin 2009, l'obligation de cotisation du Fonds a été élargie à la prise en charge d'une partie de l'allocation de crise pour cause de suspension du contrat de travail pour employés (27 %).

Les contrôles administratifs et financiers du Fonds sont effectués par les Commissaires du gouvernement et par les réviseurs qui exercent ces mêmes tâches à l'ONEM.



Evolution

La mise sur pied du Fonds: d'un projet expérimental temporaire à une existence permanente

Evolution des dépenses en allocations sociales

1960 – 1965: compétences provisoires et intervention limitée au niveau de l'indemnité de fermeture

Le Fonds a été créé en 1960. A l'époque, ses compétences n'étaient encore que provisoires car c'était la première fois que le législateur se penchait sur la problématique des fermetures et une certaine prudence s'imposait. La loi du 27 juin 1960 stipule que le Fonds est tenu d'intervenir dans le paiement de l'indemnité de fermeture lorsque l'employeur ne procède pas au paiement de cette indemnité dans les 15 jours qui suivent la rupture du contrat ou, lorsque la rupture du contrat survient après la fermeture de l'entreprise, dans les 15 jours qui suivent cette fermeture.

Les premières années durant, le rayon d'action du Fonds est resté relativement limité en raison du fait, d'une part, que seul un nombre restreint d'entreprises remplissaient les conditions telles que fixées dans la loi du 27 juin 1960, conditions qui étaient notamment d'occuper 50 travailleurs ou

plus et en raison du fait, d'autre part, que seuls les travailleurs ayant une ancienneté d'au moins 5 ans dans l'entreprise pouvaient prétendre à une indemnité.

A l'époque, le montant de l'indemnité était fixé à 5 000 BEF (123,95 EUR) pour les travailleurs ayant une ancienneté d'au moins 5 ans, à 10 000 BEF (247,89 EUR) pour les travailleurs ayant une ancienneté de 10 à 20 ans et à 15 000 BEF (371,84 EUR) pour les travailleurs ayant une ancienneté d'au moins 20 ans.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du nombre de dossiers et des dépenses totales de 1960 à 1965. Malgré la tendance à la hausse au niveau du nombre de dossiers d'entreprises et de l'intervention totale, les dépenses en indemnités de fermeture sont restées minimales et avaient une portée limitée.



Evolution des dépenses de 1960 à 1965

(en EUR)

Année	Nombre d'entreprises	Indemnité de fermeture	Evolution en % des dépenses totales par rapport à l'année précédente
1960	0	0	/
1961	7	47 513,48	/
1962	8	94 468,75	+ 98,83
1963	10	102 720,73	+ 8,74
1964	11	119 364,57	+ 16,20
1965	17	174 710,89	+ 46,37

1966 – 1973: compétences permanentes et intervention au niveau des indemnités contractuelles

A partir de 1965, la croissance de l'économie belge s'est ralentie. A la lumière de cette situation économique, la loi du 28 juin 1966 a fait du Fonds une institution permanente et au cours des années qui ont suivi, sa mission a été considérablement élargie, ce qui a eu un impact important sur ses dépenses.

La loi du 30 juin 1967 prévoyait le paiement des indemnités suivantes aux travailleurs lorsque l'employeur ne respectait pas ses obligations:

- l'indemnité de préavis découlant de la rupture du contrat de travail;
- le salaire dû pendant le délai de préavis;
- le salaire dû au moment de la rupture du contrat de travail;
- le pécule de vacances dû aux employés au moment de la rupture du contrat de travail;
- l'ensemble des indemnités ou des primes dues aux travailleurs par l'employeur en vertu de conventions collectives de travail.

En 1968, la mission du Fonds a encore été élargie:

- pour commencer, l'intervention au niveau de l'indemnité de fermeture pour les entreprises occupant au moins 50 travailleurs a été élargie aux entreprises occupant au moins 25 travailleurs (AR du 20.07.1968);
- ensuite, l'ancienneté minimale requise pour avoir droit à l'indemnité de fermeture a été ramenée de 5 ans à 1 an. Un montant de 1 000 BEF (24,79 EUR) était ainsi versé par année d'ancienneté de service, un montant qui était lié à l'indice-pivot (AR du 20.07.1968);
- pour finir, des indemnités d'attente ont été prévues pour les travailleurs victimes d'une fermeture (loi du 20.07.1968).

Suite à cet élargissement de la mission légale du Fonds, dès le 1^{er} août 1968, un nombre beaucoup plus important de fermetures ont donné lieu au versement d'indemnités à un plus grand nombre de bénéficiaires. Le tableau ci-contre montre très clairement qu'en comparaison avec l'année 1969, l'année 1970, elle, a été caractérisée par une augmentation considérable des dépenses en indemnités de fermeture (+ 144 %) et en indemnités contractuelles (+ 76,60 %).

La loi du 28 juillet 1971 a donné lieu à un nouvel accroissement du nombre de bénéficiaires potentiels. Cette loi stipulait en effet que l'indemnité de fermeture était applicable à la fermeture de toute entreprise ayant occupé au moins 20 travailleurs (autrefois, 25 travailleurs). Le montant était fixé à 1 000 BEF (24,79 EUR) par an, avec un maximum de 20 000 BEF (495,79 EUR), et il était en outre lié à l'indice des prix à la consommation. L'indemnité de fermeture était allouée aux ouvriers ayant un contrat de travail à durée indéterminée qui étaient licenciés dans le courant des 12 mois précédant ou suivant la fermeture ou, s'il s'agissait d'employés, dans les 18 mois précédant la fermeture ou dans les 12 mois suivant celle-ci.

Depuis la loi du 28 juillet 1971, le nombre requis de travailleurs occupés dans l'entreprise pour bénéficier de l'indemnité contractuelle n'est plus le même que le nombre requis pour bénéficier de l'indemnité de fermeture. A cette époque, l'intervention du FFE au niveau des indemnités contractuelles était possible quel que soit le nombre de travailleurs et elle a été élargie comme suit:

- toutes les rémunérations dues sur la base de contrats de travail individuels ou de conventions collectives de travail;
- tous les avantages et indemnités dus sur la base de la loi ou de la convention collective de travail.

Suite à l'élargissement du champ d'application de la loi, à l'augmentation du nombre de fermetures et au relèvement du montant des indemnités consécutivement aux fluctuations de l'indice, depuis 1972, on observe une tendance à la hausse du niveau des dépenses. Cette hausse est perceptible au niveau des dépenses en indemnités de fermeture (+ 42,46 %), mais surtout au niveau des dépenses en indemnités contractuelles (+ 430,03 %).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses de 1966 à 1973.

Evolution des dépenses de 1966 à 1973

(en EUR)

Année	Indemnité de fermeture	Indemnités contractuelles	Dépenses totales	Evolution en % des dépenses totales par rapport à l'année précédente
1966	302 720,58	/	302 720,58	+ 73,27
1967	570 249,43	411 199,76	981 449,19	+ 224,21
1968	409 385,74	1 005 495,45	1 414 881,20	+ 44,16
1969	369 590,16	1 162 203,45	1 531 793,61	+ 8,26
1970	901 910,89	2 052 391,01	2 954 301,89	+ 92,87
1971	1 115 381,79	1 342 056,92	2 457 438,71	- 16,82
1972	1 588 935,94	7 113 305,64	8 702 241,58	+ 254,12
1973	1 932 843,09	7 311 554,14	9 244 397,23	+ 6,23



1974 – 1979: le premier choc pétrolier et l'indemnité complémentaire de prépension

Le recul de l'activité économique, qui était déjà perceptible à la fin de l'année 1973 suite au choc pétrolier, a entraîné une hausse du chômage. En 1975, l'économie belge et celles des pays voisins ont été durement touchées par une des pires crises qu'a connu le monde occidental dans la période d'après-guerre. Le recul de l'activité économique, qui s'est amorcé de manière soudaine dans le courant du deuxième semestre de l'année 1974, s'est poursuivi et a entraîné une hausse considérable du niveau du chômage complet. La récession, qui ravageait les pays industrialisés depuis quelques années déjà, a continué à avoir des conséquences fâcheuses sur le développement de l'emploi.

Cette crise a entraîné un accroissement du nombre d'entreprises ainsi que du nombre de bénéficiaires auxquels la loi relative aux fermetures s'appliquait. Le tableau ci-dessous montre les dépenses spectaculaires engagées par le Fonds suite à cette crise.

La faible relance économique qui a été constatée en 1978 et qui s'est poursuivie en 1979, a eu un impact sur le marché de l'emploi. Cette évolution favorable ne transparaît toutefois pas au travers des chiffres reflétant les dépenses du Fonds.

A compter du 1^{er} janvier 1975 (loi du 12.05.1975), outre les cas de fermeture, le Fonds a également été chargé de payer les indemnités complémentaires de prépension dues par l'employeur en vertu de la convention collective de travail du 19 décembre 1974. Il n'en demeure pas moins que le Fonds n'intervient en lieu et place de l'employeur que lorsqu'il n'existe aucun fonds de garantie sectoriel. Les premiers paiements de l'indemnité complémentaire de prépension ont eu lieu en 1976.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses de 1974 à 1979.

Evolution des dépenses de 1974 à 1979

(en EUR)

Année	Indemnité de fermeture	Indemnités contractuelles	Indemnité complémentaire de prépension	Dépenses totales	Evolution en % des dépenses totales par rapport aux années précédentes
1974	2 414 202,24	12 032 873,48	/	14 447 075,72	+ 56,28
1975	3 552 420,85	14 488 684,18	/	18 041 105,03	+ 24,88
1976	5 464 551,35	33 552 335,38	43 149,49	39 060 036,22	+ 116,51
1977	7 293 902,89	43 025 805,59	262 487,66	50 582 196,14	+ 29,50
1978	6 221 741,06	54 559 421,84	354 489,15	61 135 652,05	+ 20,86
1979	7 460 738,23	59 661 179,25	396 359,11	67 518 276,59	+ 10,44

1980 - 1989: le deuxième choc pétrolier et l'indemnité de transition

En 1980, l'économie européenne a subi le contre-coup de la deuxième augmentation des prix du pétrole. Les conséquences de cette flambée des prix sur l'économie des pays industrialisés ont été du même tonneau que celles du premier choc pétrolier, mais elles se sont fait sentir dans un contexte économique qui était caractérisé par les séquelles du choc pétrolier 1973-1977, à savoir une croissance très affaiblie et un taux de chômage déjà très élevé. Il y a principalement eu une diminution des emplois dans l'industrie et le nombre d'emplois dans le secteur tertiaire n'a connu qu'une croissance au ralenti. En 1981, le nombre de faillites, qui était déjà particulièrement élevé en 1980, a encore augmenté.

Lors du deuxième choc pétrolier, les dépenses en indemnités contractuelles et en indemnités de fermeture ont atteint leur niveau le plus élevé depuis l'existence du Fonds. Par le truchement de l'AR du 14 décembre 1984 (MB du 28.12.1984), d'importantes modifications ont été apportées au mode de calcul des indemnités contractuelles tel qu'il devait être appliqué par le Fonds. L'ancien plafond salarial de 40 000 BEF (991,57 EUR) par mois a alors été porté à 75 000 BEF (1 859,20 EUR) par mois, soit une augmentation maximale de 87,5% par mois d'intervention. L'intervention maximale par personne de 650 000 BEF (16 113,08 EUR) a en outre été portée à 900 000 BEF (22 310,42 EUR) et l'intervention maximale par personne par fermeture a par conséquent augmenté de 38,46 %.

A partir de 1984, la Belgique a à nouveau connu une croissance économique relativement favorable grâce à une augmentation des exportations et à la reprise des investissements. Ces résultats positifs sur le plan économique n'ont toutefois pas pu enrayer entièrement la diminution des emplois et le nombre de demandeurs d'emplois s'est au contraire fortement accru. A partir de 1985, l'économie belge a trouvé son second souffle et en 1986, bien que le nombre de faillites ait fortement diminué par rapport à 1981, celui-ci s'est tout de même stabilisé à un niveau très élevé. Cette croissance économique s'est poursuivie et en 1989, elle a atteint son meilleur niveau depuis la période de crise du début des années septante.

La loi du 12 avril 1985 a confié au Fonds une nouvelle mission, à savoir celle de verser l'indemnité de transition aux travailleurs repris dont l'activité a été interrompue à la suite d'une faillite ou d'un concordat judiciaire par abandon d'actif, pour la période d'interruption située entre l'occupation auprès de l'ancien employeur et celle auprès du repreneur.

Pour ouvrir le droit à une indemnité de transition, le travailleur doit avoir été repris dans les 6 mois qui suivent la faillite ou le concordat judiciaire visé. Le travailleur doit en outre être repris au moment de la reprise de l'actif ou dans les 6 mois qui suivent. Cette indemnité de transition ne peut être cumulée avec l'indemnité de préavis et elle est plafonnée à 75 000 BEF (1 859,20 EUR) brut par mois. C'est en 1987 que les premières indemnités de transition ont été versées par le Fonds.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des dépenses de 1980 à 1989.

Evolution des dépenses de 1980 à 1989

(en EUR)

Année	Indemnité de fermeture	Indemnités contractuelles	Indemnité complémentaire de prépension	Indemnité de transition	Dépenses totales	Evolution en % des dépenses totales par rapport à l'année précédente
1980	8 279 117,70	69 051 207,59	417 970,99	/	77 748 296,28	+ 15,15
1981	14 590 127,74	91 534 850,98	988 725,11	/	107 113 703,83	+ 37,77
1982	8 896 023,34	77 940 707,64	1 713 826,73	/	88 550 557,71	- 17,33
1983	13 067 740,38	67 472 034,93	3 523 979,56	/	84 063 754,87	- 5,07
1984	6 370 366,76	104 248 723,74	4 647 831,13	/	115 266 921,63	+ 37,12
1985	10 818 002,13	71 923 978,59	4 962 621,67	/	87 704 602,39	- 23,91
1986	12 574 640,81	89 244 328,39	6 579 690,98	/	108 398 660,19	+ 23,60
1987	10 084 938,98	101 345 113,40	10 178 972,88	1 002 821,10	122 611 846,36	+ 13,11
1988	6 860 060,39	107 240 007,98	8 658 888,84	2 454 249,27	125 213 206,48	+ 2,12
1989	4 786 903,49	62 944 772,94	9 174 452,09	847 931,23	77 754 059,75	- 37,90



Evolution



1990 - 1999:

le rôle social prépondérant du Fonds

L'année 1991 a marqué le début d'un revirement conjoncturel caractérisé par un affaiblissement systématique de la croissance économique, avec pour conséquence une baisse de l'emploi en 1991 et 1992. En 1993, ce qui s'annonçait comme un ralentissement ordinaire de la croissance après des années de forte expansion économique s'est révélé de nature plus fondamentale. En 1993, la Belgique a en effet connu la plus forte récession de l'après-guerre, avec un recul de l'activité économique d'environ 1,5 % à 2 %. Les anciens travailleurs ont été propulsés par ce mauvais cycle conjoncturel dans le flot de chômeurs et pendant cette période sombre, ils ne pouvaient bien souvent se raccrocher qu'à l'ONEM et au Fonds. Dans ce contexte sombre, la multiplication des demandes d'intervention a élargi le rôle du Fonds dans notre paysage social. En 1994, dans les séquelles de la récession, le Fonds a enregistré un nombre record d'introductions de dossiers d'entreprises. Le tableau ci-dessous montre bien que les dépenses du Fonds ont atteint un record absolu. Les dépenses en indemnités de transition exceptionnellement élevées résultent des paiements dans les dossiers Boelwerf (1 151 travailleurs) et Cellulose des Ardenes (651 travailleurs) en 1994 et 1995.

Après la récession de 1993, l'économie belge n'est toutefois pas directement repartie à la hausse. Ce n'est qu'à compter du deuxième semestre de l'année 1996 que l'économie s'est rétablie. En 1997, il y eut toutefois la faillite des Forges de Clabecq qui a touché plus de 2 000 travailleurs; ce qui fit augmenter les dépenses de manière spectaculaire.

La fin des années 90 a quant à elle été caractérisée par une croissance économique, ce qui est perceptible dans les dépenses du Fonds.



Evolution des dépenses de 1990 à 1999

(en EUR)

Année	Indemnité de fermeture	Indemnités contractuelles	Indemnité complémentaire de prépension	Indemnité de transition	Dépenses totales	Evolution en % des dépenses totales par rapport à l'année précédente
1990	2 827 803,32	49 326 342,73	11 240 249,43	684 072,02	64 078 467,49	- 17,59
1991	4 623 553,23	61 757 723,54	10 181 910,12	1 612 166,02	78 175 352,91	+ 22,00
1992	4 374 523,56	98 624 393,09	10 167 844,99	1 043 226,14	114 209 987,78	+ 46,09
1993	5 678 646,63	117 144 569,32	12 894 881,77	2 430 566,31	138 148 664,03	+ 20,96
1994	8 441 506,08	129 646 371,98	13 514 356,36	15 960 058,03	167 562 292,45	+ 21,29
1995	9 750 112,15	123 363 132,73	17 725 795,18	11 932 330,65	162 771 370,71	- 2,86
1996	7 666 934,75	146 212 059,50	15 343 847,11	2 800 551,04	172 023 392,40	+ 5,68
1997	7 970 442,74	201 810 045,74	20 274 079,76	3 787 589,19	233 842 157,42	+ 35,94
1998	5 249 338,94	121 991 315,32	18 399 595,41	2 534 371,50	148 174 621,18	- 36,63
1999	5 075 667,76	107 473 276,23	19 978 811,85	1 645 044,09	134 172 799,93	- 9,45

2000 - 2010:

la nouvelle loi relative aux fermetures et l'élargissement de la mission

Les années 2000 ont été caractérisées par un certain nombre de soubresauts conjoncturels. La situation économique s'améliorant, l'entrée dans le nouveau siècle s'est bien passée. L'année qui a suivi a toutefois été caractérisée par une faillite de très grande ampleur, à savoir celle de notre compagnie aérienne nationale, la Sabena. Comme le montre le tableau ci-dessous, les dépenses du Fonds ont été fortement influencées par cette faillite. En 2002 et 2003, il a respectivement été versé 44,33 millions d'EUR (2 168 travailleurs) et 119,69 millions d'EUR d'indemnités contractuelles aux anciens travailleurs de la Sabena. Il convient toutefois de signaler que même sans la Sabena, les dépenses au cours de ces années auraient augmenté en raison du recul de l'économie. Dans le cadre de cette faillite, le gouvernement a de surcroît confié au Fonds une mission extrastatutaire, à savoir l'exécution du plan social Sabena. L'impact de ce dossier a eu une influence sur les années qui ont suivi.

A partir de 2005, l'économie a toutefois enregistré une progression qui s'est poursuivie jusqu'à l'automne 2008. La loi du 3 juillet 2005 portant des dispositions diverses relatives à la concertation sociale (MB du 19.07.2005) a étendu l'obligation de paiement de l'indemnité de fermeture aux employeurs qui occupaient en moyenne entre 10 et 19 travailleurs, mais malgré cet élargissement du champ d'application, une diminution de l'indemnité de fermeture s'est poursuivie en 2005 et 2006.

2007 a quant à elle été une année charnière pour le Fonds en raison de la publication et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 26 juin 2002. Cette nouvelle loi a fixé de nouveaux plafonds plus élevés pour l'intervention du Fonds et elle a en outre étendu la mission de ce dernier aux entreprises sans finalité industrielle ni commerciale. Le nombre moyen de travailleurs pour entrer en ligne de compte pour le paiement de l'indemnité de fermeture a de surcroît été porté à 5. L'élargissement des compétences transparaît clairement au travers des dépenses figurant dans le tableau ci-dessous.

Evolution des dépenses de 2000 à 2009

(en EUR)

Année	Indemnité de fermeture	Indemnités contractuelles	Indemnité complémentaire de prépension	Indemnité de transition	Dépenses totales	Evolution en % des dépenses totales par rapport à l'année précédente
2000	4 468 250,44	107 156 745,61	18 682 164,41	1 551 603,92	131 858 764,38	- 1,72
2001	4 935 645,20	93 244 616,03	19 031 075,14	2 207 481,95	119 418 818,32	- 9,43
2002	13 035 364,71	154 791 513,66	22 115 055,90	2 058 826,56	192 000 760,83	+ 60,78
2003	7 020 590,07	263 139 523,99	21 083 346,92	983 215,65	292 226 676,63	+ 52,20
2004	7 236 312,73	190 806 588,94	19 392 038,61	2 012 245,21	219 447 185,49	- 24,91
2005	5 723 134,94	167 766 760,01	17 531 134,97	3 538 331,36	194 559 361,28	- 11,34
2006	4 822 029,74	109 807 529,41	15 844 148,58	1 905 521,85	132 379 229,58	- 31,96
2007	5 343 491,69	90 976 896,66	14 218 224,02	1 624 574,43	112 163 186,80	- 15,27
2008	5 106 803,92	101 046 861,02	12 578 751,61	2 397 405,79	121 129 822,34	+ 7,99
2009	8 299 737,27	124 892 184,86	11 152 803,60	1 922 455,03	146 267 180,76	+ 20,75

L'automne 2008 a marqué le début d'une crise financière mondiale qui, compte tenu des délais de traitement du Fonds, a eu un impact considérable sur les dépenses de 2009 et 2010.

La grande nouveauté de la nouvelle loi relative aux fermetures a été l'élargissement du champ d'application aux travailleurs se trouvant en dehors des secteurs économiques et industriels. Dès le 1^{er} octobre 2007, le Fonds est également intervenu pour les indemnités contractuelles ainsi que pour l'indemnité complémentaire de prépension pour les entreprises sans finalité industrielle ni commerciale, en ce compris les professions libérales. L'intervention a eu lieu 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} avril 2007) afin de donner au Fonds 6 mois lui permettant de percevoir des cotisations et de constituer une réserve financière. C'est en juillet 2008 que des personnes victimes de fermetures dans ces secteurs ont pour la première fois été indemnisées.

Evolution des dépenses de 2008 à 2009

(en EUR)

Année	Indemnités contractuelles	Indemnité complémentaire de prépension	Dépenses totales
2008	1 044 676,90	35 407,46	1 080 084,36
2009	7 651 739,79	301 459,39	7 953 199,18



Evolution des dépenses en chômage temporaire

Le Fonds finance une partie des dépenses en chômage temporaire faisant suite à un accident technique, à des intempéries ou à des causes économiques. En 1992, le législateur a établi la différence entre le coût d'une journée de chômage temporaire et celui d'une journée de chômage complet à la charge des employeurs et c'est le Fonds qui s'est chargé d'effectuer le paiement de cette différence. En 2009, suite à la loi anti-crise, l'intervention du Fonds en matière de chômage temporaire a été élargie aux employés.

Année	Dépenses en chômage temporaire (EUR)
1993	134 544 211,00
1994	131 538 514,00
1995	94 177 127,00
1996	151 539 460,00
1997	128 915 582,00
1998	111 236 512,00
1999	117 694 719,00
2000	89 227 887,77
2001	90 445 303,26
2002	125 920 999,67
2003	129 725 194,00
2004	118 775 657,23
2005	125 348 731,86
2006	119 959 794,38
2007	115 746 287,00
2008	118 281 133,00
2009	324 913 652,42



Financement des dépenses

Le Fonds a été créé en 1960 à titre provisoire et son financement a été assuré par le biais de cotisations patronales se présentant sous la forme d'un montant forfaitaire par travailleur occupé. Ce n'est qu'en 1966 que le Fonds est devenu définitif et que l'article 14 de la loi du 28 juin 1966 a définitivement défini les rentrées comme suit:

- les cotisations versées par l'ONSS;
- le produit du remboursement, par les employeurs et par les curateurs, des indemnités versées par le Fonds.

Ces recettes sont essentiellement utilisées pour réaliser les missions légales. Elles sont également destinées à couvrir les dépenses du Fonds afférentes au personnel, à l'équipement et aux installations que l'ONEM met à sa disposition.

Le Fonds peut également bénéficier d'un financement de l'Etat fédéral. Si les produits sont insuffisants pour couvrir les dépenses, un emprunt peut éventuellement être contracté.

Les principales recettes du Fonds sont décrites ci-dessous.

Recettes provenant des cotisations patronales dans les tâches classiques (secteur industriel et commercial)

Les cotisations patronales que le Fonds perçoit par le biais de l'ONSS constituent sa première source de revenus. Depuis 1984, les taux de cotisation patronale sont fixés en fonction d'un pourcentage de la masse salariale, contrairement au montant forfaitaire par travailleur occupé qui était perçu auparavant. Les recettes provenant des cotisations patronales sont donc fixées, d'une part, par l'importance du taux de cotisation patronale et, d'autre part, par le climat économique.

Pour disposer de moyens financiers suffisants pour payer les dépenses croissantes, les cotisations patronales ont fortement augmenté pendant la période allant de 1974 à 1984. Les dépenses se sont en effet accrues pour passer de 9,2 millions de francs belges à 115,26 millions de francs belges. A partir de 1984, il a été décidé de ne plus fixer de montant forfaitaire par travailleur mais bien un pourcentage à appliquer à la masse salariale correspondante.

En 1985, les recettes ont fortement augmenté. C'est dès lors au cours de cette année que l'on a atteint le taux de cotisation patronale le plus élevé. Cette forte augmentation était nécessaire, étant donné qu'aucune cotisation n'a été due au cours du premier trimestre de l'année 1984.

En revanche, le début des années 90 a été caractérisé par une forte baisse des recettes, lorsque aucune cotisation patronale n'a été due au cours du troisième trimestre de l'année 1990 et au cours des premier et quatrième trimestres de l'année 1991.

En 1996, les dépenses du Fonds se sont accrues. Pour pouvoir régler les dépenses escomptées, le Comité de gestion a décidé de relever les taux de cotisation des 3^e et 4^e trimestres de l'année 1996. Ces taux de cotisation relevés ont été maintenus en 1997. En 1997, les dépenses en allocations sociales ont atteint leur niveau le plus élevé jusqu'alors. Compte tenu de l'excédent de trésorerie minime, le Comité de gestion a décidé d'augmenter fortement les taux de cotisation pour l'année 1998 pour ensuite les ramener en dessous du niveau d'avant.

En 2002, les taux de cotisation ont augmenté pour la première fois depuis 1998. Cette hausse était nécessaire pour faire face à l'augmentation des dépenses prévues suite à la détérioration de la conjoncture économique. La forte hausse des recettes provenant des cotisations patronales était due, d'une part, à l'augmentation des taux de cotisation, et, d'autre part, au fait que pour l'année 2002, les employeurs ont cotisé pour les 4 trimestres alors qu'en 2001, ils n'avaient cotisé que pour trois trimestres.

Malgré le fait que les dépenses du Fonds ont atteint le niveau le plus élevé jamais atteint (paiement de la Sabena), en 2003, les taux de cotisation patronale sont restés au même niveau qu'en 2002. Pour pouvoir faire face à la mauvaise conjoncture économique, le Fonds a en effet fait appel à un autre moyen de financement, à savoir un prêt du gouvernement. La baisse des recettes de l'ONSS malgré un taux de cotisation identique est dû à la mauvaise conjoncture économique.

En 2004, pour pouvoir faire face à l'augmentation du nombre de demandes faisant suite à la régression, il a tout de même été décidé d'augmenter les taux de cotisation. Compte tenu du progrès économique et des moyens financiers, les taux de cotisation diminuent en 2007 pour atteindre en 2009 leur niveau le plus bas. En 2010, suite à la crise financière mondiale, les taux de cotisation ont à nouveau augmenté.

Cotisations patronales tâches classiques

Forfaitaire (en EUR)

Année	Entreprises ≥ 50 trav.	Recettes	
1960	30 BEF	495 787,05	
1961	30 BEF	885 249,34	
1962	30 BEF	727 494,37	
1963	30 BEF	69 800,62	
1964	30 BEF	12 106,90	
1965	30 BEF	1 557,96	
1966	30 BEF	0,00	
1967	30 BEF	3 602,39	
1968	75 BEF	2 008 823,62	
Année	Entreprises < 25 trav.	Recettes	
1969	75 BEF	2 406 905,27	
1970	75 BEF	2 428 086,93	
1971	75 BEF	2 810 168,27	
Année	Entreprises ≥ 20 trav.	Entreprises < 20 trav.	Recettes
1972	125 BEF	100 BEF	5 263 100,11
1973	250 BEF	100 BEF	10 501 905,36
1974	250 BEF	100 BEF	9 928 696,97
1975	875 BEF	200 BEF	33 387 141,84
1976	875 BEF	200 BEF	31 736 055,49
1977	1 050 BEF	240 BEF	38 219 708,23
1978	1 523 BEF	348 BEF	53 153 968,53
1979	1 675 BEF	383 BEF	57 586 150,06
1980	1 926 BEF	766 BEF	69 173 194,58
1981	2 215 BEF	881 BEF	73 702 054,59
1982	2 436 BEF	969 BEF	80 099 622,28
1983	2 680 BEF	1 160 BEF	89 961 461,23

En pourcent (en EUR)

Année	Entreprises ≥ 20 trav.	Entreprises < 20 trav.	Recettes
1984 ¹	0,60 %	0,42 %	70 209 747,92
1985	0,74 %	0,52 %	154 873 944,95
1986	0,60 %	0,42 %	146 837 523,92
1987	0,33 %	0,23 %	105 906 729,59
1988 ¹	0,33 %	0,23 %	49 621 076,35
1989	0,33 %	0,23 %	101 317 463,65
1990 ¹	0,33 %	0,23 %	74 268 393,33
1991 ¹	0,16 %	0,11 %	57 189 474,71
1992	0,35 %	0,24 %	91 690 296,70
1993	0,30 %	0,21 %	114 925 881,15
1994	0,30 %	0,21 %	108 484 532,51
1995	0,25 %	0,18 %	94 727 719,95
1996 (3 ^e et 4 ^e trim.)	0,25 % 0,29 %	0,18 % 0,21 %	98 892 427,13
1997	0,29 %	0,21 %	123 059 870,01
1998	0,43 %	0,31 %	156 503 331,68
1999	0,29 %	0,21 %	130 207 537,18
2000	0,20 %	0,18 %	100 527 616,71
2001 ¹	0,16 %	0,14 %	63 585 145,35
2002	0,23 %	0,20 %	119 844 117,54
2003	0,23 %	0,20 %	129 727 701,42
2004	0,29 %	0,25 %	150 926 711,31
2005	0,29 %	0,25 %	159 845 826,13
2006	0,29 %	0,25 %	166 828 017,49
2007	0,20 %	0,18 %	129 916 502,15
2008	0,15 %	0,14 %	104 411 174,95
2009	0,10 %	0,09 %	72 822 328,26
2010	0,19 %	0,18 %	116 700 000,00 ²



Evolution

¹ Aucune cotisation due au cours du 1^{er} trimestre 1984, du 1^{er} trimestre 1988, du 3^e trimestre 1990, des 1^{er} et 4^e trimestres 1991 et du 1^{er} trimestre 2001.

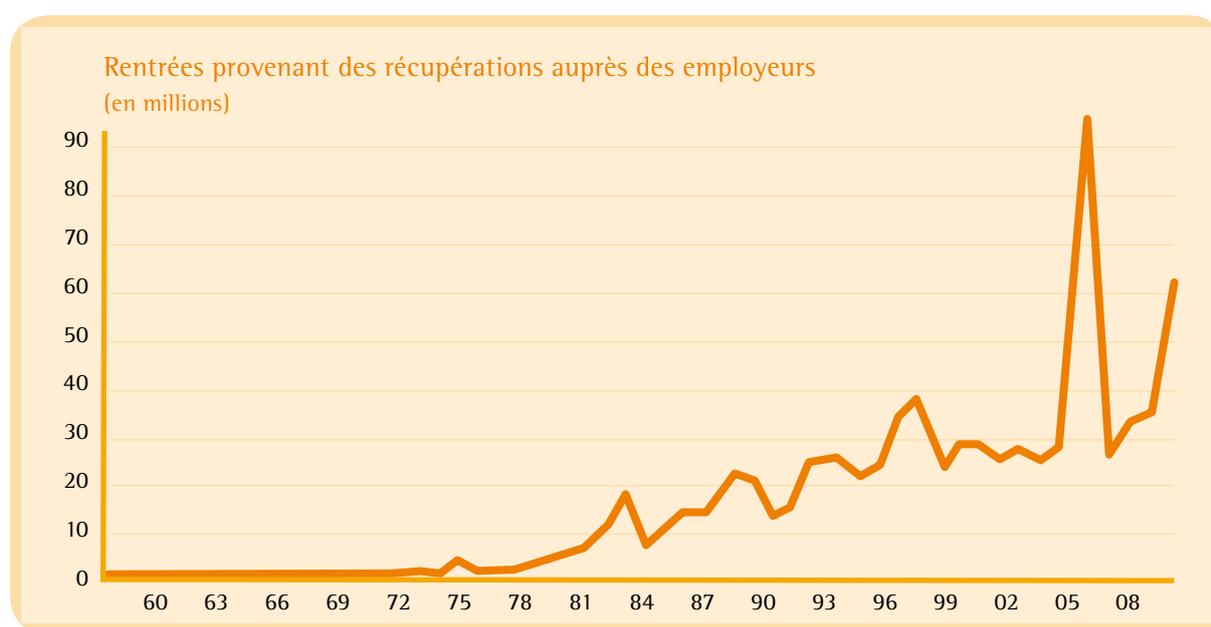
² Estimation des recettes transmise par l'ONSS.

Rentrées provenant des récupérations auprès des employeurs

Le Fonds récupère, auprès de l'employeur, du curateur, du liquidateur ou du mandataire, les montants ou une partie des montants qu'il a versés aux travailleurs. Le droit de récupération proprement dit dans la faillite peut être exercé par le biais des privilèges inscrits dans la loi hypothécaire à laquelle tant l'ancienne que la nouvelle loi relative aux fermetures se réfèrent.

Pour ce qui est des remboursements dans les dossiers employeurs, le Fonds dépend entièrement de la clôture de la faillite par le curateur. Ce n'est qu'après que les curateurs ont pu réaliser les actifs dans les faillites que celles-ci sont clôturées et qu'il est éventuellement procédé au paiement des créanciers.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des montants récupérés.



A compter de 1994, le Fonds a multiplié ses efforts pour récupérer de l'argent auprès des curateurs. Il s'est régulièrement concerté avec des curateurs, ce qui a eu un effet bénéfique sur sa communication avec ses partenaires et a entraîné la clôture d'un nombre croissant de faillites.

Pour le Fonds, les années 1995 et 1996 furent des années phares; c'est en effet au cours de celles-ci qu'ont eu lieu des récupérations auprès de faillites importantes (telles que De Standaard, Gregg Interim, Fabelta, Grand Bazar, Boelwerf, Continental, Christiaensen, Verlipack, etc.) ainsi que des remboursements dans des grands dossiers de restructuration.

En 2003, dans le cadre de la restructuration de la Sabena, le gouvernement a procédé au remboursement d'une somme de 10 990 789,00 EUR, mais c'est sans aucun doute en 2004 et 2005 que la hausse la plus spectaculaire s'est produite, lorsque le Fonds a touché des dividendes de respectivement 59,05 millions d'EUR et 27,26 millions EUR dans le dossier Sabena. En 2005, abstraction faite de la Sabena, les recettes étaient élevées par rapport aux années précédentes.

En 2009, les recettes provenant des curateurs suite aux clôtures de faillites ont augmenté. Cette hausse s'explique par l'encaissement d'un dividende provisoire dans la faillite Sabena pour un montant de 34,85 millions d'EUR.

Recettes pour le financement du chômage temporaire

En vertu de la loi du 26 juin 1992, modifiée par la loi du 22 décembre 1995, le Fonds dispose de ressources provenant des cotisations patronales pour prendre en charge une partie du chômage temporaire. Le Fonds aide donc à financer une partie du chômage temporaire, à savoir une partie du chômage temporaire consécutif à un accident technique, à des intempéries et à un manque de travail pour causes économiques.

Ce financement est supporté par une cotisation patronale, laquelle est calculée sur les salaires qui sont pris en considération pour le calcul des cotisations sociales en vue de responsabiliser les partenaires sociaux et d'éviter un abus du système.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des taux de cotisations patronales et des recettes correspondantes.

Année	Taux de cotisations patronales (en %)	Recettes (en EUR)
1993	0,22	72 591 495,86
1994	0,22	138 820 659,62
1995	0,33	204 815 172,97
1996	0,26	142 658 648,58
1997	0,26	147 733 457,97
1998	0,22	122 484 360,05
1999	0,22	129 974 445,95
2000	0,20	124 139 824,24
2001	0,16	114 166 525,43
2002	0,17	123 293 453,47
2003	0,17	118 677 553,25
2004	0,22	154 721 358,72
2005	0,22	161 713 792,13
2006	0,22	180 739 811,55
2007	0,15	134 249 000,00
2008	0,15	140 192 527,26
2009	0,14	133 643 353,62
2010	0,24	207 600 000,00 ²

Recettes provenant de cotisations patronales dans le secteur non marchand et les professions libérales

Conformément à l'article 58 de la loi du 26 juin 2002, le Roi fixe, après avis du Comité particulier du Fonds et du CNT, une cotisation spécifique pour les entreprises n'ayant pas de finalité commerciale ni industrielle. Cette cotisation est fixée sur la base des prévisions budgétaires de l'année qui suit. Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2007, un taux de cotisation a pour la première fois été fixé en 2008.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des taux de cotisations patronales et des recettes correspondantes:

Année	Taux de cotisations patronales (en %)	Recettes (en EUR)
2008	0,13 % ¹	8 545 576,38
2009	0,12 %	15 080 963,73
2010	0,05 %	7 987 700,00 ²

Compte tenu de la réserve qui a été constituée et des recettes et dépenses escomptées, en 2010, le taux de cotisation patronale a été fortement revu à la baisse.



¹ Pour les 2^e et 3^e trimestres 2008.

² Estimation des recettes transmise par l'ONSS.

Financement de l'Etat belge – financement alternatif

La loi du 26 juin 2002 élargit le champ d'application de la loi du 28 juin 1966 pour l'octroi de l'indemnité de fermeture. Pour les faillites survenues à partir du 1^{er} août 2005, le Fonds octroie également une indemnité de fermeture aux travailleurs des entreprises qui occupaient en moyenne entre 10 et 19 travailleurs. Pour les faillites survenues à compter du 1^{er} avril 2007, cette disposition a été élargie aux entreprises occupant en moyenne entre 5 et 9 travailleurs.

Les partenaires sociaux avaient toutefois formé le souhait que l'élargissement du champ d'application n'entraîne en aucune manière une augmentation directe ou indirecte des charges pour les entreprises. Il a par conséquent été prévu que le Fonds se verrait octroyer un financement de l'Etat, fixé par arrêté royal, pour supporter les frais de ces élargissements.

Le montant du financement alternatif correspond aux prévisions de dépenses relatives à l'indemnité de fermeture pour les élargissements.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du financement alternatif.

Année	Financement alternatif reçu (en EUR)
2006	1 400 000,00
2007	1 910 000,00
2008	3 400 000,00
2009	2 017 000,00
2010	2 246 000,00

Rentrées provenant d'emprunts

Dans des cas exceptionnels, par exemple lorsqu'un drame socio-économique imprévisible et de grande ampleur se produit et que les moyens financiers présents du Fonds sont insuffisants pour couvrir toutes les dépenses, celui-ci peut contracter des emprunts. Ainsi il n'est pas affecté dans son fonctionnement normal et il peut continuer à s'acquitter de ses obligations statutaires. Pour ce qui est de sa mission dans la fermeture d'entreprises sans finalité industrielle ou commerciale reprise pour la première fois dans la loi du 26 juin 2002, le législateur a prévu que le Fonds ne peut contracter d'emprunts.

Pour qu'il puisse effectuer les paiements dans les différentes faillites (principalement la Sabena), en 2002, le Fonds a bénéficié d'un prêt sans intérêt de 103,10 millions d'EUR remboursable sur 4 ans à compter de 2003.

L'évolution du Fonds vers une organisation axée sur les attentes du client et au service du citoyen

En 2010, le Fonds fêtera ses 50 ans d'existence et il peut être fier des efforts qu'il a fournis vis-à-vis de ses collaborateurs, de ses partenaires et de ses clients pour devenir l'organisation qu'il est aujourd'hui. Vous trouverez ci-dessous une description des piliers qui y ont contribué.

Une approche très proactive

Lors de la création du Fonds en 1960, l'ouverture d'un dossier de fermeture se faisait soit sur la base de l'introduction d'un formulaire de demande, soit sur la base d'une demande d'un curateur. Ensuite, le gestionnaire de dossier commençait une enquête sur l'entreprise en faillite et différentes instances, telles que l'Office national de sécurité sociale, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, le curateur ainsi que, sporadiquement, l'Inspection des lois sociales, étaient contactées par lettre pour collecter les informations nécessaires. Dans cette enquête sur l'applicabilité des lois sur les fermetures, au départ, on adoptait donc une attitude passive. On attendait en effet que des informations soient communiquées au Fonds. Cette attitude attentiste avait pour effet que les personnes victimes d'une fermeture devaient tenir compte d'un délai de deux ans voire plus avant de pouvoir bénéficier d'une intervention du Fonds.

Afin de porter assistance aux personnes victimes d'une fermeture se trouvant bien souvent dans une situation délicate, le Fonds a décidé qu'il devait pouvoir procéder plus rapidement à un paiement correct des indemnités. Grâce au Business Process Reengineering (BPR) FFE, la méthode de travail passive a été fondamentalement remise en question aux fins d'enregistrer un progrès spectaculaire.



Evolution

Le Fonds a ainsi abandonné son attitude attentiste dans l'enquête pour adopter une attitude proactive dans le traitement des dossiers de fermeture. Les gestionnaires de dossier n'attendent plus que des informations leur tombent du ciel mais recherchent eux-mêmes activement des informations. La manière la plus rapide de découvrir si une entreprise est ou non en faillite est de passer par la Banque Carrefour des entreprises. Depuis 2006, le Fonds reçoit quotidiennement des extraits de la Banque Carrefour des entreprises comportant toutes les modifications survenues dans la banque de données et qui sont liées à des fermetures. Les gestionnaires de dossier vérifient en outre quel est le tribunal de Commerce qui a prononcé la faillite en consultant le Moniteur belge en ligne. Sur la base des extraits modificatifs de la BCE et des données sur les faillites publiées au Moniteur belge, les gestionnaires de dossier encodent l'entreprise en faillite dans le système informatique et une enquête est ouverte.

Un questionnaire est ensuite automatiquement envoyé par le système informatique au curateur désigné par le tribunal de Commerce. Pour l'heure, cette opération se fait toujours par lettre mais en 2010, l'on se servira des moyens de communication électroniques que sont les e-mails et internet, de manière à ce que les questions et les réponses puissent être traitées encore plus rapidement.

Une attitude proactive a en outre été adoptée dans l'enquête sur l'occupation en personnel dans l'entreprise en faillite. Jusqu'à la fin des années 90, une lettre était adressée à l'Office national de sécurité sociale pour chaque dossier d'entreprise en vue de connaître le numéro d'immatriculation ainsi que le nombre de travailleurs qui étaient occupés dans l'entreprise avant la faillite. Ensuite, le gestionnaire de dossier attendait la réponse de l'Office national de sécurité sociale pour déterminer le nombre de travailleurs concernés par la fermeture. Dans le BPR du Fonds, une nouvelle méthode de travail a été mise au point grâce à une bonne collaboration avec l'instance compétente. Le fait de procurer aux gestionnaires de dossier un accès direct à certaines banques de données de l'Office national de sécurité sociale permet de vérifier en ligne le nombre de personnes qui étaient occupés dans l'entreprise et ces données permettent de compléter le dossier d'entreprise.

Le fait d'adopter une attitude proactive a permis de diminuer de moitié le délai de traitement d'un dossier de fermeture et de répondre aux besoins financiers des travailleurs touchés par une fermeture. Le Fonds va encore un pas plus loin et met actuellement au point une piste de réflexion visant à compléter un dossier de fermeture encore plus rapidement par le biais d'un flux automatique de données entre différentes instances publiques.



La mise sur pied d'un service clients propre au Fonds

En mettant sur pied son service clients en 1995, le Fonds a joué un rôle de pionnier dans l'administration fédérale. Investir dans un service chargé de transmettre des informations aux clients et aux partenaires était en effet quelque chose de totalement nouveau dans le secteur public.

Jusqu'en 1994, les demandes d'informations étaient traitées par les gestionnaires de dossier. Cette méthode de travail avait pour inconvénient que les gestionnaires de dossier des services de production étaient régulièrement interrompus dans leurs tâches par des coups de téléphone. Aux fins de décharger les services de production et d'offrir au client un service sur mesure, en février 1995, on a mis sur pied le service clients. Les collaborateurs de ce nouveau service ont suivi un stage intensif dans les différents services de production afin d'apprendre à connaître le fonctionnement du Fonds et d'acquérir des connaissances sur le traitement des dossiers de fermeture. Outre un bagage technique, les collaborateurs ont en outre reçu un entraînement pour garantir un service convivial.

Depuis sa création en 1995, ce service a fortement évolué. Au départ, on ne répondait aux questions que par téléphone, par lettre ou lors d'un entretien individuel. La technologie n'est toutefois pas restée figée et le Fonds a intelligemment anticipé le changement. En faisant appel à de nouveaux moyens de communication, le service au client a été élargi. On a ainsi pu répondre plus rapidement aux questions écrites grâce aux e-mails. En 2002, le Fonds a de surcroît créé une boîte mail centrale, client@ffe.fgov.be, en vue de structurer les e-mails entrants et sortants. En collaboration avec les organisations syndicales, en 2003, le service par e-mail a été mis plus en avant par une réduction du temps de réaction. En cas de questions sur l'état d'avancement d'un dossier, le Fonds garantit une réponse dans les 24 heures.

A partir de 2004, le service au citoyen a évolué encore un peu plus grâce à l'application internet sécurisée "e-gofso" sur le site portail de la sécurité sociale, application qui permet au citoyen de suivre en ligne l'évolution de son dossier de fermeture. Depuis 2005, l'application internet est également accessible aux organisations syndicales, de manière à ce que les gestionnaires de dossier des différents syndicats puissent consulter les dossiers personnels de leurs membres auprès du Fonds. Le service clients a de ce fait affaire à des clients qui téléphonent moins mais qui posent des questions plus complexes.

Le passage à de nouvelles formes de communication avec les clients a été très perceptible au service clients. En 2004, 45 % des communications entre le Fonds et ses clients se faisaient par voie électronique, soit par e-mail, soit par la consultation en ligne d'un dossier de fermeture, mais la majeure partie des clients utilisaient encore et toujours les moyens de communication classiques, tels que le téléphone et les lettres, pour obtenir des informations sur leur dossier. A compter de 2005 s'est produit un important revirement et les clients se sont mis à utiliser plus souvent les e-mails et la consultation en ligne pour prendre contact avec le Fonds. Ainsi, en 2005, environ 70% des communications se faisaient par voie électronique et seulement 30 % par la voie classique (lettre et téléphone). En 2010, le pourcentage d'utilisation de l'e-mail et de la consultation en ligne pour obtenir des informations est même monté à 80 %.

Malgré la percée et le succès des moyens de communication électroniques, le Fonds est resté attentif au fossé digital existant entre les utilisateurs et les non-utilisateurs d'internet. Il était d'avis que les informations fournies par une application internet devaient également être accessibles aux victimes d'une fermeture ne disposant pas d'internet. A cet effet, il s'est mis en quête de moyens de communication d'un accès relativement facile pour les personnes les utilisant. Sous le titre "Un regard neuf sur la transmissions d'informations par le biais des applications de l'e-government", vous trouverez un aperçu des initiatives prises par le Fonds pour combler le fossé existant au niveau de l'information.



Evolution



Aujourd'hui, le service clients est devenu le relais central par excellence pour le monde extérieur. Chaque jour, il est répondu aux questions que les citoyens posent sur leur dossier par téléphone, par e-mail, par lettre ou en personne. En outre, le Fonds n'attend pas simplement que les clients lui posent des questions, mais met lui-même des informations à disposition. Le volume de travail auquel l'équipe est confrontée et la grande disponibilité des collaborateurs soulignent la qualité de ce service. Ceci a été confirmé par les résultats obtenus dans les enquêtes de satisfaction. En 2003, une enquête visant à déterminer le degré de satisfac-

tion des clients à l'égard de l'accueil téléphonique a été élaborée en collaboration avec le bureau de consultance externe IPSOS. Entre-temps, la méthodologie a déjà été appliquée trois fois au Fonds: en 2004, 2006 et 2008. Ces enquêtes téléphoniques démontrent que les clients du Fonds sont satisfaits de l'accueil téléphonique. En 2004, sur 100 personnes interrogées, 95 étaient globalement satisfaites à très satisfaites des services du Fonds. En 2006, ce pourcentage était de 94 % et en 2008, il était même de 98 %. Ces scores sont une récompense pour les efforts que le Fonds a fournis pour garantir à ses clients un service de très haute qualité.

Une loi globale relative aux fermetures

La législation relative aux fermetures date des années 60. Au fil des ans, celle-ci a été élargie et la mission du Fonds l'a par conséquent été elle aussi.

- Loi du 28 juin 1966: le Fonds verse pour la première fois une indemnité de fermeture aux victimes d'une entreprise en faillite occupant au moins 20 personnes;
- Loi du 30 juin 1967: outre l'indemnité de fermeture, désormais, le Fonds intervient également pour les arriérés de salaire ainsi que pour les indemnités et les avantages. Les plafonds pour les indemnités contractuelles sont fixés dans l'AR du 6 juillet 1967;
- à partir de 1972 et 1975, les personnes victimes d'un licenciement collectif et les prépensionnés peuvent faire appel au Fonds;
- Loi du 12 avril 1985: les travailleurs repris par le repreneur d'une entreprise en faillite peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une indemnité de transition.

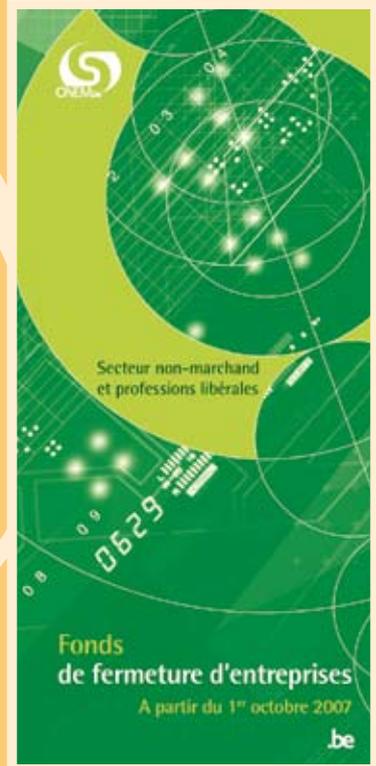
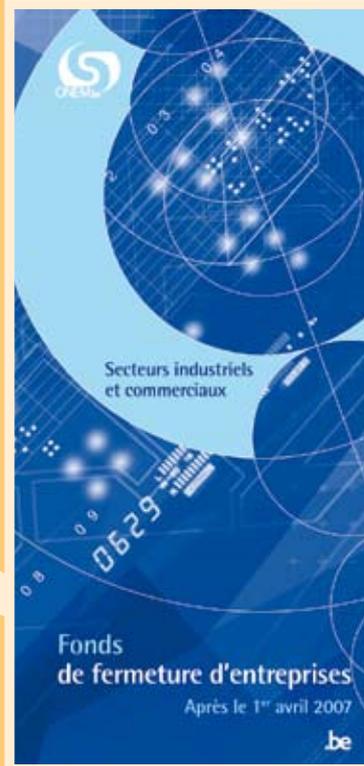
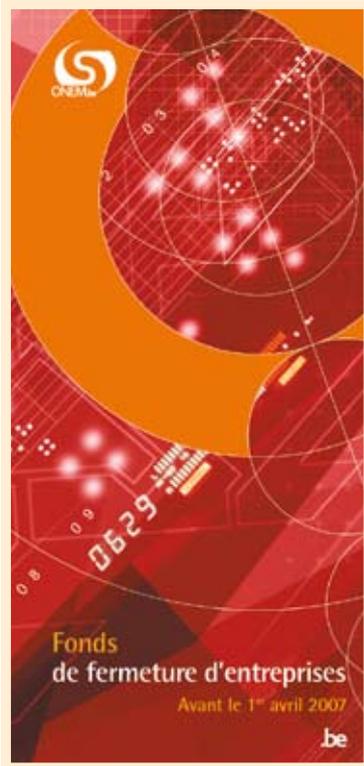
Afin d'accroître la lisibilité de l'ancienne législation, d'en coordonner les différents articles et de couler les avis 916 et 922 du Conseil national du travail sous forme de loi, une toute "nouvelle loi" a été rédigée. Cette "nouvelle loi", qui a vu le jour en 2002, n'est entrée en vigueur que le 1^{er} avril 2007, une fois les arrêtés d'exécution publiés.

La nouvelle loi relative aux fermetures définit autrement la reprise des actifs ainsi que les travailleurs repris. Cette loi impose en outre au Fonds des délais stricts pour le paiement des indemnités, délais dont le non-respect est sanctionné par le paiement d'intérêts. La compétence du Fonds a en outre été élargie à des situations transnationales et un plus grand nombre de travailleurs peut tabler sur une indemnité. La nouvelle loi prévoit en effet le paiement, sous certaines conditions, d'une indemnité de fermeture aux travailleurs pour les fermetures d'entreprises occupant au moins 5 travailleurs au lieu d'au moins 20 selon l'ancienne législation. Grâce au Pacte de solidarité entre les générations, les travailleurs âgés qui se remettent au travail peuvent faire appel au Fonds pour l'indemnité complémentaire à partir de 60 ans. La grande nouveauté de la nouvelle loi relative aux fermetures est l'élargissement du champ d'application aux travailleurs se trouvant en dehors du sec-

teur économique et industriel. A partir du 1^{er} octobre 2007, le Fonds a accordé une intervention pour les indemnités contractuelles ainsi que pour l'indemnité complémentaire de prépension. Pour cet élargissement de la mission du Fonds au secteur non marchand, un financement ainsi qu'un organe de décision propres ont été prévus.

Pour le Fonds, la publication de la nouvelle loi relative aux fermetures fut le moment idéal pour jeter un regard en arrière sur l'histoire de la législation relative aux fermetures. En juillet 2007 est paru l'ouvrage de référence "La loi du 26 juin 2002. Une longue épopée ... Analyse approfondie d'une réglementation nouvelle". Cet ouvrage, rédigé par des juristes du Fonds, est aussi bien un guide théorique qu'un manuel pratique pour toute personne confrontée à la fermeture d'une entreprise. Cette publication s'est vu décerner le prix Robert de la Porte 2007 par l'Association des Praticiens du droit social, un prix décerné à la contribution juridique la plus originale sur une des matières pour lesquelles l'ONEM est compétent.

Afin de faire connaître la nouvelle loi relative aux fermetures au grand public, le Fonds a adapté la structure de son site internet en faisant une distinction entre les fermetures survenues avant le 1^{er} avril 2007 et les fermetures survenues après le 1^{er} avril 2007, distinction que l'on retrouve également dans les brochures. Une véritable campagne d'information a de surcroît été organisée pour informer les clients et les partenaires et des sessions d'information locales, organisées en collaboration avec les Barreaux francophone et néerlandophone, ont permis d'expliquer la nouvelle loi relative aux fermetures aux curateurs ainsi qu'aux avocats. A l'automne 2007 ont ainsi eu lieu 19 sessions d'information réparties parmi 25 Barreaux en Belgique. La campagne d'information destinée aux organisations syndicales a quant à elle déjà été lancée en juin. Lors de ces sessions d'information, les organisations syndicales participantes se sont vu présenter la nouvelle loi relative aux fermetures. Le Fonds s'est vu poser de nombreuses questions sur la nouvelle loi relative aux fermetures et plus précisément sur le point de vue qu'il adoptait lors du traitement pratique des dossiers de fermeture. Ces questions ont été compilées et ont donné lieu à la diffusion mensuelle d'une lettre d'information électronique intitulée "Lettre d'information FFE". En 2010, la Lettre d'information FFE comptait 512 abonnés.



Une contribution à la simplification administrative

Le Fonds a facilité et simplifié les démarches administratives des personnes victimes d'une fermeture.

Au fil du temps, le formulaire à remplir pour introduire une demande d'indemnisation auprès du Fonds a été fortement simplifié. Au départ, il existait trois formulaires de demande, à savoir le formulaire BC901A (pour demander les indemnités contractuelles), le formulaire BC901B (pour demander l'indemnité de transition) et le formulaire BC901C (pour demander l'indemnité complémentaire de prépension). En 2004, un des trois formulaires a déjà été supprimé. Quant aux deux formulaires restants, le BC901A et le BC901C, ils ont été remplacés en 2007 par un formulaire de demande unique, à savoir le formulaire F1. Ce dernier peut aussi bien être utilisé dans le secteur industriel et commercial que dans les secteurs non marchand et des professions libérales, aussi bien pour demander des indemnités contractuelles que pour l'indemnité complémentaire de prépension.

Lorsqu'il traite des dossiers de fermeture, le Fonds utilise le principe "Only-Once", c'est-à-dire qu'il ne demande que les informations qu'il ne peut retrouver lui-même dans les banques de données officielles. Cette méthode permet, d'une part, d'éviter de déranger inutilement les clients et les partenaires et, d'autre part, de contribuer à l'utilisation efficiente des moyens disponibles.

Les personnes qui ont droit à une indemnité de fermeture ne doivent pas introduire de demande elles-mêmes. En effet, dès que la législation relative aux fermetures est déclarée d'application à une entreprise, le Fonds paie automatiquement l'indemnité de fermeture en fonction de l'âge et de l'ancienneté dans l'entreprise. Pour ce faire, il se base sur les listes du personnel mises à disposition de manière électronique par l'Office national de sécurité sociale, ainsi que sur les données provenant du curateur, sans la moindre intervention de la personne victime de la fermeture.

Les indemnités versées par le Fonds sont plafonnées. Auparavant, l'intervention se limitait à un montant maximal de 22 310,42 EUR et elle était relativement détaillée par indemnité. Pour les arriérés de salaire, le Fonds se contentait d'indemniser deux mois, avec un maximum de 1 859,20 EUR

par mois, pour un préavis presté ou non presté et pour un pécule de vacances pour employés, à 1 859,20 EUR par mois, et pour les indemnités et avantages dus en vertu d'une CCT, également à 1 859,20 EUR par avantage.

La loi relative aux fermetures du 26 juin 2002 a fixé de nouveaux plafonds plus élevés pour l'intervention du Fonds. Le plafond global a été fixé à 23 000 EUR (2007), à 24 000 EUR (2008) et à 25 000 EUR (à partir de 2009). La répartition entre les différentes indemnités a été fortement simplifiée, ce qui profite tant au client interne (le gestionnaire de dossier) qu'au client externe (la victime de la fermeture). Pour les fermetures survenues à partir du 1^{er} avril 2007, le Fonds ne distingue que trois catégories:

- les arriérés de salaire ainsi que toutes les indemnités dues en application du contrat, exception faite de l'indemnité de rupture et du pécule de vacances. Ces indemnités sont versées jusqu'à ce que le montant plafonné de 6 750 EUR soit atteint;
- le pécule de vacances pour employés, avec un plafond de 4 500 EUR. Le pécule de vacances ouvriers est quant à lui payé par la caisse de vacances;
- l'indemnité de rupture ou l'indemnité de transition en cas de reprise; celles-ci sont versées en tenant compte des deux premières catégories et jusqu'à ce que le plafond global soit atteint.

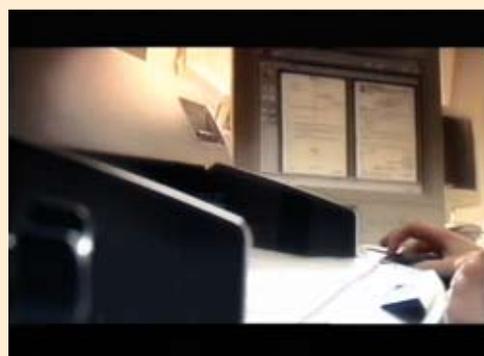
Un pas dans l'ère digitale

Le Fonds s'efforce d'utiliser ses moyens de gestion de manière efficace. Dans le secteur public, le Fonds est parvenu relativement rapidement à mettre des ordinateurs à la disposition de ses collaborateurs. Les premiers équipements ont été installés au début des années 90. En 1995, pratiquement chaque collaborateur disposait de son propre ordinateur pour effectuer ses tâches. L'utilisation d'ordinateurs a indubitablement stimulé la collaboration efficace entre les différents services du Fonds et les Bureaux du chômage. Pour éviter qu'un travailleur ne bénéficie à la fois d'une indemnité de rupture du Fonds et d'allocations de chômage, les gestionnaires de dossier s'échangeaient des informations par lettre. Depuis les années 90, cet échange d'informations entre les différents services de l'ONEM se déroule par voie électronique, par le biais d'une même banque de données.

En 2001, le Fonds est allé encore un pas plus loin en lançant le projet "DIGIFLOW", un projet amorcé dans le but d'accroître l'efficacité ainsi que l'efficacité de la gestion des dossiers et pour ainsi améliorer le service aux clients internes et externes. "DIGIFLOW" signifie digitalisation du chemin qu'un dossier de fermeture parcourt au Fonds et il a eu un impact important sur la méthode de travail ainsi que sur l'organisation de ce dernier. Le résultat est un scan de tous les courriers entrants ainsi que de tous les documents classés dans les archives.

Le projet a débuté en 2001 avec la préparation et l'épuration des dossiers du classement (agrafes retirées, tri, etc.). Parallèlement à cela, un système de visualisation a été élaboré en collaboration avec une entreprise externe et le système informatique existant a été adapté aux fins de pouvoir fonctionner avec des "images scannées".

En 2002, le Fonds a commencé par investir dans la formation de ses collaborateurs pour ensuite procéder à la digitalisation des documents du classement. Il s'agissait en l'occurrence d'environ 36 600 dossiers d'entreprises avec en moyenne 100 images dans chaque dossier. Ces dossiers ont été scannés "à la demande" des utilisateurs, à savoir au moment où les gestionnaires de dossier souhaitaient en consulter un. Si un utilisateur avait besoin de données se trouvant dans un dossier classé, il le demandait au service scanning et quelques



Quelques images du film d'entreprise "DIGIFLOW"

heures plus tard, il lui était possible de faire apparaître le dossier scanné sur son ordinateur et de consulter les informations demandées. Fin 2002, 3 500 dossiers ont ainsi été scannés.

Depuis novembre 2002, l'ensemble des pièces qui rentrent chaque jour sont elles aussi scannées. Un code barre indique le type de document et indique le chemin du document. Les gestionnaires de dossier reçoivent les images du courrier par le biais d'une boîte aux lettres électronique, traitent les données dans le système informatique et relient l'image à la banque de données. Chaque document entrant est ainsi classé électroniquement et peut être consulté et utilisé à tout moment par n'importe quel collaborateur. Depuis 2009, les e-mails subissent le même traitement que le courrier entrant. Un e-mail reçu est ainsi numérisé, après quoi il est transmis aux gestionnaires de dossier par le biais de cette boîte aux lettres électronique.

La digitalisation permet au Fonds de fournir aux clients des services internes et externes de bien meilleure qualité. Les documents sont conservés de manière électronique et sont de ce fait disponibles immédiatement. L'on ne perd pas de temps précieux, étant donné que tout le courrier est numérisé le jour-même. Plusieurs personnes peuvent en outre consulter les mêmes données en même temps, tant et si bien qu'un dossier n'a pas à transiter d'un service à un autre. Étant donné que tous les documents sont disponibles électroniquement, le Fonds s'est transformé en "paperless office". Les bureaux ne contiennent plus de dossiers physiques, il ne faut plus transbahuter des tonnes de papier et le classement papier a disparu. L'espace physique qui a ainsi été libéré peut être utilisé à d'autres fins et quoi qu'il arrive, il est plus économique. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que le projet "DIGIFLOW" a été sélectionné comme bonne pratique pour la Conférence européenne sur la qualité de Rotterdam de 2004. Le Fonds a en outre reçu à plusieurs reprises la visite de ministres intéressés par la digitalisation ainsi que par les services du Fonds, notamment Luc Van den Bossche, Peter Vanvelthoven, Marie Arena, Frank Vandembroucke, Laurette Onkelinx ou encore Inge Vervotte.

Un regard neuf sur la transmission d'informations par le biais des applications de l'e-government

Pour permettre aux personnes victimes d'une fermeture d'obtenir à tout moment des informations sur leur dossier, le Fonds s'est engagé à mettre à disposition les moyens nécessaires à cet effet par le truchement de solutions organisationnelles et technologiques.

En 2003, le Fonds a ainsi lancé le projet d'e-government "e-gofso". Il s'agit de la première application dans le domaine de la sécurité sociale qui permet à toute personne victime d'une fermeture de consulter son dossier en ligne lorsque bon lui semble. Cette application internet permet en effet à la victime de connaître immédiatement l'état d'avancement de son dossier ainsi que la date à laquelle le paiement lui sera fait. La consultation du dossier de fermeture se fait par le biais d'un accès sécurisé à l'aide d'une carte d'identité électronique ou d'un token. Au départ, l'application "e-gofso" a été développée en vue de répondre aux besoins d'information croissants des citoyens qui se retrouvent fréquemment dans une situation délicate suite à la fermeture de leur entreprise. Cela a de surcroît conduit à une simplification du travail administratif ainsi qu'à une amélioration de la qualité du travail fourni. Sa réalisation est une situation gagnante pour le citoyen victime d'une fermeture et gagnante pour le Fonds en tant qu'organisation.

Cette application internet permet aux personnes victimes d'une fermeture d'avoir accès à leur dossier 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Elle a en outre été mise à la disposition des organisations syndicales, de manière à ce que celles-ci puissent consulter les dossiers de leurs membres en ligne, également par le biais de l'accès sécurisé. Les informations sont structurées de manière claire et rédigées dans un langage lisible et compréhensible. Le client est en outre certain de disposer des informations les plus récentes, étant donné que l'application est une copie en ligne de la banque de données informatique du Fonds. Ceci implique que toute modification apportée dans le système informatique par un gestionnaire de dossier est également directement visible pour le citoyen dans l'application internet.

En 2005, le Fonds a élargi le projet d'e-government à un service mail gratuit. Dès qu'une modification importante est apportée dans le dossier personnel, un e-mail est automatiquement envoyé au travailleur. Le Fonds informe ainsi ses clients de manière proactive qu'une décision a été prise dans le dossier d'entreprise, qu'il manque des informations dans le dossier personnel, qu'un paiement a été effectué, etc. En 2005, l'application internet a également été rendue accessible à l'ensemble des Bureaux du chômage.

Pour combler le "fossé informatif" entre les citoyens qui ont accès à internet et ceux qui ne l'ont pas, le Fonds a utilisé d'autres moyens de communication. Dès 2008, le Fonds a ainsi proposé le service SMS. Grâce à ce service, dorénavant, un travailleur victime de la fermeture de son entreprise peut être informé des principales modifications apportées dans son dossier en recevant un SMS gratuit sur son GSM. Depuis la mise en production de ce service SMS, 3 230 travailleurs ont choisi de suivre leur dossier via leur GSM. Toutes les personnes victimes d'une fermeture ayant droit aux mêmes informations qu'elles aient ou non accès à internet et qu'elles aient ou non un GSM, depuis 2009, le Fonds offre également la possibilité de suivre un dossier par lettre. Toute personne s'inscrivant à ce service reçoit une lettre contenant des informations quant aux changements survenus dans son dossier. Jusqu'à présent, 259 personnes ont fait le choix d'être informées par lettre.

En 2010, le Fonds a ainsi comblé le "fossé informatif" en offrant proactivement à toutes les personnes victimes d'une fermeture des informations sur leur dossier par le biais d'internet, d'un SMS ou d'une lettre si celles-ci le souhaitent.

Par analogie avec le projet d'e-government "e-gofso" destiné aux citoyens et aux organisations représentant les travailleurs, le Fonds a développé, en collaboration avec l'Office national de sécurité sociale, l'application internet "e-cur" destinée, elle, aux curateurs. Le groupe cible a été étroitement impliqué dans le développement de ce projet. En collaboration avec les Barreaux francophone et néerlandophone, une dizaine de curateurs issus des deux parties du pays se sont montrés prêts à collaborer étroitement avec le Fonds dans un groupe de travail sur le projet "e-cur". Il s'agit d'une application mise au point par et pour les curateurs. Cette application internet permet aux curateurs ainsi qu'à leurs collaborateurs de consulter en ligne leurs dossiers de faillite, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Outre des informations sur les faillites actives, l'on y trouve également des informations sur des dossiers et des paiements clôturés. "E-cur" offre en outre la possibilité de télécharger un aperçu des paiements dans un fichier Excel. La mise en production de cette application internet est la première phase opérationnelle du passage à une communication entièrement interactive. L'année 2010 verra la mise en service d'un service e-mail qui informera les curateurs par faillite qu'un questionnaire électronique est disponible dans "e-cur".

Les applications e-government "e-gofso" et "e-cur" ont été nominées par Agoria ICT pour les e-gov awards, un événement au cours duquel sont récompensés les meilleurs projets d'e-government.



5 étoiles: une récompense pour les années d'efforts

En 2009, le Fonds s'est vu décerner une récompense externe par la European Foundation for Quality Management (EFQM). Le modèle EFQM, qui se compose de 9 critères (leadership, politique et stratégie, personnel, partenariats et ressources, processus, résultats clients, résultats personnel, résultats collectivité et résultats performances-clés), a permis d'examiner le degré d'excellence du Fonds.

Le Fonds a commencé par procéder, en date du 5 mai 2009, à une auto-évaluation, un exercice au cours duquel des scores ont été attribués à 50 questions se rapportant aux 9 critères du modèle EFQM. Sur la base des résultats obtenus, le Fonds a ensuite introduit un dossier de candidature contenant une présentation générale ainsi que des exemples argumentés par critère, après quoi il a participé, en date du 3 juillet 2009, à un workshop interactif en compagnie de 2 assesseurs externes de l'EFQM en vue de recueillir des arguments supplémentaires. Pour finir, lors de leur visite sur place en date du 24 août 2009, ces assesseurs ont testé les arguments sur le terrain et attribué au Fonds un score final de 504 points.



En septembre 2009, le Fonds s'est vu décerner un certificat Recognised for Excellence assorti de 5 étoiles, à savoir le plus grand nombre d'étoiles pouvant être obtenu. Cette récompense fut un couronnement des efforts qui ont été fournis tout au long de ces années aux fins de devenir une organisation performante et orientée vers le client, notamment grâce à la réalisation de mesurages à l'aide de tableaux de bord, à l'adoption d'une approche proactive, à la digitalisation et à l'informatisation, à la mise sur pied d'un service clientèle, à l'enthousiasme du personnel, etc. Ce certificat est une reconnaissance externe et le Fonds fait ainsi partie des organisations qui excellent. La première application du modèle EFQM a entraîné quelques domaines d'amélioration pour affiner et promouvoir l'approche de qualité du Fonds.

Statistiques sur les pertes d'emploi consécutives à une faillite

Chaque mois, le Fonds publie sur le site web de l'ONEM des statistiques concernant le nombre de faillites d'entreprises occupant du personnel et le nombre de pertes d'emploi entraînées par ces faillites. Ces statistiques servent également de base aux prévisions budgétaires.

Le graphique en annexe donne un aperçu de l'évolution du nombre de faillites et du nombre de pertes d'emploi depuis les premiers mesurages (situation au 4 août 2010).





30 ans d'évolution des BC

Introduction

Les bureaux du chômage jouent un rôle très important dans l'exécution des missions de l'ONEM. Ce sont eux qui appliquent les réglementations au quotidien. Ce sont eux qui prennent notamment toutes les décisions individuelles vis-à-vis des assurés sociaux.

80 % des agents de l'ONEM sont d'ailleurs occupés dans les 30 bureaux du chômage (BC). L'évolution des bureaux du chômage est ici illustrée par deux témoignages personnels: celui d'Alain Mayaux, directeur du BC Mons, et celui d'Eddy De Knock, directeur du BC Gand.

Ce texte ne prétend pas être l'histoire correcte, unique et complète des 30 BC. Il est à vrai dire une synthèse personnelle des expériences et de la vision de deux collaborateurs de l'ONEM qui ont connu la période entre 1980 et 2010 dans un certain nombre de BC. Ils avaient une position privilégiée, celle de directeur d'un BC.

Dans un premier temps vous lirez une évocation de quelques caractéristiques et évolutions importantes des bureaux, à travers sept textes thématiques (Alain Mayaux, directeur du bureau de Mons), ensuite vous parcourrez le récit d'une carrière multiple à l'ONEM, depuis les premiers pas au Bureau de Gand jusqu'à la fonction de directeur du même bureau (Eddy De Knock).



Portraits d'un bureau du chômage

par Alain Mayaux

L'ONEM proche de son public

Une des particularités de l'ONEM est la décentralisation de ses activités.

Elle s'exprime de deux manières: d'une part, la grande majorité du personnel et des activités est localisée dans les arrondissements et d'autre part, toutes les décisions individuelles sur les dossiers des allocataires sont prises dans les bureaux du chômage.

Une proximité profitable aux allocataires

Le réseau des 30 bureaux garantit aux allocataires de trouver réponse à leurs questions sans devoir se déplacer vers la capitale; chaque mois, ce sont en moyenne 43 000 personnes qui passent la porte d'un bureau régional sans y avoir été convoquées, et il semble évident que ce chiffre serait moins élevé sans la proximité d'une information fiable et d'un accueil de qualité.

La proximité des BC, c'est aussi pour le visiteur le gage d'une relation de confiance, l'assurance d'être écouté par des personnes qui parlent le même langage, qui connaissent les entreprises et les quartiers dont on leur parle. Pour les germanophones, un service en allemand est assuré par le Bureau de Verviers, et des permanences sont assurées à Eupen.

C'est aussi et surtout la garantie de s'adresser au bon interlocuteur, de savoir qu'on se trouve dans les lieux où les décisions ont été prises, avec la possibilité - si nécessaire - de s'entretenir directement avec la personne qui gère son dossier.

La compétence de l'ONEM étant territoriale, le dossier d'un allocataire sera traité par plusieurs bureaux successifs au gré de ses déménagements dans diverses régions du pays. Cela ne pose plus de problème depuis l'introduction de l'application Digital, qui permet la consultation des images d'un dossier depuis n'importe quelle implantation de l'ONEM.



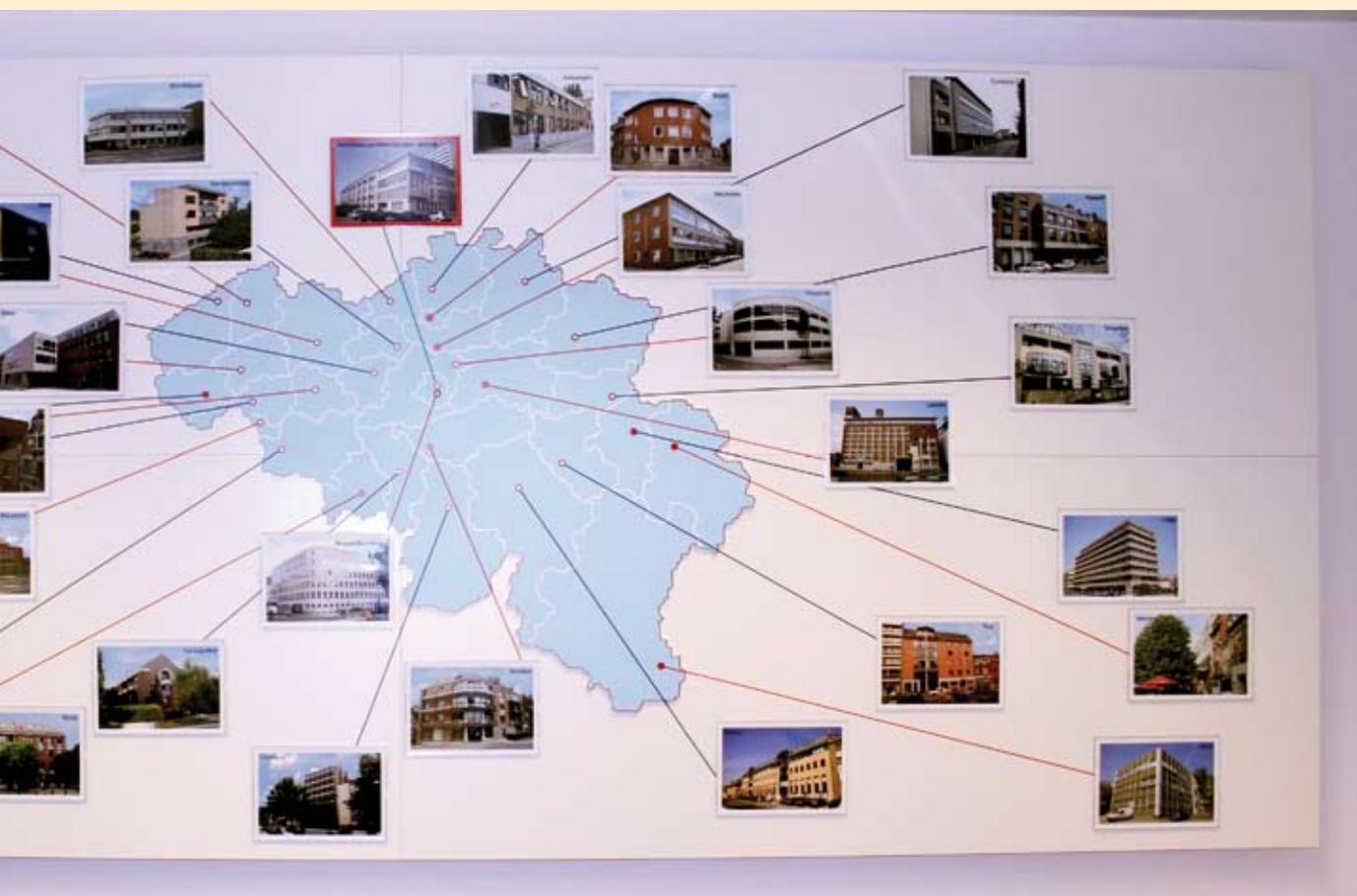
Une proximité profitable aux collaborateurs

Cette décentralisation est aussi une opportunité pour les collaborateurs de l'ONEM, qui peuvent y trouver la possibilité de travailler à proximité de leur domicile, avec tout ce que cela offre en termes de qualité de vie.

Le revers de la médaille est pour certains le désagrément d'être confronté au dossier ou à la visite d'un proche, une connaissance, un voisin, un parent. La déontologie empêche toutefois de traiter le dossier d'une personne avec laquelle on a une telle relation.



Evolution



Une proximité profitable à l'organisation

Cette décentralisation et cette proximité sont aussi profitables à l'organisation dans son ensemble, parce qu'elles contribuent à l'adaptabilité de l'ONEM.

D'une part, chaque bureau a sa propre dynamique de changement et peut rapidement s'adapter en fonction de ses besoins: renforcer l'accueil à tel endroit, cibler tel type de contrôle ailleurs, ou encore mener telle action de formation à un autre endroit, ...; il en découle une adaptation aux besoins bien mieux réussie que dans le cadre d'une structure centralisée.

D'autre part, le contact quotidien et direct avec le public informe sur l'évolution de celui-ci, de ses attentes, de ses critiques, et cela permet - via une bonne remontée de l'information - d'adapter le cas échéant la réglementation, les procédures, les formulaires, ...

Besoin de coordination

Qui dit décentralisation ne dit pas nécessairement disparité de traitement. Si des différences significatives ont existé par le passé, la coordination entre les 30 bureaux et l'uniformité des méthodes de travail sont aujourd'hui garanties par de nombreux instruments: tableaux de bord, réunions mensuelles des directeurs, suivi assuré par la direction Audit interne ... Elles sont aussi soutenues par les bureaux eux-mêmes qui, sur une base provinciale ou subrégionale, peuvent se concerter sur différentes matières pour promouvoir l'harmonisation des décisions.

A votre service!

Si l'accueil du public constitue aujourd'hui une dimension importante du travail dans les bureaux, il n'en a pas toujours été ainsi.

A la création de l'Office, les bureaux régionaux avaient pour double vocation d'une part le placement des chômeurs et la réadaptation professionnelle, et d'autre part la détermination du droit à l'indemnisation et le contrôle des caisses de chômage. Sans doute faut-il voir dans le volet placement l'origine de ce qui deviendra une vraie politique d'accueil. Mais le chemin aura été long ...

Au moment de la séparation des activités en 1979, les services de placement ont gardé cette activité en prise directe avec les demandeurs d'emploi, alors que les services du chômage gardaient une activité essentiellement axée sur le traitement de dossiers.

Il était encore fréquent, début des années '90, d'entendre que le rôle d'information des demandeurs d'emploi était la compétence exclusive des organismes de paiement (c'était d'ailleurs explicitement prévu par l'article 24 de l'AR du 25.11.1991 portant réglementation du chômage).

L'accueil - au sens où on l'entend aujourd'hui - était quasiment inexistant dans les bureaux, et le service Accueil avait pour mission essentielle d'orienter les visiteurs convoqués vers le local adéquat. L'accueil téléphonique n'était guère plus développé.

Plusieurs facteurs ont permis une évolution vers un service plus axé sur l'accueil et le client.

Des facteurs légaux: plusieurs textes contraignants, comme la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, la charte de l'assuré social ou encore la loi sur la publicité de l'administration, ont contribué à modifier le rapport entre l'administration et ses administrés. L'administration doit désormais communiquer, se justifier, ouvrir ses portes, expliquer, conseiller, s'exprimer dans un langage clair, mentionner des personnes de contact, ... Tout cela jouera un rôle dans le résultat que nous connaissons aujourd'hui.



Des facteurs sociétaux: cause ou effet des textes légaux évoqués ci-dessus, une nouvelle conception de l'administration voit le jour dans les années '90: les notions d'assujetti ou d'administré cèdent la place à celles d'allocataire, de bénéficiaire, d'assuré social et enfin de client. Le concept de citoyen-client est né, et marquera aussi les mentalités et les procédures.



Des facteurs fonctionnels ont aussi joué un rôle: d'une part, la multiplication des plans d'embauche a obligé des milliers de demandeurs d'emploi à pousser la porte des bureaux en vue de s'y faire délivrer telle ou telle attestation, d'autre part, le succès de l'interruption de carrière - pour laquelle il n'y a pas d'intermédiaire entre l'ONEM et le bénéficiaire - a aussi intensifié les contacts directs entre les bureaux et les citoyens. D'une manière générale, il faut aussi signaler que la complexité exponentielle de la réglementation a contribué à ce que davantage de personnes s'adressent aux guichets de l'ONEM.

Enfin, il ne faudrait ni oublier ni sous-estimer les facteurs organisationnels, qui relèvent d'un choix délibéré du management de l'ONEM. Parmi d'autres, nous retiendrons trois temps forts:

- au moment de la rédaction de la Mission, il a été choisi d'intégrer dans les activités fondamentales, celle d'informer toutes les personnes concernées sur leurs droits et devoirs, et dans les valeurs partagées, celles de la disponibilité et du service axés sur le client;
- fin des années '90, l'ONEM fut la première administration fédérale à organiser une enquête de satisfaction de ses visiteurs (projet Consulto); des enquêteurs de la société Ipsos ont ainsi questionné plus de 2 000 visiteurs répartis sur les 30 bureaux. Il en est découlé de nombreuses actions d'amélioration, mais surtout une forte prise de conscience de l'importance d'un accueil de qualité;
- plus récemment, et on le retrouve dans les versions successives des contrats d'administration, plusieurs engagements de l'ONEM concernent directement le service au client: la définition d'heures minimales d'ouverture au public, le renouvellement annuel de l'enquête de satisfaction du public, la réponse à 80 % des courriers dans un délai de 14 jours, ...

Les résultats sont à la hauteur des investissements.

- plus de 60 000 visiteurs, tous publics confondus, sont reçus en moyenne chaque mois dans les bureaux;
- ce chiffre doit être mis en relation avec la dernière enquête de satisfaction des visiteurs (septembre et octobre 2009) qui donnait un taux de 74,1 % de visiteurs globalement satisfaits ou très satisfaits (avec 21,7 % d'indécis et seulement 4,2 % de mécontents);
- il est à remarquer que ce taux de satisfaction monte à 90,4 % lorsqu'il s'agit d'évaluer l'attitude du personnel;
- le souci du service au public se traduit aussi dans le traitement des courriers, puisque, pour le 1^{er} semestre 2010, les demandes d'informations - tous types confondus - ont obtenu une réponse dans les 14 jours pour 98,9 % des cas.

Main dans la main!

L'Office national de l'emploi ... est loin d'être seul à s'occuper de l'emploi. L'évolution historique a voulu qu'un rôle important soit dévolu aux organismes de paiement, et que plus tard un volet important du travail de l'ONEM soit confié aux organismes régionaux.

Cette même évolution historique n'a cependant pas voulu que tous ces organismes travaillent spontanément main dans la main ...

La communication n'a pas toujours été optimale avec les organismes de paiement ce qui a parfois généré un sentiment de méfiance.

Les choses ont heureusement bien évolué, sous l'effet de divers facteurs. La complexité croissante de la réglementation et des ses applications techniques a obligé les uns et les autres à se parler davantage; ensuite une autre génération d'interlocuteurs est arrivée et a pris conscience de ce que tout le monde travaillait finalement dans un même but: l'indemnisation correcte et rapide des demandeurs d'emploi. Dans plusieurs bureaux, des échanges ont été organisés, sous forme de journées de découverte, en vue de mieux connaître les modes de fonctionnement réciproques, et aujourd'hui, dans tous les bureaux, des réunions périodiques associent les représentants des organismes de paiement et du BC. On y évoque les difficultés soulevées par une nouvelle réglementation ou une nouvelle procédure, les dispositions à prendre lors d'une situation particulière (fermeture d'une entreprise, catastrophe naturelle, ...), les corrections à apporter à des erreurs constatées de part et d'autre, les changements d'organigramme, ...

Avec les organismes régionaux non plus, les relations n'ont pas été immédiatement optimales. C'est un des dommages collatéraux de la séparation de corps et de biens en 1989: l'ONEM et les nouvelles entités, en évoluant dans des missions très différentes, ont développé des cultures d'entreprise assez opposées, avec à la clé des incompréhensions et un dialogue parfois trop réduit au niveau local.

Là aussi les choses ont bien progressé, notamment par la même prise de conscience de servir un intérêt commun, et aujourd'hui dans tous les bureaux, des rencontres ont lieu régulièrement avec les représentants des organismes régionaux. La mise en œuvre de l'activation du comportement de recherche d'emploi (DISPO), à partir de 2004, a aussi rendu plus cruciaux les contacts avec ces organismes.

Si les organismes de paiement et les organismes régionaux ont cette relation privilégiée avec les bureaux, ils sont cependant loin d'en être les seuls partenaires.

Parmi les autres partenaires institutionnels, on retrouve:

- les CPAS: depuis 1999, les bureaux sont tenus d'avoir un contact annuel avec les CPAS de leur ressort; au départ consacrés à l'indemnisation rapide des personnes aidées par les CPAS (dans le cadre du projet Uniproc), ces contacts sont devenus plus riches et sont l'occasion de communiquer sur les nouveautés réglementaires et autres qui peuvent concerner les publics communs;
- l'Auditorat du Travail et les autres services d'inspection sociale, avec lesquels les bureaux de l'ONEM sont de plus en plus amenés à collaborer dans le cadre de la lutte contre la fraude organisée.

Parallèlement à ces figures imposées, chaque bureau garde la possibilité de construire des partenariats avec d'autres acteurs locaux, en fonction de ses particularités et des sollicitations de son environnement. A tel endroit le service Dispo entretiendra des relations étroites avec une ASBL d'insertion de chômeurs de longue durée; à tel autre endroit le service Info-Attestations organisera des séances d'échange avec les guichets d'entreprise ou avec les secrétariats sociaux; à tel autre endroit, encore, ce seront les agences d'intérim qui demanderont un contact privilégié avec plusieurs services du BC.

Au-delà du fait qu'elle rend le service à la société plus complet, plus cohérent et plus efficace, chacune de ces démarches est aussi une chance d'approcher d'autres personnes et d'autres réglementations, de mieux comprendre ce que l'on fait, et de rendre le travail encore un peu plus valorisant.



A la pointe de la communication

Les bureaux de l'ONEM, comme la plupart des services publics, ont très longtemps vécu en vase clos: soit on considérait qu'il n'entraînait pas dans les attributions d'une administration de commenter son action, soit on estimait qu'il était vain d'espérer changer l'image poussiéreuse du fonctionnaire.

De leur côté, ni le public ni les médias ne témoignaient un grand intérêt pour le fonctionnement de l'administration, a fortiori quand le fonctionnement était bon.

La création à l'ONEM d'une direction Communication en 1999, ainsi que la prise de conscience générale de ce que le service au public serait encore meilleur si le public connaissait mieux l'administration et ses mécanismes, ont progressivement amené les bureaux de l'ONEM à prendre des initiatives originales.

Le point de départ de cette dynamique est peut-être à situer en 1999 au bureau de Mons, avec l'organisation d'une toute première Journée Portes Ouvertes. Il s'agissait alors d'une organisation propre au bureau, soutenue par les moyens logistiques de la direction Communication. Le but - dans un contexte où il était critiqué pour sa politique de sanction - était de démontrer que l'ONEM était une administration remplissant pleinement sa mission de justice sociale: l'accent était mis sur le fonctionnement global de la sécurité sociale, sur le volume des allocations et les délais de traitement, sur l'accueil et l'information des visiteurs, ainsi que sur les instruments de gestion (les tableaux de bord) permettant de garantir cette qualité de service.

Cette opération fut rééditée en 2000, 2001, 2002, 2004, 2005 et 2008, et sur les 10 dernières années 22 bureaux du chômage ont ainsi au moins une fois ouvert leurs portes au public.

La création de la fonction de correspondant de communication - le relais de la direction Communication dans chaque bureau ou direction - a aussi largement contribué à développer et améliorer la communication externe au niveau régional. De ponctuelle, intuitive et réactive, elle est devenue systématique, professionnelle et proactive.



On y retrouve les ingrédients habituels d'une communication d'entreprise: rédiger une communiqué de presse sur une nouvelle mesure, ou organiser une conférence de presse sur les résultats locaux du rapport annuel sont désormais des tâches de routine. Il est aussi devenu fréquent de voir un directeur ou un correspondant de communication s'exprimer devant les caméras d'une télévision régionale.

On y retrouve aussi d'autres éléments moins conventionnels: tel BC organise une exposition d'œuvres d'artistes chômeurs pour promouvoir la nouvelle réglementation en la matière, tel autre BC organise des sessions d'information dans les écoles, tels autres encore vont à la rencontre du public dans les bourses à l'emploi ou les salons pour candidats entrepreneurs.

La démarche est toujours la même: jouer la transparence, réduire la distance avec le public et réduire sa méconnaissance (légitime) d'une réglementation complexe et d'une institution imposante, en vue de proposer à la société un service et une relation de meilleure qualité.

Vive le changement!

Ce n'est ni la Silicon Valley, ni le Salon des Inventeurs, mais ça y ressemble quand même un peu. Sur les seules dix dernières années, 735 projets d'amélioration, sous forme de plans d'action, ont été lancés dans les 30 bureaux de l'ONEM. Cela représente presque une moyenne de 25 projets par BC sur ces 10 ans.

Les BC progressent via deux types de plans d'action: les volets obligatoires et les volets libres, mais aussi via de nombreuses actions ponctuelles d'amélioration.

Les volets obligatoires font l'objet d'un choix du top management, qui se fonde sur les informations en sa possession: le scanning de l'environnement, l'analyse des risques, les enquêtes de satisfaction du personnel et des visiteurs, ... Deux choses sont à remarquer à ce propos:

- même dans ces volets obligatoires, une grande liberté est laissée aux bureaux pour le choix de leurs actions concrètes; quand en 2002, le thème imposé est l'amélioration de la satisfaction du personnel, tel bureau décida de travailler sur la décoration des locaux, pendant que tel autre portait ses efforts sur la formation interne. Il en est de même lorsque le volet obligatoire porte sur la promotion d'une application informatisée pour les employeurs (projet E-Tempor@ en 2005) ou sur la gestion des documents électroniques (2009): chaque bureau conserve son autonomie pour définir sa stratégie locale;
- il est courant que les volets obligatoires soient directement inspirés d'un plan d'action mis en œuvre par un bureau et retenu comme bonne pratique. Ainsi en 2010, le volet obligatoire qui impose la réalisation d'actions de sensibilisation à la santé et au bien-être, est l'héritier direct d'un même projet réalisé au bureau de Mons en 2009.

Les volets libres sont pour les bureaux l'occasion de s'atteler - sous la forme d'un projet, c'est-à-dire de manière réfléchi, collective et structurée - à la résolution d'un problème local. Ces projets peuvent viser des objectifs très divers: améliorer le traitement d'un type de dossiers, fluidifier l'accueil du public, accroître la satisfaction des collaborateurs, réduire le coût d'une activité, organiser ou consolider une polyvalence sur une activité, sensibiliser à des comportements, améliorer la communication interne ou externe, sauvegarder une connaissance menacée de disparaître, ...

Ce que nous appelons les actions ponctuelles, ce sont les initiatives mises en œuvre au niveau d'un bureau, et qui ne nécessitent pas d'être menées sous la forme d'un projet. C'est par exemple la création d'un outil de gestion informatisé pour une activité, l'organisation d'une manifestation de relations publiques, une formation spécifique, une rencontre avec un partenaire privilégié, ...

Concrètement, chaque début d'année, le staff de chaque bureau analyse sa propre situation, identifie les points à améliorer et sélectionne les projets et les actions à réaliser. L'exercice, qui pour plusieurs bureaux a lieu au Centre d'Etudes de Walcourt, délivre des trésors de créativité.





Présentation d'une bonne pratique lors de la journée d'études, le 11 mai 2010.

Parmi les centaines d'expériences réussies, l'éventail des thèmes abordés est très large. On y retrouve notamment:

- des projets orientés sur la formation: un système de coaching qui permet aux collaborateurs qui reçoivent une nouvelle tâche d'être accompagnés pendant 3 mois par des collègues expérimentés (Roulers, 2007); le développement de 8 modules de formation sur des applications informatisées utiles à tous les collaborateurs: meilleure exploitation de l'e-mail, de l'intranet, du programme de gestion du temps de travail, ... (Bruxelles, 2009);
- des projets orientés sur le développement durable: un projet de réduction de 20 % de la production de déchets et de 10 % de la consommation d'électricité (Arlon, 2007), et le développement d'une approche spécifique afin de sensibiliser au maximum les collaborateurs à adopter un comportement responsable dans leur travail (Liège, 2010);
- des projets orientés sur l'organisation du travail: organisation d'une journée d'étude sur le thème de la violence auprès des métiers d'accueil (Hasselt, 2005); des sessions d'information réciproques avec les organismes de paiement en vue de mieux connaître les méthodes et contraintes des uns et des autres (Alost, 2006);
- des projets orientés sur la gestion: développer un outil de pilotage quotidien des activités, sous forme de tableaux clignotants (Mons, 2000); informatiser la gestion des commandes de formulaires (Bruges, 2005);
- des projets orientés sur la communication externe: établir un inventaire des groupes à risque, des tissus intermédiaires et des personnes de contact à atteindre (Bruxelles, 2002); informer correctement tous les travailleurs d'une grosse entreprise en restructuration (Tongres, 2004).

Quand un projet dépasse les murs d'un bureau ...

Si la plupart des projets sont conçus à l'échelle d'un bureau, il arrive cependant que des projets soient menés simultanément par plusieurs bureaux; ce fut le cas en 2005 lorsque les cinq bureaux du Hainaut décidèrent de travailler ensemble à l'harmonisation des décisions en matière de Litige, ou encore en 2007 lorsque les bureaux d'Anvers et Turnhout adoptèrent une même démarche pour les dossiers DISPO.

Outre que certains de ces projets locaux deviennent des volets obligatoires (voir ci-dessus), d'autres - qui sont identifiés par le Top Management comme bonnes pratiques - sont aussi présentés à l'ensemble du personnel d'encadrement lors des Journées d'Etude bisannuelles.

D'autres enfin donnent directement naissance à des projets stratégiques nationaux. Le projet Discover, par exemple, qui vise depuis 2003 à promouvoir la connaissance réciproque de l'AC et des BC, est directement inspiré des "contrats-découverte" développés dans plusieurs BC en vue de décloisonner les services.



Evolution

Les raisons du succès?

Elles sont évidemment multiples. Mais nous pouvons en identifier au moins 5:

- la vision et l'engagement des fonctionnaires dirigeants;
- la structure même de l'ONEM: l'organisation en 30 bureaux permet plus de souplesse et d'adaptabilité qu'une lourde structure centralisée;
- l'autonomie laissée aux bureaux: le fait de pouvoir définir soi-même, au niveau local, les stratégies d'amélioration, est un gage d'engagement et d'acceptation;
- l'aide du Change Management Team: chaque projet fait l'objet d'une validation et - le cas échéant - de propositions d'amélioration de la part du CMT; c'est un soutien méthodologique utile et bien rassurant;
- l'environnement propice à l'innovation: d'une part, le management est réceptif aux initiatives d'amélioration, les collaborateurs peuvent constater qu'une simple idée formulée au niveau local peut devenir un grand projet stratégique national; et d'autre part, l'environnement de l'ONEM - qu'il s'agisse de l'environnement technologique, réglementaire ou sociétal - est extrêmement changeant, et il réclame des adaptations constantes.

En 75 ans d'existence des BC, la seule chose permanente ne serait-elle pas le changement?

Directeur d'un BC: un métier pas comme les autres

On peut donner la même partition à 30 orchestres différents, on entendra 30 musiques différentes. On reconnaîtra évidemment le morceau, mais une oreille attentive remarquera les nuances entre les interprétations.

A bien y réfléchir, peu d'images correspondent aussi bien à un directeur de BC que celle d'un chef d'orchestre: tout comme le chef d'orchestre, le directeur ne joue d'aucun instrument, ce n'est pas lui qui traite les dossiers (en dehors des dossiers particuliers, comme les demandes de dérogation) mais c'est lui qui veille à la cohésion de l'ensemble, au respect du rythme imposé (les délais!), c'est lui qui indique les moments où il faut donner un effort particulier et ceux où on peut relâcher la pression, c'est lui qui s'assure que toutes les notes seront jouées, qu'il y aura toujours du personnel et du matériel en suffisance, ...

Les directeurs - ou "inspecteurs régionaux" - étaient autrefois quasi exclusivement des juristes, d'excellents spécialistes de la réglementation du chômage (et de l'admissibilité en particulier), et les personnes de référence au sein des BC pour les questions les plus pointues. La mission principale était de garantir le respect intégral de la réglementation.

Progressivement, dès les années 80 mais surtout à partir des années 90, la fonction va se transformer. Cette mutation trouve sa source à la fois dans la politique de la maison, avec l'organisation dès 1983 des premières formations au management pour le personnel d'encadrement, et dans les effets combinés de plusieurs évolutions de l'administration et de la société en général; retenons-en 4 parmi bien d'autres:

- le secteur public prend conscience de l'importance de la gestion des ressources humaines, et les directeurs sont dorénavant invités à motiver leur personnel, à développer ses compétences, à souder les équipes ... Avec un effectif moyen de 108 personnes par BC, le jeu en vaut la chandelle!
- dès lors que des normes contraignantes imposent des délais de traitement ou de paiement, l'ONEM met en œuvre des instruments de suivi de ces délais, et voilà les directeurs priés de suivre ces délais au jour le jour, d'organiser le travail en conséquence, et d'apporter les corrections là où c'est nécessaire; quand on sait qu'en

moyenne chaque BC gérait en 2009 les dossiers de 43 000 personnes pour un montant d'allocations de 300 millions, ce rôle de gestionnaire prend tout son sens;

- la société réclame de la transparence, la communication devient une dimension importante de la vie d'une administration, et dans la foulée les directeurs deviennent des représentants ou des porte-parole officiels de l'ONEM;
- les mutations technologiques, réglementaires et sociétales imposent une adaptation constante à l'environnement, anticiper et gérer les changements deviennent des activités vitales, et les directeurs se voient amenés à piloter des projets novateurs tant au niveau local qu'au niveau national.

Le métier de directeur implique donc aujourd'hui de savoir combiner la gestion du personnel, le suivi et l'amélioration des délais et de la qualité, la responsabilité d'un bâtiment, l'organisation de formations, la prévention des agressions, l'entretien de bonnes relations avec les partenaires, l'animation de la communication interne, et bien d'autres choses encore.

Ces nouvelles missions, la charge qu'elles représentent, et surtout la dose d'imprévu qui les entoure, ont eu et ont encore pour effet d'inciter les directeurs à déléguer davantage leurs pouvoirs. Déléguer les décisions administratives, évidemment: le temps n'est plus, où le directeur signait personnellement toutes les décisions d'octroi ou de refus des allocations. Déléguer aussi certaines autres tâches, en fonction des affinités et des compétences de chacun.

Cette aptitude à déléguer, et à bien déléguer, est sans doute la clé de la réussite d'un directeur: ce n'est que bien secondé et bien entouré, qu'il peut réellement donner le meilleur de ses prestations.

Organisateur, communicateur, manager, animateur de réunions, porte-parole, chef de projet, conciliateur ou expert, le directeur est bel et bien une sorte de chef d'orchestre. Mais comme tout chef d'orchestre, fût-il le meilleur, il n'est rien sans ses musiciens, et il doit toujours se rappeler que les bons résultats d'un bureau ne sont obtenus que grâce à des collaborateurs compétents et enthousiastes!

Une tendance croissante à la solidarité

Dans le tour d'horizon de ce qui a changé la vie des bureaux, on ne peut passer sous silence la tendance croissante à la solidarité.

Solidarité interne et le rôle des chefs

Il n'est pas exagéré d'écrire qu'ont longtemps existé, au sein d'un même BC, des cultures de service. Les façons de concevoir son travail (et surtout celui des autres!) étaient ça et là teintées de corporatisme, voire de condescendance. D'une manière générale, les activités étaient bien cloisonnées, et peu d'agents connaissaient le travail de leurs voisins de palier.

Autant dire qu'il n'était pas aisé de convaincre le collaborateur du service A d'aller renforcer le service B: "ce n'est pas mon travail, et dans le fond, s'ils sont en difficulté, c'est quand même de leur faute!".

Si tout corporatisme n'a pas entièrement disparu aujourd'hui, les choses sont quand même bien différentes. Le changement est en grande partie à mettre au crédit des chefs, et notamment des chefs de groupe. Vraies chevilles ouvrières des BC, souvent spécialistes de leurs matières, les chefs de groupe sont un relais précieux entre les agents et la hiérarchie. A mesure que les chefs de groupe ont été impliqués et formés à la gestion, et sensibilisés à l'offre au public d'un service de qualité, il est devenu plus facile de communiquer sur les bienfaits de la solidarité interne, et d'expliquer aux collaborateurs du service A que les difficultés du service B sont légitimes.

Plusieurs BC ont aussi mis en œuvre des moyens variés pour décloisonner les services et encourager les renforts réguliers ou ponctuels: organisation de "contrats-découverte" (possibilité de découvrir le travail d'un service pendant une ou plusieurs journées), formations transversales, développement de la polyvalence, ...

Les collaborateurs eux-mêmes ont intégré la valeur du service au public, et compris que c'est le BC tout entier qui a des objectifs à atteindre, et pas un service en particulier. Il ne sert à rien d'être le meilleur service Litige du pays s'il n'y a personne à l'Expédition pour envoyer les décisions, comme il serait ridicule d'être le meilleur service Admissibilité du pays alors que dans le même temps les déclarations de chômage temporaire ne seraient pas vérifiées.

Aujourd'hui, la solidarité entre services est entrée dans les mœurs et dans la routine, qu'il s'agisse de faire face aux pics de travail saisonniers (comme la forte hausse des demandes d'interruption de carrière en septembre) ou aux difficultés accidentelles (comme un taux de maladie élevé dans un service ou l'envoi d'un agent en formation).



Evolution

Solidarité externe

Ce qui est vrai entre services depuis déjà très longtemps, est devenu une réalité récente entre les BC eux-mêmes. En cas de difficulté passagère dans un BC, il est devenu fréquent que le travail excédentaire soit réparti entre plusieurs autres BC.

Ce ne fut pas une évolution simple, en partie pour les mêmes raisons “mentales” qui freinaient la solidarité entre services, et en partie en raison de la réglementation, qui bétonne la compétence géographique des directeurs.

Les freins “mentaux” ont été vaincus par la communication, par la prise de conscience que réaliser les engagements de l'ONEM (notamment ceux du Contrat d'Administration) relève d'un travail d'équipe, et par les garanties offertes par le suivi de l'audit interne: un BC est aidé par un autre lorsqu'il est objectivement établi qu'il ne peut sortir de l'ornière ni par ses propres moyens, ni avec les moyens de l'équipe spéciale de l'audit interne.

Les freins technico-réglementaires ont été vaincus dans un premier temps par le déplacement des collaborateurs: un agent du BC untel se déplaçait dans un autre BC pour y traiter des dossiers. Cette solution laissait cependant à désirer, parce que le déplacement était vécu par le collaborateur déplacé comme une perte de qualité de vie. Les moyens techniques, et notamment la digitalisation de tous les documents, ont permis d'inverser le flux: ce sont maintenant les dossiers qui se déplacent vers les BC où une marge de manœuvre existe. Un calculateur du bureau de Namur peut ainsi être amené à traiter des dossiers du bureau de Tournai, tout comme un vérificateur de Tongres peut vérifier des dossiers d'Ostende. C'est aussi devenu une pratique courante pour le traitement des listings de détection de la fraude, pour lesquels les BC des grandes villes comme Bruxelles et Anvers totalisent un nombre de cas insurmontable pour leur personnel, et pour lesquels le travail est équitablement réparti entre les autres BC.

Ce pourrait être une belle devise pour la sécurité sociale: solidarité bien ordonnée commence par soi-même.



Le récit personnel d'un témoin oculaire *par Eddy De Knock*

Avril 1976, à la recherche d'un emploi et en service à l'ONEM ...

Été 1974: études universitaires terminées et dans l'attente d'être appelé par l'armée belge pour le service militaire. Trouver du travail ne sera pas vraiment un problème, tel est le sentiment général parmi les jeunes diplômés. Mais le phénomène est bien connu sur le marché de l'emploi à l'époque: aucun employeur n'est évidemment assez fou pour m'engager dès maintenant, car bientôt - personne ne sait quand - je dois faire mon service militaire. Il s'agit de se débrouiller un peu et donc, de s'occuper. Un petit travail par-ci par-là, comme faire la plonge dans le secteur horeca ou participer à un "examen de l'Etat" au SPR. Je fais, en outre, pour la première fois de ma vie, connaissance avec l'ONEM. Mon placeur m'a trouvé un travail d'une semaine: de la manutention dans une brasserie. J'accepte évidemment car, primo je n'ai quand même rien de mieux à faire et, secundo je me suis laissé dire qu'on ne plaisante pas avec ces gens des services de l'emploi!

Après environ un an, ma carrière militaire commence et, 9 mois de service militaire plus tard, je suis "démobilisé". A peine deux jours plus tard: mon premier jour de travail à l'ONEM! A cette époque, on n'étudiait pas la gestion d'entreprise pour travailler à "l'Etat" et ce n'était pas non plus directement mon ambition du moment. Mais bon, à l'époque, cela ne se faisait pas de refuser un travail disponible, et plusieurs de mes ex-camarades de classe étaient, en outre, toujours au chômage. Cette situation était, disait-on, due à la crise pétrolière, mais je ne le croyais pas vraiment. Les professeurs d'économie avaient affirmé avec conviction à l'université (option économie) que l'Etat disposait à présent de tant d'instruments de régulation, que de graves crises et un taux de chômage massif étaient quasiment devenus impossibles! Bref, mon objectif était d'abord de travailler provisoirement à "l'Etat" et, puis de chercher tranquillement un "vrai" travail comme économiste, c'est du moins ce que je pensais ...

Ces premiers mois à l'ONEM ne furent pas de nature à me faire changer de point de vue. Après un accueil peu chaleureux par un portier grincheux et par la secrétaire encore plus grincheuse du directeur (qui était absent ce jour-là), je me suis retrouvé dans une sorte de bureau aquarium avec vue sur la cour intérieure, seul au monde. Le directeur m'expliquerait évidemment prochainement en quoi consisterait mon travail. Lorsqu'environ un an et demi plus tard, j'ai été muté au bureau de Bruges, je ne savais toujours pas très bien ce que l'on attendait de moi. Je passais d'une tâche nébuleuse à une autre. Ma "formation" s'était limitée à ce que l'on me remette "la coordination", une farde reprenant les textes de l'AR du 20 décembre 1963 et de l'AM du 4 juin 1964 avec le message que tout s'y retrouvait. En fait, et je l'ai entre-temps appris et expérimenté, on ne savait pas trop bien ce qu'on devait faire d'un universitaire. La carrière habituelle de l'époque consistait en effet à gravir progressivement les échelons en partant du bas pour atteindre les hautes sphères de la hiérarchie. Un jeunot, fraîchement sorti de l'école, qui ne connaissait rien du monde du travail mais qui avait immédiatement un grade de niveau 1, c'était nouveau, et on ne savait pas comment s'y prendre. Plus tard, j'ai appris que je n'avais pas été le seul à connaître de telles expériences. Mais cela a changé très rapidement les années suivantes, lorsque de jeunes universitaires ont commencé à affluer.



Evolution

Fin des années 70, en route vers la scission de l'ONEM

Arrivé à Bruges, l'amélioration était nette. En tant qu'économiste, j'étais chargé du secrétariat du comité subrégional de l'emploi, un travail clair et réel donc, et la direction locale trouvait en outre que j'apprendrais mieux à connaître le fonctionnement des services de Placement et de Formation professionnelle en y collaborant moi-même. Une pensée logique car la "formation", au sens où nous l'entendons aujourd'hui, était à cette époque totalement inexistante. Vous receviez une farde avec la réglementation, des instructions et des notes que vous deviez étudier vous-même et, pour le reste, c'est en forgeant qu'on devient forgeron, par essais et erreurs, avec des hauts et des bas. Celui qui avait de la chance trouvait quelque part un collègue expérimenté qui s'occupait de lui et le mettait quelque peu sur la voie.

Taux de chômage croissant – naissance de la prépension

Une partie de ma tâche comme économiste consistait à suivre l'évolution du marché de l'emploi local. Les problèmes économiques persistants et le taux de chômage à la hausse provoquaient beaucoup d'inquiétudes auprès des responsables politiques et autres décideurs, mais aussi une confusion intellectuelle. Les esprits étaient en effet encore fortement influencés par les "golden sixties" (années soixante) qui étaient caractérisées par un quasi plein emploi et une grande confiance dans les possibilités de l'Etat sur le plan de la politique socio-économique. Il devenait toutefois peu à peu clair que l'augmentation du nombre de chômeurs n'était pas tant due à un "accident de parcours", mais qu'elle était plutôt un problème plus vaste et plus tenace que ce que beaucoup pensaient à première vue. C'est surtout la forte augmentation du taux de chômage chez les jeunes qui était au centre des préoccupations. Et, en 1979, les économies européennes ont été touchées par la "deuxième crise pétrolière".

Au cours des années 70, de nombreuses mesures politiques ont été prises pour faire face à la situation défavorable sur le marché de l'emploi, notamment l'engagement obligatoire de jeunes stagiaires et la promotion du système CST (cadre spécial temporaire). Une pensée dominante dans la politique de l'emploi était également qu'il était préférable que les travailleurs plus âgés fassent place aux jeunes: la notion de "prépension" était née et tout le monde pensait que c'était une bonne idée. Il existait 3 formes: la prépension spéciale (à partir de 1978), la prépension légale (à partir de 1976) et la prépension conventionnelle (à partir de 1974). Seule cette dernière a survécu aux années 80 et existe - comme nous le savons tous - encore toujours.



Le service Chômage

J'avais remarqué qu'il y avait quelque part au deuxième étage du bâtiment, un service Chômage. Tout ce que j'en savais était ce qui suit. Lorsque j'ai reçu ma formation pratique dans le service Placement, il y avait de temps à autre un problème avec un demandeur d'emploi qui avait refusé une offre d'emploi ou qui avait montré un manque d'intérêt lors d'un entretien avec l'employeur. Le placeur faisait un bref rapport de cette situation. Il le remettait au service Chômage qui avait pour tâche de suspendre le chômeur quelques semaines. Voilà ce que l'on m'avait appris (il faut aussi garder à l'esprit que les services Placement et Chômage étaient simplement 2 services distincts d'un même bureau de l'ONEM). En outre, j'ignorais ce que le service Chômage faisait réellement et personne ne me l'a jamais expliqué pendant ces premières années.

Entre-temps, nous entendions parler de "régionalisation" et de "scission" de l'ONEM. Cela revenait à ce que le directeur reste à la tête de l'ensemble des services Placement, Formation professionnelle et Chômage, du personnel et des bâtiments notamment, mais qu'il n'ait plus voix au chapitre, sur le plan du contenu, quant à l'application de la réglementation du chômage. Ce dernier point deviendrait la compétence d'un "inspecteur du chômage". La raison de cette opération - selon ce que l'on nous a communiqué - était que cette nouvelle répartition des compétences permettrait au Placement de se concentrer totalement sur sa mission de base, c.-à-d. assurer la rencontre, sur le marché de l'emploi, entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. Désormais, le placeur pourrait proposer à l'employeur les meilleurs candidats, les plus appropriés et les plus motivés, sans arrière-pensée de suspension ou de vérification de la disponibilité.



Evolution

Les années 80, la période avant-gardiste des bureaux du chômage

Dès les premières années après la scission fonctionnelle (1979), les services Chômage, Placement et Formation professionnelle se sont très rapidement dissociés au niveau local. Le déplacement de l'une ou l'autre branche vers un endroit distinct s'est avéré en outre un catalyseur puissant.

Le fait que la réglementation du chômage soit restée une matière nationale, que les services Chômage aient continué d'opérer sous pavillon onémien, qu'il y ait encore une administration centrale commune et, au niveau local, une gestion commune en matière de personnel et de logistique, dissimule la naissance d'une situation totalement nouvelle dans les services Chômage. Le chef du service Chômage n'était plus sous l'aile du directeur, mais il était à présent devenu "l'inspecteur régional du chômage", doté de l'entière compétence réglementaire en matière d'application de la réglementation du chômage. En outre, il est très vite apparu dans la pratique qu'il n'avait d'autre choix que d'assurer la pleine gestion du "bureau régional du chômage". L'évolution réelle s'est déroulée à cet égard plus rapidement que l'évolution légale et officielle: les "bureaux régionaux du chômage" - nous utiliserons par facilité plus loin l'abréviation BC - étaient devenus en réalité des services autonomes.

Autonomie

A cette période, le terme "autonome" pouvait être pris au sens littéral. Les contacts avec l'Administration centrale et avec les collègues des autres BC étaient rares et se déroulaient quasiment exclusivement par écrit. Vous devez en outre garder à l'esprit que la communication était beaucoup plus limitée qu'à l'heure actuelle. Les e-mails, fax et gsm n'existaient pas encore à l'époque et la culture de réunion et de concertation était beaucoup moins répandue. C'est dans cette configuration que je suis passé, à l'automne 1983, à l'âge de 32 ans, du secteur Placement au service Chômage.

Je remarquai vite que l'organisation et le fonctionnement internes du BC étaient le terrain de jeu exclusif de l'inspecteur du chômage. Du soutien et/ou des avis, sans parler des instructions de l'Administration centrale, étaient rares et nous ne savions pas non plus comment cela se passait dans d'autres BC. Chaque inspecteur du chômage pouvait et devait donc faire ce qu'il estimait nécessaire ou utile. Peut-être, trouve-t-on ici les semences de la "culture de l'action" et de la gestion volontariste qui ont caractérisé les bureaux du chômage dans la décennie suivante. Ce n'était vraiment pas évident à cette période. La culture dominante et officielle des services publics était en effet encore toujours celle de l'approche hiérarchique du haut vers le bas, c.-à-d. exécuter tout simplement ce qui a été décidé à un niveau supérieur. Moi-même et beaucoup d'autres collègues étions d'avis que cette autonomie n'était absolument pas grave. De nombreux livres de gestion ont entre-temps démontré qu'être (un peu) propriétaire de son travail peut être très motivant et stimulant, et cela s'est aussi avéré dans la pratique.

Mais cette extrême autonomie des BC comprenait également des inconvénients.

Le manque d'application uniforme de la réglementation du chômage et le manque d'égalité de traitement des assurés sociaux en fonction de leur domicile, en sont les principaux. Ceci se traduisait surtout dans les matières "litiges" (refus de travail, licenciements litigieux, et autres). D'énormes différences existaient entre les BC au niveau des délais de traitement et du degré de sanction. Le fait que ces différences relevaient davantage de la vision personnelle des inspecteurs du chômage et des collaborateurs du service Litiges plutôt que de critères objectifs était un secret de Polichinelle. Le summum de l'inégalité de traitement, à la limite de l'arbitraire, était peut-être l'ancien règlement relatif au chômage de longue durée (l'article 143). Dans certains BC, il n'était pratiquement pas appliqué et, dans d'autres, il l'était avec une grande sévérité.

Notez que cette problématique relative à l'inégalité de traitement n'a été connue et n'a attiré l'attention que des années plus tard. Dans les BC mêmes, ce n'était pas considéré à l'époque comme un problème et l'explication en est très simple: en raison du manque total de chiffres et de transparence, le problème nous était tout simplement inconnu.

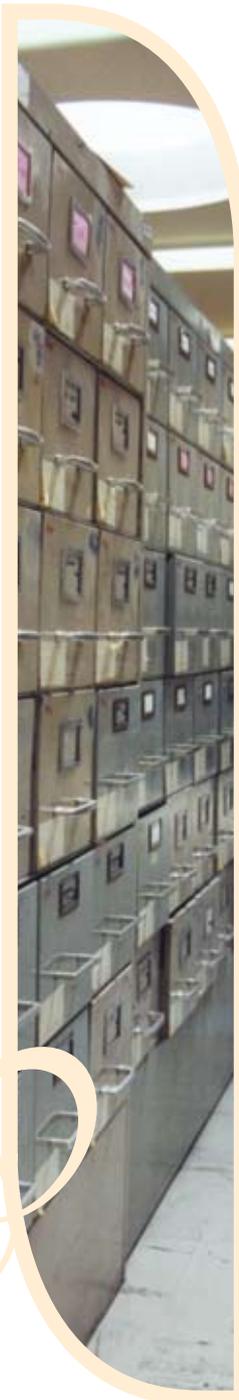
Gestion interne des flux de dossiers et (non-)accueil du public

Lors de mon premier hiver au BC d'Ostende, j'ai constaté que le délai de traitement des dossiers en admissibilité dépassait 5 à 6 semaines. J'ai toutefois appris des anciens que ce délai était "normal" en cette période de l'année et que "c'était aussi ainsi dans les autres BC". Aucun problème donc, m'assurait-on. Une fois par mois, nous devions envoyer à l'Administration centrale quelques données sommaires sur l'avancement du travail et nous recevions peu de réactions. Pas plus au niveau local d'ailleurs. Le citoyen trouvait sans doute cela ennuyeux d'attendre parfois longtemps, mais il était surtout résigné. Le franc-parler, et à plus forte raison l'agressivité à l'égard des fonctionnaires, était un phénomène quasiment inconnu.

Le suivi des délais de traitement des dossiers n'était d'ailleurs pas - pour ceux qui s'en occupaient - une sinécure. La plupart du temps, les dossiers entrants étaient toutefois répertoriés quelque part dans un registre ou dans un bac à fiches. Examiner l'avancement du travail revenait à effectuer un comptage manuel en explorant le registre ou les fiches. Une méthode largement utilisée pour évaluer l'avancement du travail consistait simplement en la vérification visuelle du nombre approximatif de dossiers qui se trouvaient dans les armoires ou sur les bureaux des collaborateurs.

Le seul inconvénient des délais de traitement parfois longs était qu'un chômeur ou qu'une personne d'un organisme de paiement téléphonait à l'occasion pour connaître l'état d'avancement d'un certain dossier. Les heures d'ouverture au public et l'offre d'informations par le BC étaient des concepts inconnus: ces tâches relevaient en effet des organismes de paiement. La vision était que, pour le BC, c'était une perte de temps, et que cela nous détournait de notre véritable travail, à savoir le traitement des dossiers. A l'entrée du BC, il n'y avait à l'époque pas de préposé à l'accueil, mais un "portier" dont la tâche était notamment d'empêcher l'entrée à toute personne qui n'était pas explicitement convoquée par nos services.

Peut-être est-ce le moment opportun pour une brève évocation d'un phénomène presque oublié: le service politique. Les permanences de certains politiciens, généralement des parlementaires et des bourgmestres, étaient souvent à l'origine de tout un tas de lettres dans lesquelles le politicien "demandait de l'attention pour le dossier de chômage de monsieur X, ...". Ce service politique est à présent souvent considéré avec mépris et réprobation. Il est cependant trop facile et peut-être injuste de réécrire l'histoire en fonction du contexte et des normes d'aujourd'hui. Il est plus correct de reconnaître que les permanences et les ingérences des politiciens comblaient à l'époque un besoin social réellement existant, car les services publics se rendaient eux-mêmes inaccessibles au public et imperméables à toute critique.



(Non-)complexité de la réglementation - personnel

Lorsque je suis entré au BC en 1983 comme néo-phyte accompli dans le secteur de la réglementation du chômage, je me suis mis à étudier et je me suis également fait expliquer le côté pratique du traitement des dossiers. Maîtriser la réglementation en vigueur à l'époque - l'AR du 20 décembre 1963, l'AM du 4 juin 1964 et les instructions y afférentes - ce n'était pas rien, mais la réglementation était claire et limitée. Environ un an plus tard, je pouvais prétendre que je connaissais presque tout de toutes les missions du BC. A l'époque, c'était encore possible ...

La réglementation était heureusement, dans l'ensemble, encore relativement maîtrisable, tant au niveau du volume que de la complexité. Une grande partie des agents avait le grade de commis (niveau enseignement secondaire inférieur, aujourd'hui niveau D), mais la connaissance réglementaire des collaborateurs était en général suffisante pour les tâches qu'ils effectuaient. Entre-temps, le chômage continuait d'augmenter, ainsi que l'effectif. Sur le plan du personnel, beaucoup de BC connaissaient une véritable rotation, c'était une allée et venue de nombreux agents, pour la plupart des jeunes, car beaucoup de contrats étaient de courte durée: stagiaires, contrats de remplacement, chômeurs mis au travail, etc. Le travail à temps partiel était un phénomène marginal. La formation interne consistait la plupart du temps en l'apprentissage de la fonction auprès d'un collègue. Les dossiers difficiles étaient confiés au chef, c'était la méthode habituelle.



Les semences de la modernisation

Dans la seconde moitié des années 80, le vent a commencé à tourner et un processus de changement qui ne s'arrêterait plus a fait son apparition à l'ONEM.

Avec un regard rétrospectif sur cette période, nous pouvons citer ici plusieurs explications, un mélange de facteurs qui constituaient les ingrédients idéaux pour lier la sauce:

- il y avait le contexte social général où l'ouverture, la transparence, le franc-parler, etc., s'imposaient. Les jeunes de 1968 et des années suivantes étaient devenus adultes, et faisaient à présent partie de notre public cible, et surtout: ils étaient aussi collaborateurs de l'ONEM et commençaient à y occuper des fonctions de dirigeants;
- la structure décentralisée de l'ONEM avec ses 30 services extérieurs et son traitement de dossiers au niveau local, permettant à l'Office de percevoir directement la pression venant de la société;
- la grande autonomie des BC et la "culture de l'action" qui en résultait, également facilitée par les effectifs assez jeunes;
- dernière chose à citer: les évolutions sociétales et l'afflux de jeunes universitaires avaient également contribué à l'évolution des mentalités dans les BC et à l'Administration centrale de l'ONEM.

En ce qui concerne ce dernier point: à la mi-octobre 1983, moins de 2 mois après ma désignation comme inspecteur du chômage, j'ai reçu une lettre de l'Administration centrale - signée par un certain J.-M. Delrue - m'informant qu'un vaste cycle de formation commencerait le 24 octobre 1983, "spécialement destiné au personnel d'encadrement des services Chômage".

Au programme: une semaine semi-résidentielle à Bruxelles, entre autres sur le management en général et la découverte de son propre style de leadership, ensuite une semaine résidentielle à Walcourt, notamment sur le leadership efficace, et puis encore quelques jours d'étude spécifiques, notamment sur les entretiens de résolution de problèmes, la gestion du temps et le teambuilding. Et donc tout cela dans un service public et en 1983 ...

Le départ est donné

Un évènement qui - avec du recul - a également joué un rôle dans l'évolution vers davantage d'ouverture à l'égard du public, a été l'introduction de l'interruption de carrière en 1985. Tout comme la prépension, le système a été à l'origine conçu comme une mesure visant la redistribution du travail (l'interrompant devait obligatoirement être remplacé par un chômeur indemnisé). L'important ici est que l'introduction des demandes devait directement se faire auprès du BC, donc sans les organismes de paiement. Un contact direct avec l'assuré social ne pouvait donc pas être évité pour cette matière.

Notamment en raison de diverses mesures des pouvoirs publics pour résorber le chômage, le BC a de plus en plus été sollicité pour fournir des attestations, la plupart du temps pour confirmer la qualité de chômeur indemnisé. Ici aussi, cela se faisait sans l'intermédiaire des organismes de paiement. Isoler le BC du public est devenu de plus en plus difficile, et de moins en moins justifiable. Un accès limité est peu à peu devenu la règle.

A la fin des années 80, les premiers ordinateurs sont apparus dans les BC: les légendaires ordinateurs WANG, utilisés pour le traitement de texte et la vaste correspondance du service Récupérations. Nous entendions également parler de "grande informatisation", axée sur le processus de vérification. A l'époque, nul ne pensait que l'informatisation influencerait si fondamentalement nos méthodes de travail.



L'époque du WANG

Le séminaire Garantie de la qualité

Vers la fin 1988 - début 1989, le personnel d'encadrement des BC et de l'Administration centrale a reçu une invitation à suivre un "séminaire Garantie de la qualité". L'invitation à ce séminaire illustre l'évolution des mentalités qui s'était produite entre-temps auprès du personnel d'encadrement, tant dans les BC qu'à l'Administration centrale. A la question "Pourquoi ce séminaire?", la réponse donnée dans le texte de la lettre d'invitation était la suivante: "parce qu'il y a encore de la marge pour un meilleur service à l'égard du client externe (le chômeur) et du client interne (le personnel)" et "parce qu'il y a une disposition à améliorer la qualité des dossiers, du service, des procédures, de la communication ...".

Et la lettre continuait dans ce sens; l'accent était mis (notamment) sur "la production d'idées d'amélioration utiles" et "dans une phase ultérieure, chaque BC réfléchira en outre (sur une base volontaire) sur la manière dont il faut entreprendre des actions de qualité". L'importance de ce qui précède - la promotion des actions locales - ne peut pas être sous-estimée. Cette initiative a incité beaucoup de participants à mettre sur pied des actions d'amélioration dans leur BC et à intégrer également directement dans le quotidien des bureaux du chômage des notions telles que service, client externe, client interne et communication.

C'était une époque totalement différente, incomparable avec la vision actuelle du management dans le secteur public. Déjà à ce moment-là, les dirigeants avaient une longueur d'avance et l'organisation obtenait de bons résultats.

Début des années 90, la modernisation est lancée

Après la formation Garantie de la qualité du début de l'année 1989, la modernisation a vraiment démarré dans un certain nombre de BC.



Actions d'amélioration au niveau local



Au BC d'Ostende par exemple, peu de temps après la formation, nous avons organisé un sondage auprès de tous les agents pour collecter des suggestions d'actions d'amélioration. La récolte fut fructueuse et divers projets ont été lancés.

En guise d'exemples, citons :

- un meilleur accueil vis-à-vis des nouveaux agents. Nous proposons comme l'un des objectifs du projet que les "nouveaux venus aient le sentiment à la fin de leur première journée de travail qu'ils sont les bienvenus et qu'ils aient une image véridique des méthodes de travail et des valeurs dans le BC";
- la personnalisation de la correspondance sortante en faisant signer le courrier par le gestionnaire de dossier ou en indiquant une personne de contact;
- la publication d'un rapport des réunions de cadres, une idée qui a quelque peu embarrassé certains cadres dans un premier temps, jusqu'à ce qu'elle remporte les suffrages auprès des agents;
- l'élargissement des heures d'ouverture et la valorisation de la fonction d'accueil.

Concernant ce dernier élément, il s'agissait de manière très symbolique de ne plus confier "l'accueil" à un portier grincheux. Après sa pension, nous avons engagé à sa place une dame super aimable et serviable. Et l'évolution en matière d'accueil du public a été très rapide: peu de temps après, le BC était continuellement accessible pendant les heures normales de bureau, nous disposions d'un service d'information spécifique, nous veillions à de la lecture et à du café gratuit dans la salle d'attente.

Un revirement de mentalité à 180 degrés en quelques années, penser et agir avec une orientation client était le nouveau mot d'ordre!

Mesurer, c'est savoir

Une importante pensée qui nous a été insufflée pendant la formation Garantie de la qualité, a été le principe “Mesurer, c'est savoir”: des informations fiables, et de préférence chiffrées, sont indispensables pour l'identification, l'analyse et la résolution des problèmes.

Ce principe est, depuis lors, fortement ancré auprès de tous les agents de l'ONEM. Ce fut indubitablement un élément décisif pour le démarrage du projet central, lancé à la moitié des années 90, et qui a finalement mené aux tableaux de bord et à la data warehouse (banque de données) actuels. Il est vrai que l'informatisation, en plein développement à ce niveau, offrait des opportunités qui étaient auparavant inconcevables, mais il faut aussi savoir saisir les opportunités, et pour cela il a fallu le volontarisme de la direction de l'ONEM et du personnel d'encadrement.

L'introduction de la pensée stratégique et des tableaux de bord

Les bureaux du chômage sont par essence des services de production, où divers types de dossiers sont traités: demandes d'allocation, vérification des dossiers paiement, dossiers litigieux, récupérations, attestations, demandes d'interruption de carrière, ...

Et à présent nous pensions davantage dans le sens du client, le raccourcissement des délais était dorénavant considéré comme notre problème, nous collections des données pour pouvoir suivre et gérer au mieux les choses, mais un sentiment nous (les inspecteurs du chômage, entre-temps devenus directeurs) envahissait souvent: dans cette grande diversité de missions, quelles sont réellement nos priorités et quels délais de traitement pouvons-nous considérer comme bons ou moins bons? Dans la gestion journalière du BC, nous nous laissions – par la force des choses – souvent mener par “la” difficulté du jour (il s'agissait d'“éteindre de petits feux”): un événement spécifique, un communiqué de presse, une note de l'Administration centrale, un incident, etc. Il manquait un ensemble cohérent d'objectifs et de priorités clairs, et il n'était pas facile d'évaluer si nous étions sur le bon chemin ou pas.





A l'automne 1994, un début de réponse sera apporté. Un certain nombre de directeurs des BC et dirigeants de l'Administration centrale ont été invités à un séminaire à Spa pour y dessiner - avec l'encadrement d'un conseiller externe - les contours d'une "Mission de l'ONEM". Les résultats de ce séminaire seraient davantage développés les années suivantes pour former le système de gestion intégré que nous connaissons à présent. Sans la moindre exagération, nous pouvons dire que les "tableaux de bord" et les "normes" y afférentes sont devenus, pour les BC, l'Alfa et l'Oméga de leur fonctionnement quotidien. L'orientation résultats et un ensemble cohérent d'objectifs orientés clients ont ainsi été institutionnalisés comme principes directeurs pour le fonctionnement des BC.

Par la mise à disposition des tableaux de bord et autres informations de gestion aux directeurs, d'abord sous forme papier et, plus tard, de manière informatisée, nous avons également un aperçu des résultats des autres BC. Ceci s'est souvent avéré être un puissant stimulant pour l'amélioration de nos résultats. Auparavant, chaque BC avait sa propre vitesse de croisière (qui, espérons, était suffisante), mais on ne savait pas s'il était le maillot jaune, la lanterne rouge ou toujours dans le peloton. Le positionnement de son propre BC par rapport aux collègues était à présent visible et étant donné que personne n'aimait figurer en bas de la liste ...

Travail d'équipe, formation et culture de concertation

C'est un cliché, mais également une vérité aveuglante: avoir onze footballeurs ne permet pas encore de former une bonne équipe ni d'avoir de bons résultats. C'est pour cela que les efforts individuels et la bonne volonté ne suffisent pas et que les joueurs doivent penser et agir en fonction de l'intérêt collectif.

La formulation d'une Mission consiste à expliciter les objectifs collectifs et les valeurs de l'organisation. Mon avis personnel (ou mon expérience, si j'ose dire) est que lors de la formulation et de l'implémentation de la Mission, deux facteurs ont joué un rôle crucial pour faire de l'ONEM une équipe performante: la place éminente des formations et surtout la culture de concertation, la collaboration et "la pollinisation croisée". Ils ont fait de la notion abstraite de travail d'équipe, une réalité.

Formation

Dès la fin des années 80, les membres du personnel d'encadrement des BC percevaient déjà clairement que l'ONEM avait pris conscience de la grande importance des formations pour aboutir à une organisation au fonctionnement optimal. Depuis lors, à l'ONEM, celui qui souhaite suivre des formations ne rencontre pas ou peu d'obstacles. A ma demande, j'ai par exemple suivi une formation de deux ans en "Public Management" (1 jour par semaine), un cours du soir SPC (Statistical Process Control), de nombreux cours d'informatique, toute une série de formations en gestion, tant au sein de l'ONEM qu'à l'extérieur.

Un effet secondaire important de toutes ces formations a indubitablement été les contacts avec les autres apprenants qui élargissent en même temps votre horizon. On entendait souvent que les mêmes problématiques se présentaient dans différentes organisations et on pouvait apprendre de la manière dont les autres y faisaient face. Lors des formations externes, auxquelles des collaborateurs d'autres organismes publics participaient également, j'ai souvent été étonné de constater que la pensée hiérarchique - la culture du "nous devons attendre les initiatives du chef pour intervenir" - était très présente dans de nombreuses institutions publiques. En d'autres termes, on sentait souvent auprès des participants la volonté et le désir d'abor-



der les choses autrement, mais souvent aussi la frustration de ne pas avoir l'opportunité ou la possibilité de le faire. Mon impression est qu'un tel sentiment a presque été inexistant à l'ONEM. La prise d'initiatives locales n'a jamais été freinée, elle a toujours été tolérée et même encouragée: les PAA (plans d'action annuels) constituent depuis les années 90 un concept largement connu au sein de l'ONEM.

Culture de concertation, collaboration et "pollinisation croisée"

Un élément encore plus important pour la dynamique du changement au sein de l'ONEM a été, à mon sens, la "pollinisation croisée" au sein de l'Office. Dans les services extérieurs, les bureaux du chômage, une "culture de l'action" s'est développée sous la pression des circonstances dans les années 80. Le "nous nous débrouillons" était, à l'époque, quelque peu la philosophie de base dans les BC. Mais, par ailleurs, on ne peut pas échapper au fait que, pour certaines choses, seule une approche centrale et structurée est capable de changer les choses de manière fondamentale et continue.

C'est pour cela que la promotion du travail en équipe, d'une culture de concertation et de collaboration a été un choix crucial dans l'évolution de la Mission.

A partir des années 90, la promotion de la culture de concertation, de la collaboration réciproque, et du partage de la connaissance et des expériences, est devenue un principe directeur dans la culture de gestion de l'ONEM. Comme déjà décrit ci-dessus, les BC ont connu dans les années 80 une grande autonomie mais, exprimé autrement, cela signifie qu'ils travaillaient de manière assez isolée. Tant avec l'Administration centrale qu'avec d'autres BC, les formes structurées de concertation et d'échange d'informations, étaient fortement mises en veilleuse. De nouvelles idées ou d'intéressantes initiatives locales ne dépassaient ainsi pas, pour la plupart, les frontières du BC.

Cela a drastiquement changé à partir des années 90. La réunion mensuelle des directeurs, les groupes de travail de tout genre, les groupes de projet, les réunions provinciales ou intra-BC, sont entre-temps devenus des pratiques normales où des idées,

des expériences et des pratiques trouvent leur voie et se répandent dans l'organisation. Cette "pollinisation croisée" interne entre les BC et l'Administration centrale et entre les BC mêmes, a été selon moi l'un des moteurs essentiels de l'évolution de l'ONEM.

Ainsi, l'Administration centrale s'est débattue pendant un certain temps avec le problème de donner un aperçu non seulement des délais de traitement, mais aussi de l'exactitude du traitement des dossiers. Et la solution est venue d'une initiative locale au BC d'Ostende. On y travaillait depuis un an ou deux avec une forme de SPC (Statistical Process Control), une méthode pour surveiller et mesurer les critères de qualité à l'aide de techniques d'échantillonnages statistiques. Un groupe de projet mixte national (BC + Administration centrale) a repris cette initiative et a élaboré et appliqué ensuite une forme de SPC spécifique à l'ONEM, dans la période 1995-1996.

Aujourd'hui, c'est devenu une pratique normale de rechercher de l'inspiration auprès d'autres BC lorsqu'on est confronté en tant que directeur à l'un ou l'autre problème.

Période 1995-2010, la professionnalisation de l'ONEM

La publication de la Mission en 1995 peut être considérée, même si c'est un peu artificiel, comme la case départ officielle du "nouvel ONEM" tel qu'il existe à ce jour.

Les nombreuses initiatives et nombreux développements qui ont, depuis lors, eu lieu au niveau de la gestion, de l'informatisation, de la réglementation, etc., sont décrits en détail dans d'autres parties de cet ouvrage.

En ce qui concerne les bureaux du chômage, Alain Mayaux a examiné de près, dans sa contribution (partie 1 de ce texte), un certain nombre de thèmes spécifiques, qui caractérisent très bien l'évolution dans les BC dans la période 1995-2010.

Les bureaux du chômage ont changé radicalement dans la période 1980-2010, et ce dans tous les aspects de leur existence: le contenu du travail et la nature des missions, les méthodes de travail, la culture d'entreprise, leur place et leur intervention dans la société, etc. L'orientation client, des objectifs cohérents, des outils de gestion, une attention pour la communication interne et externe, une collaboration correcte avec les organismes de paiement et d'autres organisations qui sont devenues des partenaires plutôt que des adversaires, l'ouverture, la transparence, la responsabilité, ... sont des notions qui appartiennent bel et bien à la pratique journalière des BC.

L'ONEM d'autrefois et d'aujourd'hui: des produits de leur temps

En 2010 la tendance est à l'évaluation: "ce n'était pas bien à l'époque, c'est beaucoup mieux maintenant", et c'est vraiment le cas. Nous pouvons certes en être fiers, mais un peu de modestie est également la bienvenue.

De la modestie, car nous devons nous demander: sommes-nous beaucoup plus intelligents, meilleurs ou plus ambitieux que nos prédécesseurs? Non, évidemment. Dans les années 80, beaucoup d'entre nous étions d'ailleurs déjà actifs à l'ONEM. Mais, tout comme aujourd'hui, les services publics d'avant étaient le reflet de la société de l'époque, avec les moyens de travail et les possibilités de l'époque (absence d'ordinateur), avec les valeurs, les priorités et les normes de l'époque. Les services publics de 1980 étaient le produit de leur temps, nous sommes le produit de notre temps. Un exemple éloquent: comme inspecteur du chômage, dans les années 80, j'étais assez créatif pour imaginer toutes sortes de tactiques pour éloigner les visiteurs potentiels du BC (car cela perturbait notre "véritable" travail ...). Après le séminaire Garantie de la qualité de 1989-1990, je me suis "converti" et je suis devenu un grand partisan de l'accueil convivial, des larges heures d'ouverture, ...

D'autre part, nous pouvons être très fiers du chemin que l'ONEM a parcouru dans cette période. À côté de l'ONEM, beaucoup d'autres institutions publiques ont modernisé leur fonctionnement et en ont rehaussé le niveau. La pression et les signaux provenant de la société n'étaient, en effet, pas seulement perceptibles par l'ONEM. L'impression a cependant toujours été (déjà dans les années '80 et certainement dans la période de 1990 - 2000) que l'ONEM a évolué plus rapidement que la plupart des autres organismes publics. Nous pouvons à juste titre dire que l'ensemble du personnel de l'ONEM a toujours fait preuve d'une grande vivacité et de dynamisme, et qu'il a montré de manière permanente une très grande aptitude d'adaptation, ce qui peut certainement être considéré comme l'un des grands atouts de l'organisation.

Les facteurs du succès

D'où provient cette aptitude à l'adaptation et à la modernisation relativement rapide de l'ONEM? À mon sens, c'est un ensemble d'éléments qui ont interféré les uns avec les autres, qui se sont renforcés et qui ont mené aux rapides changements en profondeur et à la modernisation que nous avons connus.

Dans les textes ci-dessus, la plupart de ces éléments ont déjà été soulevés:

- l'évolution des opinions au sein de la société;
- la "culture de l'action" apparue dans les années 80 dans les BC;
- l'afflux de jeunes universitaires qui ont aussi occupé progressivement, à partir des années 80, des fonctions dirigeantes, ainsi que le rajeunissement général de l'effectif;
- l'offre et la promotion de formations en gestion;
- la rapide évolution et les nouvelles possibilités au niveau de l'informatique;
- la forte interaction et pollinisation croisée au sein de l'ONEM;
- le développement et l'implémentation d'une Mission.

En d'autres termes: certains éléments favorables étaient donc présents à l'ONEM; grâce à un certain nombre de choix adéquats, volontaristes et réussis des dirigeants, ces ingrédients ont interféré les uns avec les autres, se sont renforcés et une belle réaction chimique s'en est suivie. Quand une opportunité se présente à vous, il faut la saisir ou pas. Je pense qu'à présent, nous avons fait les bons choix!



Et ensuite ...?

Le présent n'est toujours qu'un stade intermédiaire vers le futur. S'accrocher à ce qui existe maintenant, ne sera donc pas une option. Mais les facteurs de succès d'hier ne sont pas nécessairement ceux de demain. Nous pouvons toutefois peut-être essayer de tirer les leçons du passé afin de préparer au mieux le futur.

Société et politique

Tout comme dans le passé, notre fonctionnement continuera à l'avenir d'être surtout déterminé et influencé par les évolutions de la société, par les décisions politiques et le cadre réglementaire et institutionnel en vigueur. Pour savoir comment se présentera l'avenir de l'ONEM et des BC, autant lire dans le marc de café! Nous devons autant que possible continuer à analyser et scanner l'ensemble de notre environnement et à intégrer dans notre politique les faits existants et la plupart des évolutions probables pour les années à venir.

Informatique

L'une des plus grandes sources d'incertitude est incontestablement l'évolution permanente sur le plan de l'informatique et son impact toujours croissant sur les méthodes de travail. Être à la hauteur dans ce domaine est purement et simplement d'un intérêt majeur.

Personnel

Le travail dans les BC est devenu incontestablement plus difficile au niveau du contenu. Il y a 30 ans, il était encore possible d'être un spécialiste accompli dans un BC, c.-à-d. de savoir quasiment tout sur tout. Dans les services, vous pouviez former un nouvel agent et le rendre productif en quelques semaines. C'est à présent devenu totalement impossible. La réglementation et les instructions y afférentes ont augmenté de manière inimaginable, en volume et en complexité. Il faut encore y ajouter le savoir-faire technique (informatique) qui est nécessaire pour pouvoir traiter les dossiers, et les tâches périphériques (motivation de décisions, information du public, ...) qui sont aussi devenues beaucoup plus vastes et complexes.

Il est clair que ceci a des conséquences sur les compétences nécessaires chez les collaborateurs. De plus grandes exigences de recrutement et des efforts soutenus au niveau de la formation seront plus qu'indispensables. Mais beaucoup dépendra évidemment des évolutions en informatique et en réglementation.

Directeurs

La gestion des BC est également plus difficile et plus complexe qu'auparavant. En tant que directeur, nous sommes certainement beaucoup mieux équipés qu'auparavant: nous disposons à présent de nombreux outils de gestion, nous sommes mieux informés et mieux formés. Pour presque tout, l'Administration centrale offre un meilleur soutien, il y a beaucoup d'interaction et de collégialité au sein de l'ONEM, la communication n'a presque plus de limite, etc. Et les conditions de travail matérielles dans les BC ont également été considérablement améliorées. On a continuellement investi dans des bâtiments plus fonctionnels et de meilleure qualité, ainsi que dans l'élaboration d'un système informatique vaste et performant.

Mais, d'autre part, les exigences et attentes par rapport aux directeurs et membres du personnel d'encadrement des BC sont aussi beaucoup plus élevées. Là où avant il suffisait de respecter un délai de traitement plus ou moins convenable, vous devez maintenant être un vrai magicien: communication interne et externe, réglementation (moins qu'avant), people management, organisateur, etc. Mon collègue Alain Mayaux y a consacré un passage clair en première partie. Dans les prochaines années, beaucoup de directeurs atteindront l'âge légal de la pension. Être à l'affût de personnalités ad hoc est donc le mot d'ordre. Mon conseil personnel: des directeurs loyaux, c'est bien, mais des directeurs loyaux, critiques et dynamiques, c'est encore mieux!



Bureaux du chômage et Administration centrale

Différences de culture

Les BC sont des services de production, la finalité des services de l'Administration centrale est différente: elle a par essence une fonction de soutien et de facilitation. C'est simplement pour cette raison, et peut-être surtout pour cette raison, qu'il y a des "différences de culture". Certains y voient un problème, mais ce n'est pas le cas. C'est une opportunité lorsque nous acceptons ces différences et que nous les considérons comme une source d'enrichissement et d'influence réciproques.

Nous travaillons avec le même objectif - nous ne devons absolument pas l'oublier - mais chacun avec un rôle spécifique et des accents spécifiques, et c'est une réalité. Pour un BC, les délais de traitement et les autres résultats de production primeront toujours (et ils le doivent), "la manière" arrive en deuxième place. Vous pouvez comparer le rôle de directeur à celui d'un coach dans une équipe de foot. Obtenir de bons résultats et jouer du beau football est l'idéal et un plaisir pour chacun. Mais lorsque vous êtes contraints de choisir entre du beau football et de bons résultats, la plupart des coaches (et certainement les plus futés) choisissent toutefois les résultats, même si le football a l'air un peu moins beau ...

Avant tout, nous devons veiller à ce que la diversité au sein de l'ONEM continue à favoriser la polinisation croisée entre les différentes catégories de personnel de l'ONEM. Ce dernier point a été un facteur de succès capital dans le passé et il devrait le rester encore à l'avenir. Une pensée unique et uniforme ne peut engendrer qu'un ensemble stérile.

Autonomie dans la gestion

Un autre point délicat est le degré de liberté et d'autonomie que les BC (et les directeurs) ont en matière de gestion de leur bureau. Avec du recul, alors que l'autonomie des BC a été trop grande dans les années 80 pour être efficace, la vapeur a failli être inversée 20 ans plus tard. Aucun des deux extrêmes n'est bon pour l'organisation.

Nous ne devons pas regretter l'autonomie ni la liberté des années 80 dans les BC, car elles avaient aussi beaucoup de côtés obscurs: l'application inégale de la réglementation, le travail isolé, etc. Chacun a réalisé et accepté entre-temps qu'une approche centralement dirigée est inévitable et nécessaire à bien des égards. Les projets d'informatisation en sont des exemples évidents et l'uniformité dans l'application de la réglementation de chômage l'est tout autant.



Avril 2002: Monsieur Baeck et Madame Onkelinx lors de la remise officielle du Contrat d'administration

Par ailleurs, la poursuite de l'uniformité dans l'application de la réglementation du chômage et de l'égalité de traitement des assurés sociaux est judicieuse, mais chercher à atteindre l'uniformité dans le style de gestion, dans les méthodes de gestion et dans les pratiques de gestion des BC n'a pas de sens, ou peu. Plus même, c'est contraire aux principes à présent généralement acceptés de gestion situationnelle, qui permettent que le style de direction et de gestion soit adapté à la situation et à la personne pour pouvoir être efficace.

La centralisation et l'uniformisation semblent parfois être une solution attrayante, mais elles ont également souvent une influence néfaste sur l'initiative, le dynamisme et la tendance à l'action. Ce sur quoi vous n'avez pas de prise, vous ne le percevez plus comme relevant de votre responsabilité. Il importera donc de trouver un équilibre optimal à l'avenir entre la centralisation et l'uniformité, d'une part, et la subsidiarité, l'autonomie et la diversité, d'autre part. Les deux versants ont des avantages et des inconvénients, il s'agira de faire un choix optimal pour chaque domaine.





Evolution des agences locales pour l'emploi

Le précurseur de l'agence locale pour l'emploi (ALE) était l'agence portant le même nom, mais sous une autre forme juridique. Cette agence était sous la forme d'une ASBL ou d'une commission, par décision du conseil communal, et agissait sur le plan local comme une institution auxiliaire du bureau du chômage avec comme objectif de mettre au travail certains chômeurs de manière occasionnelle.

En 1993, la décision a été prise d'élaborer un nouveau système en matière d'agences locales pour l'emploi sous la forme d'une ASBL à créer obligatoirement par la commune. Les organes de gestion de l'ASBL ALE se composent pour moitié de membres désignés par le conseil communal et pour moitié de représentants des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

La création des agences locales pour l'emploi dans les communes ou dans un groupement de communes a pour but de répondre à la demande de certaines activités qui ne sont pas effectuées dans les circuits de travail normaux et qui ne font pas concurrence à ces derniers, tels l'aide à domicile et des besoins de proximité. D'autre part, les ALE doivent répondre à la demande de travail pour les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires d'un revenu d'intégration et certains bénéficiaires d'aide sociale d'ordre financier, soit des catégories de chômeurs qui ont du mal à trouver du travail sur le marché de l'emploi régulier.

Le travailleur ALE peut effectuer des activités à la demande des personnes privées, des ASBL, des autorités locales, des associations non commerciales, des établissements d'enseignement et des entreprises des secteurs horticole et agricole. Les

activités doivent être effectuées sur le territoire belge.

A cet effet, l'utilisateur (privé ou association) doit acheter un (des) chèque(s) ALE. L'utilisateur remet ce(s) chèque(s) comme moyen de paiement au chômeur qui peut l'(les)encaisser auprès de son organisme de paiement. Aujourd'hui, on reçoit 4,10 EUR par chèque et ce, pour un maximum de 45, 53, 70 ou 150 heures par mois (selon l'activité effectuée).

La différence entre le prix d'achat du chèque et le montant que le chômeur perçoit, est en partie octroyée à l'ALE (25 % de ce montant doit être investi dans des initiatives de formation et d'emploi) et en partie à l'ONEM, à la société émettrice de chèques et aux organismes de paiement (pour payer les frais d'administration et les assurances).

Les chômeurs sont inscrits d'office ou sur une base volontaire à l'ALE, mais en pratique, le système reste basé sur le volontariat.

Pour le suivi administratif, l'ONEM a engagé du personnel qui est détaché dans les ALE. Des coordinateurs ALE ont été désignés dans les bureaux du chômage et une cellule administrative "ALE" a été créée à l'Administration centrale de l'ONEM.

Depuis le démarrage du système ALE, le 1^{er} octobre 1994, le système a connu beaucoup de modifications réglementaires. Les changements les plus significatifs sont expliqués ci-après.

Depuis 1995, les personnes bénéficiant du minimum de moyens d'existence (revenu d'intégration) peuvent aussi effectuer des activités ALE. En 1996, le régime des "assistants de prévention et de sécurité" a été introduit dans le cadre de la politique de





prévention et de sécurité. Depuis le 1^{er} janvier 2000, les travailleurs ALE sont occupés avec un contrat de travail ALE qui a pour but d'améliorer et de valoriser leur statut. Egalement en 2000, l'ONEM et les ALE sont devenus des partenaires actifs dans les boutiques locales pour l'emploi de la Région flamande, qui offrent au citoyen, à un seul endroit et près de chez lui, des renseignements et des services par rapport à l'emploi. Un peu plus tard, des initiatives comparables ont été développées aussi en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale: le guichet unique pour l'emploi, basé sur l'association volontaire de plusieurs acteurs locaux en matière d'emploi, dont les ALE. En 2004 et 2009, un terme a été mis progressivement à l'activité ALE "aide à domicile de nature ménagère", surtout parce que cette activité s'est déplacée vers le système des titres-services. Dès la naissance du système des titres-services, en 2001 au niveau régional et à partir du 1^{er} janvier 2004 en tant que système fédéral, les ALE ont joué un rôle important, d'une part dans la promotion de cette mesure de l'emploi et d'autre part en tant qu'employeurs occupant, par le biais de la création d'une section sui generis, des travailleurs titres-services.

Entre-temps, 560 ALE sont devenues actives sur l'ensemble du territoire belge, dont 232 (chiffre en juillet 2010) travaillent aussi comme entreprises titres-services.

Le succès du système est en grande partie dû à l'implication des agents ALE sur le terrain. Dans une large mesure, les ALE et les agents ALE continuent à contribuer, dans une mesure non négligeable, à la réintégration des chômeurs dans le marché de l'emploi, plus spécifiquement de ceux qui en ont le plus besoin. Ils informent les chômeurs journalièrement sur les possibilités offertes par les différentes mesures de formation et d'occupation et ils les accompagnent dans leur recherche d'emploi.

Dans le cadre de cette mission, l'ONEM collabore avec les autorités locales et les partenaires sociaux. Cette mission a permis de réaliser une collaboration productive et constructive au niveau local.



Evolution



III

Témoignages

De nombreuses personnes ont contribué à forger l'histoire de l'ONEM au cours de ces 75 dernières années. Certaines d'entre elles nous livrent ici leur témoignage.

Tous ces témoins sont autant d'acteurs essentiels et d'observateurs privilégiés des réformes, restructurations et évolutions de l'organisme.

Leurs témoignages représentant une richesse d'expériences et d'évocations des moments-clés de l'existence de l'ONEM.





Maurice André

Administrateur général 1978 - 1990

Une vie professionnelle à l'ONEM

1945-1950

Un bureau régional au sortir de la guerre

L'ONEM c'est alors le FPSCI (Fonds Provisoire de Soutien des Chômeurs Involontaires) qui deviendra quelques années plus tard le FSC (Fonds de Soutien des Chômeurs).

Le régime de travail: 48 h semaine réparties sur 5 jours et demi se terminant le samedi midi, une discipline stricte mais plutôt bien acceptée; le travail s'effectue généralement dans la bonne humeur malgré des files interminables de chômeurs; en fin de journée, les jeunes agents prennent un (?) verre au "café de la gare".

Le matériel utilisé à l'époque: le papier carbone règne en maître, gommes, crayons, porte-plume, encriers, ... Seule "modernité": le téléphone ... encore faut-il savoir s'en servir. L'usage du téléphone n'est pas au programme des cours à l'athénée pendant la guerre.

Un des services les plus importants du BR est sans conteste le service "classement"; les dossiers des chômeurs sont entassés dans des bacs en bois (± 10 kg) sur des étagères métalliques du sol au plafond ... Un travail lourd mais aussi délicat car tout dossier déclassé est considéré comme définitivement perdu!

Hiver 1945-1946

Une première expérience de terrain

A 20 ans, sans expérience, je suis envoyé en mission (± 30 km à vélo sous la neige) pour effectuer le contrôle (pointage) des "chômeurs intempéries du secteur bâtiment", en grosse majorité ouvriers frontaliers en France. La consigne est stricte: exiger la carte d'identité avec la carte de contrôle.

Je suis attendu par plus de 200 chômeurs massés dans une petite salle de fête (hangar) ou sous le préau de l'école communale ou dans le café communal ...

Il faut se frayer un passage pour atteindre dans le fond de la salle une table bancale et 2 chaises.

L'annonce par le garde-champêtre que le "contrôleur" exige la carte d'identité pour le pointage provoque une véritable émeute: hurlements, coups de sifflets, bousculades et arrivée du deuxième garde-champêtre, du secrétaire communal et du bourgmestre ... lui-même en chômage pour intempéries!

Palabres avec les délégués syndicaux et décision du "contrôleur": on pointera sans carte d'identité ...

Après 2 heures de pointage ... "manger ses tartines" dans la cuisine du café communal bondé de chômeurs ... bol de soupe et bière à volonté ... offerts au "contrôleur" par le patron.

Le rapport du "contrôleur" mentionnera RAS. (Rien à signaler).



Témoignages

1967-1977

Une expérience de Directeur au BR

Les chômeurs susceptibles d'être sanctionnés doivent être entendus par le Directeur régional; à raison de \pm 25 auditions par semaine, j'aurai ainsi "entendu" plus de 10 000 chômeurs avec ou sans délégués syndicaux.

Une expérience sociale exceptionnelle qui me servira plus tard pour tenter de faire comprendre aux "décideurs" de la législation chômage ce qu'est un travailleur alors devenu du jour au lendemain un chômeur ... très anonyme et parfois à la veille de se voir privé de toute ressource pendant des semaines.

1978-1990

Administrateur général

1980 - Formation du personnel

Les "cadres" de l'ONEM sont généralement très âgés tant à l'Administration centrale qu'en province et la relève s'annonce très aléatoire en fonction des défis qui s'annoncent.

Sans budget, sans cadre du personnel, est mis en place un service de formation du personnel grâce à l'enthousiasme d'un jeune personnel conscient de l'importance du défi ...

En quelques années vont ainsi "sortir du rang" de jeunes fonctionnaires prêts à assumer avec succès les tâches nouvelles de l'ONEM. Ces cadres futurs issus de l'Administration centrale et des services extérieurs auront en outre appris à se connaître pour le plus grand bien du fonctionnement de l'ONEM.

1987 - Informatique

L'ONEM dispose d'un "service mécanographie" performant certes mais qui n'est pas en mesure de faire face à un chômage sans cesse en augmentation et à des programmes de résorption du chômage toujours plus nombreux ...

Mais l'informatique signifie gros investissements et il va falloir "se battre" pendant des années pour "décrocher" les budgets nécessaires.

Heureusement, l'ONEM pourra compter sur des inspecteurs des finances clairvoyants, un comité de gestion très conscient du problème pour réussir une informatisation de grande envergure qui lui permettra de gérer chômage, prépension, programme de résorption du chômage et un budget annuel de plus de 200 milliards de francs et plus de 10 000 agents ...

1988 - La régionalisation de l'ONEM

En fonction des décisions politiques bouleversant le paysage institutionnel de la Belgique, l'ONEM est "invité" à préparer "sa" régionalisation provisoire qui devait durer quelques mois mais qui, en fait, s'étalera sur plusieurs années.

L'ONEM vivra alors avec 10 ministres de tutelle, autant d'inspecteurs des finances et 3 comités de gestion ...

Le défi sera relevé dans les délais fixés par les "politiques": partage des missions, du personnel, des biens meubles et immeubles, des contrats divers et "cohabitation" dans les bureaux régionaux d'administrations distinctes: l'ONEM, le VDAB, le Forem et l'ORBEM seront prêts dans les délais pour assumer les nouvelles missions qui leur seront confiées.



Témoignages



Karel Baeck

Administrateur général 1991 - 2009

Une période passionnante

Lors d'une des interviews organisée à l'occasion de mon départ à la pension, il m'a été demandé de décrire l'ONEM en trois mots, j'ai donné la réponse suivante: "énorme, complexe et changement". La question était inattendue, ma réponse était spontanée. Une année plus tard, je répondrais toujours de la même manière.

La mission de l'ONEM est énorme, ne fut-ce que parce qu'elle a dû servir, sur une base annuelle, ces dernières années, plus de 1 700 000 allocataires différents.

Toute personne qui entre en contact avec l'ONEM, découvre que la réglementation que nous devons appliquer, a toujours été très compliquée et qu'elle l'est encore.

La cadence à laquelle la réglementation a été modifiée a été très soutenue ces dernières années. En moyenne, nous avons dû apporter 2 à 3 modifications par mois et faire en même temps l'objet de la critique selon laquelle les administrations sont trop onéreuses et occupent trop de personnel. Cependant, le service s'est toujours opposé à une complexification permanente, mais trop souvent en vain. De temps en temps, nos propositions de simplification ont toutefois pris le dessus. Un bel exemple est celui de la simplification de la législation concernant le Fonds d'indemnisation des victimes de Fermeture d'Entreprises qui a vu le jour grâce à l'initiative du service. Plus tard, par contre,

nous avons dû dédoubler la gestion, la comptabilité et les programmes informatiques pour permettre l'intégration des travailleurs occupés par les titulaires de professions libérales et d'ASBL.

Les missions de l'ONEM ne changeaient pas seulement très souvent, mais de nouvelles missions ne cessaient de s'ajouter. Au début de ma carrière (au cours de la seconde moitié des années soixante), l'ONEM avait une triple mission concernant les allocations de chômage: l'indemnisation des chômeurs complets, l'indemnisation des chômeurs temporaires et l'indemnisation des chômeurs mis au travail. La comparaison avec le nombre de missions actuelles est impressionnante. En dehors des allocations ordinaires, nous avons également octroyé des allocations en 2009: aux jeunes ayant quitté l'école, aux chômeurs occupés dans un atelier protégé, aux chômeurs en formation professionnelle, aux chômeurs ayant repris des études de plein exercice, aux chômeurs occupés à temps partiel volontaire, à ceux occupés à temps partiel involontaire avec une allocation de garantie de revenus, aux chômeurs âgés avec une maxi-dispense, aux chômeurs âgés avec une mini-dispense, aux chômeurs avec des difficultés familiales et sociales, aux chômeurs avec des activités ALE, aux chômeurs occupés dans des programmes de transition professionnelle, aux chômeurs avec une allocation de stage ou avec une allocation d'établissement, aux chômeurs occupés dans une convention de

premier emploi, aux chômeurs occupés dans l'économie sociale d'insertion (SINE), aux chômeurs occupés grâce aux programmes ACTIVA, aux chômeurs occupés grâce au plan d'embauche WIN-WIN, sans oublier le complément de reprise du travail pour chômeurs âgés. On peut encore allonger la liste par des exemples tels que les allocations aux accueillants d'enfants, le pécule de vacances seniors, le pécule de vacances jeunes, la suspension de crise pour employés, la prime de crise, le passage d'un travail lourd à un travail léger. Je m'arrête ici sachant bien que je n'ai volontairement pas énuméré d'importantes catégories telles que celles des prépensionnés, de l'interruption de carrière, du crédit-temps et des titres-services. Cette énumération démontre que le nombre de missions différentes a exceptionnellement augmenté et que les modifications, dont notre réglementation a fait l'objet, ne portaient pas seulement sur la forme mais également sur le fond. Il faut se rendre compte que chacune de ces allocations implique une série d'instructions, de programmes et d'adaptations organisationnelles spécifiques.

Je crains toujours que si la situation continue à ce rythme, notre système frôle l'implosion. J'espère évidemment me tromper, parce qu'il serait particulièrement dommage de devoir constater que le service ne réussit plus à maintenir l'application des différents régimes de service actuel de très grande qualité.

Outre la réglementation, nous avons également assisté et pu assister à d'autres évolutions et moments importants. Je me limiterai à l'essentiel.

Au début des années 80, j'ai pu informatiser le placement en Flandre de ma propre initiative et grâce à l'aide financière de la Région flamande. Il s'agissait de la réalisation du projet Simona. Lorsque j'ai pu présenter le projet au congrès européen de Giesen en République fédérale d'Allemagne, des articles élogieux ont paru dans la presse flamande avec des titres tels que "Applaudissements européens pour l'ONEM flamand".

Au cours de cette décennie, les formations professionnelles classiques ont également été complétées par des formations en aptitudes requérant des connaissances en informatique, CAD, CAM, robotique et autres. Les chaînes nationales de télévision ont émis des programmes tels que "L'ABC de

l'ordinateur". En collaboration avec les constructeurs de hardware, les services ont accompagné des milliers de demandeurs d'emploi et de travailleurs dans leurs formations de base en informatique.

Entre-temps, la préparation de la scission de l'ONEM se poursuivait. Pendant la période de régionalisation provisoire, nous avons continué à scinder l'ONEM sous l'inspiration de mon prédécesseur, M. Maurice André. Dans cette période, une dizaine de ministres de tutelle se sont succédé et le Comité de gestion a fonctionné à quatre composants: le Comité de gestion national, le groupe de travail flamand, le groupe de travail wallon et le groupe de travail bruxellois. Au sein de l'administration, nous devons tenir 10 budgets et comptabilités différents: 1 pour les matières nationales, 3 pour le travail intérimaire (1 par région), 3 pour les matières régionales (1 par région), 2 pour les communautés et 1 pour le FFE. C'est également durant cette période que nous avons calculé et payé, grâce à notre comptabilité, le salaire de quelque 100 000 ayants droit, comme à nos propres agents (12 000), aux travailleurs occupés par nos services dans le domaine du travail intérimaire ainsi qu'aux chômeurs mis au travail dans le CST ou dans le Troisième circuit du travail. Dans la plupart des cas, le salaire des personnes concernées a dû, en outre, être récupéré en tout ou en partie auprès de l'organisme employeur.

En 1989, la scission définitive a eu lieu. Les institutions du Forem, de l'ORBEM, du VDAB et de l'ADG ont vu le jour. Un protocole de collaboration a été conclu entre tous les ministres concernés. Protocole prévoyant que l'ONEM s'engageait à proposer des services de support aux nouvelles institutions et dans lequel les nouvelles institutions étaient tenues d'informer l'ONEM de la disponibilité des demandeurs d'emploi inscrits pour le marché de l'emploi. L'ONEM a continué à publier des données statistiques sur le chômage en s'appuyant sur les données que les organismes régionaux transmettaient à l'ONEM sur l'inscription et la radiation des demandeurs d'emploi. Une situation difficile à gérer parce l'ONEM était tenu responsable des informations qu'il ne maîtrisait pas lui-même.

En 1992, un changement est intervenu en la matière. Les services ICT de l'ONEM ont pu clôturer



avec fruit la première phase de l'informatisation des services Vérification dans les Bureaux du chômage. A partir de cette année, nous avons pu fournir des informations statistiques et réaliser des études sur la base des paiements aux allocataires. A l'époque, nous n'avons pas seulement vérifié tous les paiements jusqu'au dernier centime d'euro, mais nous avons également contrôlé si les allocations étaient bien versées sur les bons comptes personnels, ce qui n'était pas le cas auparavant.

En 1994, les ALE se sont généralisées dans toutes les administrations communales. En 2003, ces initiatives ont été complétées et ont été partiellement converties en régime de titres-services. Les deux mesures ont incontestablement conduit à de nouvelles perspectives d'emploi pour des personnes difficiles à placer sur le marché de l'emploi normal. Le coût de l'organisation de ces régimes est particulièrement élevé et il faudra décider dans un avenir proche comment et à quel prix pour les pouvoirs publics ces régimes seront maintenus. L'enjeu est particulièrement important, tant au niveau des frais que pour les plus de 130 000 personnes mises au travail.

Une évolution qui m'a énormément frappé au cours des années est que l'importance relative du nombre de demandeurs d'emploi inscrits a fortement diminué. Parmi les 1 309 930 allocataires (moyenne mensuelle des unités physiques), on en comptait plus que 464 032 en 2009, soit un peu plus d'un tiers. Les jeunes ayant quitté l'école avec des allocations d'attente représentaient une grande partie de ce groupe. Lorsqu'en 2004, j'ai été invité au Sénat pour participer à un échange de vues sur la réglementation du chômage, j'avais déjà attiré l'attention sur un phénomène inacceptable. Plus de 11 000 chômeurs admis sur la base d'études (n'ayant donc jamais suffisamment travaillé pour être admis sur la base du travail), avaient déjà été indemnisés sans interruption depuis plus de 10 ans. Entre-temps, la situation n'a pas fondamentalement changé.

En 2004, une mesure a également été prise pour que l'ONEM contrôle systématiquement la disponibilité active pour le marché de l'emploi. A partir de ce moment, l'obligation de justifier le comportement actif de recherche d'emploi vis-à-vis de l'ONEM, est venue s'ajouter à la disponibilité pas-

sive (= répondre favorablement aux convocations du service de placement). Jusqu'à la fin de l'année 2009, plus de 500 000 entretiens de contrôle et d'accompagnement ont été menés. La comparaison croisée des informations reprises dans les différentes banques de données de la Sécurité sociale, a également donné lieu à des services performants et des contrôles mieux orientés et plus efficaces. Ainsi, plus de 65 000 sanctions ont été infligées en 2008.

En 2004, l'ONEM a pu représenter la Belgique à Lisbonne lors de la conférence sur la qualité en faveur des Services publics des Etats membres européens. Notre présentation concernant les tableaux de bord, la salle de direction informatisée et le modèle de gestion intégré, a suscité de nombreuses réactions positives. Nous y avons nous-mêmes découvert la Caf (common assessment framework) et nous avons appliqué cette auto-évaluation en tant que pionnier en Belgique.

C'est évidemment en premier lieu grâce à l'engagement, au savoir et à la créativité du personnel que le service a réussi à faire face aux grands défis et a obtenu des résultats positifs, mais les outils de gestion y ont aussi joué un rôle important ainsi que le modèle administratif participatif et la position favorable des organisations syndicales de la maison.

Cependant, bien que je me sois imaginé la fin de ma carrière d'une autre manière, c.-à-d. sans crise économique, j'étais très fier lors de mon départ à la pension que, dans le cadre de l'EFQM, les services avaient obtenu la reconnaissance: "Recognized for excellence - Five Stars". Ce fut une première en Belgique.

Je me serais volontiers plus étendu sur des thèmes tels que l'autonomie de gestion, l'influence de la BCSS sur notre fonctionnement, la suppression du pointage, l'introduction de la comptabilité du prix de revient, la collaboration avec les institutions régionales, l'application du ZBB, la responsabilisation des organismes de paiement, mais l'espace dont je dispose pour écrire, ne me le permet pas.

Quarante années de service public, dont plus de 25 ans à la tête de l'ONEM, m'ont permis de vivre une période particulièrement passionnante. Mon souhait a été d'exécuter correctement la mission de l'ONEM, en collaboration avec toute l'équipe.





Philippe Borsu

Membre du Comité de gestion depuis 2006

A sa création, l'Office national de l'emploi a pris en charge la gestion de l'assurance-chômage en assumant la responsabilité de l'organisation du secteur en partenariat avec les organismes de paiement, pour la plupart liés aux organisations syndicales, qui effectuent aussi le paiement des allocations.

Ce partage des responsabilités a traversé les époques et a démontré son efficacité pour l'ensemble des acteurs concernés.

Les divers postes que j'ai occupés au sein de l'organisation syndicale FGTB m'ont permis d'avoir des relations avec l'Office national de l'emploi, de différents types.

Sous l'angle de "l'Homme de Terrain": relations avec un Bureau du Chômage

Milieu des années 80, en tant que responsable d'un service de chômage régional FGTB, j'ai été amené à entretenir de nombreux contacts avec les représentants du Bureau du Chômage local.

Nous étions au début de la mise en œuvre de l'informatisation de l'Office qui ne pouvait se faire sans une collaboration étroite avec les organismes de paiement. Dans le même temps, il a fallu mettre en œuvre un volume important de changements réglementaires.

Je retiens de cette période une volonté commune de réussir, une entraide mutuelle pour permettre tant aux bureaux du chômage qu'aux organismes de paiement d'assumer leurs responsabilités.

Cela a notamment conduit à des interventions communes auprès de l'Administration centrale de l'ONEM, leur rappelant parfois la réalité du terrain.

Sous l'angle du "Spécialiste en Législation": relations avec les correspondants de l'Administration centrale de l'ONEM

Début des années 90 et jusqu'à mi-2006, en tant que responsable du service de chômage fédéral, j'ai eu des contacts réguliers avec de nombreux départements de l'Office: la réglementation, les méthodes de travail informatisé, le financier ...

Je mettrai en avant quatre gros chantiers qui ont abouti.

D'abord, la réécriture de la réglementation de l'assurance chômage. Un travail important et de longue durée qui avait notamment comme objectif de rendre moins complexe la réglementation. Malgré les efforts consentis par les différents partenaires, cet objectif n'a pu être totalement atteint. Néanmoins, l'Office a réussi à améliorer la cohérence et la structure des différents textes permettant ainsi une meilleure maîtrise de la législation par toutes les personnes concernées.

Ensuite, la modernisation de l'Office via l'informatisation de l'ensemble des bureaux du chômage et la poursuite de l'informatisation des autres procédures de travail. Cette modernisation a permis d'accélérer le traitement des dossiers au bénéfice des assurés sociaux.



Témoignages

En troisième lieu, la révision de la procédure de vérification des paiements effectués par les organismes de paiement. Cette nouvelle procédure a permis d'améliorer certains processus entre l'ONEM et les OP de façon à ce que chacun puisse assumer pleinement ses responsabilités tout en garantissant les droits des assurés sociaux.

Enfin, le développement de divers échanges de données informatisés avec d'autres secteurs de la Sécurité sociale et la mise en œuvre des flux provenant des employeurs (DRS) via la nouvelle instance qu'est l'INTEROP. Ces projets ont permis de diminuer assez fortement les "tracasseries" administratives subies par les assurés sociaux et celles imposées aux employeurs.

Durant cette période, même si nous n'étions pas toujours d'accord, j'ai pu constater que généralement le personnel de l'ONEM est à l'écoute des positions des partenaires et se révèle compétent dans les domaines traités.

Sous l'angle du "Représentant au Comité de gestion": relations avec les dirigeants de l'Office

Depuis 2006, assumant de nouvelles responsabilités au sein de mon organisation, j'ai été amené à connaître l'ONEM comme membre du Comité de gestion.

Afin d'éclairer les débats parfois "classiques" entre partenaires sociaux, j'ai pu apprécier la guidance que pouvait apporter le personnel de l'Office avec l'aide de l'Administrateur général et de son adjoint. La maîtrise par l'administration des sujets traités est un atout indéniable qui aide les partenaires sociaux à prendre les bonnes orientations eu égard à leurs responsabilités.

Sous l'angle du "Gestionnaire d'une caisse de chômage régionale d'un OP": relations avec les contrôleurs de l'Office

Durant 2,5 années (2008 à mi-2010), j'ai exercé la responsabilité de gestionnaire d'une caisse régionale de chômage FGTB, ce qui m'a notamment permis d'avoir des contacts sur le terrain avec des représentants de l'ONEM contrôlant les comptabilités de la caisse chômage.

J'ai pu me rendre compte que dans ce domaine bien particulier des chiffres, les représentants de

l'ONEM exercent leur mission avec une grande précision et une détermination certaine.

Cette expérience m'a appris que l'Office exerce sur le terrain, à savoir les organismes de paiement, un contrôle minutieux aussi bien des dépenses que du respect des procédures établies.

En conclusion, je dirais que l'ONEM est un "Acteur" important dans le modèle qu'est la Sécurité sociale belge. Agissant dans un domaine en perpétuelle évolution, soumis aux impératifs politiques et aux mises en application quasi immédiates, l'ONEM a su évoluer avec son temps pour garantir les droits des assurés sociaux, grâce notamment à un personnel compétent et une collaboration étroite avec ses partenaires que sont les organismes de paiement.

Je suis heureux de pouvoir présenter mes félicitations sincères au personnel de l'Office pour cet anniversaire.





Bart Buysse

Membre du Comité de gestion depuis 2005

Les 18 ans de contact avec l'ONEM, notamment en tant que membre représentant les employeurs au sein du Comité de gestion, me permettent de constater à quel point l'institution a évolué au cours de ces dernières décennies. Ces années n'ont pas toujours été faciles. Il y eut ainsi:

- la scission et la restructuration de l'ONEM à la fin des années 80. Le paiement des allocations de chômage et le contrôle de la disponibilité pour le marché de l'emploi ont été disjointes du placement et du contrôle de la volonté à travailler confiés aux services régionaux; une opération qui a longtemps laissé des traces;
- un nouvel arrêté royal ainsi qu'un nouvel arrêté ministériel portant réglementation du chômage en 1991, ainsi que leurs incessantes et concomitantes modifications;
- l'évolution du contrôle communal des chômeurs jusqu'à sa suppression à la fin de l'année 2005, ainsi que la conversion progressive de ce contrôle et de l'exclusion des chômeurs de longue durée (le dénommé "article 80") en suivi du comportement de recherche d'emploi des chômeurs. Depuis lors, chercher activement du travail est une condition pour avoir droit aux allocations de chômage. La mesure, conclue et mise en œuvre en 2004 suite à un accord tripartite, nous occupe encore aujourd'hui. Au printemps 2008, le Comité de gestion est parvenu à un accord pour améliorer la procédure axée sur un meilleur suivi plus rapide et sur un accompagnement de qualité notamment en procédant à une meilleure

répartition des tâches entre les services fédéraux et les services régionaux. Au départ, la mise en œuvre de cet accord s'est heurtée à une opposition régionale, mais les signaux récents des autorités concernées sont prometteurs. Pendant la période de crise, la mesure n'a pas été remise en question, mais seulement quelque peu adaptée;

- la transformation de l'ONEM en une institution menant actuellement pas moins de 17 missions différentes et versant 70 types d'allocations différentes qui n'ont bien souvent plus grand chose à voir avec le chômage. Chaque ministre de l'Emploi a lancé ses propres mesures et ses propres plans. L'ONEM: une maison de beaucoup de petites pièces;
- l'informatisation de l'ONEM et le projet gigantesque d'e-gouvernement de la Sécurité sociale - un processus continu! - allant de pair avec des informations de qualité toujours plus nombreuses adaptées au client (tant les assurés sociaux que les employeurs) grâce au développement d'un site web très accessible. En ce qui concerne la déclaration électronique des risques sociaux (fin du contrat de travail, chômage temporaire, ...), un bon bout de chemin a déjà été accompli. Le message est de continuer à développer ce projet en concertation avec les partenaires sociaux et à la lumière d'une nouvelle simplification de la sécurité sociale;
- la panoplie de mesures découlant de plusieurs grands accords et plans de ces dernières années (le Pacte de solidarité entre les générations, les



Témoignages

accords interprofessionnels, le Plan de relance, ...) dont l'exécution a souvent incombé à l'ONEM, ce qui eut un impact sérieux sur la charge de travail de l'institution, mais qui lui permit également de collaborer à la concrétisation de ces mesures. La compétence et le professionnalisme des collaborateurs de l'ONEM sont connus et reconnus par l'ensemble des services, des organisations et des cabinets ministériels;

- L'ONEM utilise une approche pragmatique et axée sur la recherche de solutions, désirant toujours le juste milieu entre ce que le législateur prescrit et ce que les hommes politiques souhaitent, d'une part, et ce qui est applicable, réalisable et nécessaire sur le terrain, d'autre part. C'est là le parfait équilibre entre une attention pour la politique, un contact avec le terrain et un grand respect envers la concertation sociale et la gestion paritaire. Ce cas s'est encore récemment avéré lors de l'instauration des mesures de crise et des adaptations demandées par les partenaires sociaux.

L'ONEM a pu compter sur des guides expérimentés et sur des dirigeants forts qui sont parvenus à maintenir le cap du navire sur une mer houleuse et même à accélérer son rythme de croisière. Ils étaient assistés d'une équipe de personnes très compétentes et très motivées. Pour commander cet imposant paquebot qu'est l'ONEM (plus de 5 000 collaborateurs au total), des techniques modernes ont été de plus en plus utilisées: "management by objectives", "management cockpit", "tableaux de bord", "BPR" ... des notions qui sont familières à l'ONEM. Ces techniques ont toujours été appliquées dans un souci d'équité, dans l'intérêt du personnel et selon les besoins de l'institution: l'ONEM, une maison au grand cœur.

Le service de qualité, tant envers les allocataires qu'envers les employeurs, la transparence, la communication et la concertation interne et externe sont le cœur de sa méthode de travail. La vision, l'engagement, le transfert des connaissances, la flexibilité, la capacité d'adaptation et la créativité entraînent un accroissement de l'efficacité et augmentent continuellement le volume de travail. Ainsi, malgré les restrictions budgétaires au niveau des moyens de fonctionnement et de l'effectif du personnel, l'ONEM est parvenu à faire face à l'augmentation du nombre de tâches et de dossiers,

ainsi qu'à l'accroissement de la complexité et l'intensification des modifications de la réglementation. Toujours est-il que depuis des années, le Top de l'ONEM lance un appel – également aux partenaires sociaux – pour stabiliser et simplifier la réglementation car les limites ont été atteintes.

Les 75 années écoulées ont façonné l'ONEM et en ont fait ce qu'il est aujourd'hui, à savoir une institution moderne, occupant une place importante dans la politique en matière de chômage et d'emploi et faisant figure de modèle national ou international sur de nombreux plans. La prochaine législature sera cruciale pour le fonctionnement, les tâches et la survie de l'institution en raison, d'une part, des réformes importantes qui s'imposent sur le plan socio-économique, si l'on veut maintenir notre bien-être social, et, d'autre part, de l'appel à la régionalisation des compétences relatives, entre autres choses, à la politique en matière de marché de l'emploi et de chômage. Espérons que nous puissions parvenir à des solutions qui concilient des politiques fédérale et régionale convaincantes se renforçant mutuellement, de manière à ce que nous puissions résister à la volonté aveugle d'étendre les compétences régionales.





Rudy De Leeuw

Membre du Comité de gestion 1995 - 2006

La sécurité sociale: un édifice construit pierre par pierre par le mouvement ouvrier

Il est important de fêter la Sécurité sociale tout comme de fêter les 75 ans de l'ONEM, mais cette fête peut également donner l'impression que la Sécurité sociale est subitement tombée du ciel lors de l'instauration du pacte social et de la loi du 28 décembre 1944 ou lors de la création officielle d'une institution.

Toutefois, cela n'a pas été aussi simple: le mouvement ouvrier a dû construire la Sécurité sociale et donc l'assurance-chômage, centime par centime.

Malgré sa forte industrialisation, la Belgique du XIX^e siècle était un pays retardataire sur le plan social. La pensée libérale qui favorisait l'idée du marché libre, était prédominante.

N'obtenant pas d'aide des pouvoirs publics, les ouvriers ont constitué eux-mêmes des "Sociétés de secours mutuels". L'assurance contre la perte de revenu ou les frais de santé constituait le premier objectif de ces petites "mutuelles", "organisations syndicales" ou organisations paternalistes locales.

Elles ont tenté de convaincre les gens de s'affilier et de payer une cotisation de 25 centimes de l'époque par semaine au tournant du siècle. En cas de maladie ou d'accident, les affiliés recevaient 1 franc par jour pendant au maximum 6 mois ainsi qu'un remboursement minime pour leurs frais de médecins ou de médicaments.

La première caisse de chômage en Belgique a certainement été celle des typographes de Bruxelles (1867).

Mais très rapidement, il est clairement apparu que des caisses aussi petites n'étaient pas de taille à lutter contre des crises dans certains secteurs ou certaines régions. La province de Liège, la ville de Gand et d'autres villes ensuite ont commencé à subventionner les caisses de chômage des syndicats.

En Allemagne, Bismarck avait entre-temps compris que la mise en œuvre d'un système de sécurité sociale était le seul moyen d'éviter des révolutions sociales. Il a créé, coup sur coup, une assurance-maladie pour les ouvriers (1883), une assurance contre les accidents de travail (1884) et un régime de pension (1889).

Grâce à la création du Parti ouvrier belge (1885) et de sa Commission syndicale ainsi qu'à l'encyclique *Rerum Novarum* (1891), le mouvement ouvrier a également tenté de s'organiser à grande échelle pour la première fois en Belgique.

Grâce au suffrage universel, les socialistes deviennent le deuxième plus grand parti et la Sécurité sociale deviendra un thème présent dans chaque campagne électorale.

En 1930, les allocations familiales sont généralisées par loi.

En 1936, au terme d'une grève générale, les travailleurs reçoivent une première semaine de vacances annuelles, ce qui fut un énorme événement social pour les ouvriers de l'époque.

La Sécurité sociale est un édifice construit par le mouvement ouvrier.

C'est pendant la crise des années 30 que le prédécesseur de l'ONEM a vu le jour. En 1937, M. Henri Fuss, Commissaire royal, rédige son deuxième rapport sur "L'organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage". A ce moment, les chômeurs ont droit à 60 jours d'allocations de chômage de leur organisation syndicale et, ensuite, ce sont les pouvoirs publics qui financent les coûts. A l'époque déjà, les allocations de chômage, le placement et la formation professionnelle étaient étroitement liés.

Le système de Sécurité sociale obligatoire

Le projet du "pacte social" a permis aux organisations syndicales et aux patrons de tracer les lignes de force de la Sécurité sociale à la fin de la deuxième guerre mondiale. La loi du 28 décembre 1944 jettera les bases de sa mise en œuvre.

Le système général de Sécurité sociale continue à fonctionner sur ce modèle qui a été mis en œuvre au cours du siècle précédent.

Les organisations syndicales continuent à payer les allocations de chômage, les mutualités continuent à payer les dépenses de santé et les indemnités de maladie, tandis que les caisses patronales payent les allocations familiales et le pécule de vacances.

Toutes les institutions de la Sécurité sociale sont gérées paritairement par les employeurs et les organisations syndicales.

La philosophie du système était axée sur une combinaison entre assurance et "solidarité". Les indemnités étaient peu élevées, mais elles n'étaient pas limitées dans le temps.

Au fil des années, les avantages s'améliorent progressivement secteur par secteur. La vision prépondérante est celle du modèle du gagne-pain: l'homme travaille, la femme s'occupe du ménage. Ce sont surtout des allocations forfaitaires qui sont payées, celles-ci étant moins élevées pour les femmes et les jeunes. En 1949, 12 000 femmes, principalement des femmes mariées, ont été écartées du chômage.

Lors de leurs congrès en 1945, les organisations syndicales ont exigé que les allocations de chômage représentent 60 % du salaire plafonné.

Il faudra attendre l'année 1971 avant que M. Louis Major, ministre du Travail et ancien président de la FGTB, fixe les allocations de chômage à 60 % du salaire plafonné pour la première année et à 40 % pour les non-chefs de ménage à partir de la deuxième année. Nous retrouverons également ce système relativement simple à la fin des "années dorées" dans le cadre des allocations de maladie et d'invalidité. Là aussi, c'est seulement à partir de la deuxième année qu'une distinction est faite en fonction des catégories familiales et uniquement entre les chefs de ménage et les non-chefs de ménage.

En raison de la crise pétrolière, le gouvernement de l'époque a procédé à de solides économies dans les années 80. En premier lieu dans le cadre des allocations de chômage. Une catégorie de "cohabitants" a été introduite, qui perçoit toujours moins d'allocations.

Dans les années 90, le recul se fait plus subtilement. En ne procédant pas à l'adaptation des allocations, et principalement à celle du plafond de calcul, l'assurance-chômage glisse vers un système de secours. Un travailleur salarié ayant un revenu moyen ou élevé, conserve seulement une fraction de son ancien revenu au moment où il devient chômeur. Le ratio de remplacement diminue énormément: alors que le chômeur percevait encore une allocation égale à 48 % de son ancien salaire brut en 1980, elle était seulement de 35 % en 1990 et de 25 % en 1997!

A l'époque, la FGTB a lancé une campagne en faveur du bien-être en matière d'allocations et organisé différentes grandes manifestations en collaboration avec d'autres mouvements sociaux. C'est seulement en 2007 que pour ce faire, nous avons obtenu un système organisé d'adaptations au bien-être. De ce fait, nous avons pu améliorer les minima de 4 % et sortir quelque peu les chômeurs isolés de la pauvreté.

Grâce à l'AIP 2009-2010, nous avons enfin réussi à améliorer l'assurance-chômage, principalement lors de la première année de chômage, en procédant à l'augmentation du plafond de calcul et à la généralisation du taux des 60 %. C'est arrivé juste à temps pour faire un peu mieux face aux dix mille personnes qui ont perdu leur emploi en raison de la crise des banques.



Nous avons pu obtenir en même temps que le chômage temporaire soit mieux indemnisé, que les mesures contre la crise soient un peu mieux encadrées et que les ouvriers perçoivent une prime de crise en cas de licenciement. Mais ce ne sont que quelques gouttes d'eau dans la mer!

Nous allons maintenant devoir veiller à ce que la crise, provoquée par l'appât du gain des banquiers et des spéculateurs, n'entraîne pas de nouveau - comme dans les années 80 - une réduction de salaire subie encore une fois par les victimes de la crise.



Témoignages



Mia De Vits

Membre du Comité de gestion 1984 - 1995

A l'occasion des 75 ans de l'ONEM, j'aimerais passer surtout en revue ces 10 à 15 dernières années parce que, à mon avis, cette période a vu se produire un changement structurel et profond de la manière dont "le monde politique" a perçu le chômage, les allocations de chômage et les chômeurs.

Cette période et la politique de l'assurance sociale, telle qu'elle a été définie à l'époque, me semblent aussi particulièrement riches en enseignements pour l'avenir.

Depuis la moitié des années 80, un glissement se produit dans la notion d'allocations de chômage et il est de plus en plus question de bien-être général (exprimé ici en tant qu'évolution du salaire moyen).

L'avis du Centrum voor Sociaal Beleid (Centre pour la Politique sociale) "De paradox van de investeringsstaat: Waarom is de armoede niet gedaald" "Le paradoxe de l'Etat en tant qu'investisseur: Pourquoi la pauvreté n'a pas diminué" de mai 2009 met le doigt sur la plaie à la page 26: en 2008, le rapport entre l'allocation minimale d'un chef de ménage en chômage et le salaire moyen, était largement inférieure de 40 % à celui de 1985. En 2008, le pouvoir d'achat de cette même allocation était seulement supérieur de 2 % à celui de 1996.

Un "Working Paper" intitulé "De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen" (L'évolution vers la notion de bien-être, de la protection de base en Belgique et dans les pays frontaliers), rédigé par ce même CSB

pour le compte du SPF Affaires Sociales, met en lumière certains éléments. Durant la période de 2000 à 2006, quelques adaptations au bien-être ont mis un frein à l'érosion phénoménale du bien-être que la diminution de toutes les allocations sociales (minimales) avaient engendré pendant les années 90. Les adaptations des pensions et des allocations d'incapacité de travail des indépendants furent les plus importantes. Pour les pensions des travailleurs et la GRAPA, des corrections sociales successives ont également entraîné un nouveau rattachement à l'évolution du bien-être général. Les allocations de chômage, par contre, sont restées à l'arrière-plan dans cette période et ont perdu, en outre, leur lien avec l'évolution du bien-être général.

On lit à la page 4 de cette étude que si le rapport entre les allocations minimales respectives et le salaire moyen tel qu'il existait en 2000, est assimilé à 100, la pension de retraite des travailleurs salariés indiquait 101, en 2006, la GRAPA, 113 et la pension de retraite des indépendants, 112, alors que les allocations de chômage stagnaient à 97.

Une autre comparaison est à relever dans ce rapport très passionnant: en 1992, le revenu net disponible d'un couple bénéficiant d'une allocation minimale de chômage s'élevait encore à 49 % du revenu disponible d'un couple bénéficiant d'un seul salaire moyen. En 2001, ce revenu était passé à 43 % et, en 2006, il avait encore baissé à 41 %. Les pensions des travailleurs salariés et les allocations d'invalidité pour travailleurs ont également

connu un recul considérable entre 1992 et 2001 mais, depuis lors, elles ont réussi à conserver leur position (respectivement à 53 et 48 %).

La conclusion de ce qui précède est que toutes les allocations sociales ont subi de sérieux revers dans les années 90 (période d'économie et absence de politique structurelle en matière d'adaptation au bien-être) et que cette tendance s'est poursuivie dans les années 2000 pour les allocations de chômage.

A l'aube du nouveau millénaire, le concept "d'Etat social actif" devient l'adage d'à peu près tous les Etats sociaux occidentaux. En vue de garantir aussi bien la possibilité de financement que la très grande légitimité d'une protection sociale solide, compte tenu entre autres, des énormes défis allant de pair avec les conséquences de l'évolution démographique, un état social ne pouvait plus se limiter davantage à l'octroi passif de prestations sociales - souvent insuffisantes.

Il est frappant de constater que dans une mesure importante, l'accent s'est déplacé vers l'offre de travail: "le demandeur d'emploi a-t-il suffisamment d'incitants pour chercher activement un emploi?"

Le phénomène des "pièges à l'emploi" est apparu en pleine lumière. Plusieurs rapports (CSB, Conseil supérieur pour l'Emploi, CCE) ont également paru dans notre pays; les exemples types normalisés qui y étaient repris ont permis de démontrer que dans un nombre suffisamment élevé de cas, le surplus en revenu provenant du travail par rapport à l'inactivité était limité, voire négatif (compte tenu de la suppression d'un certain nombre de compléments sociaux liés au statut de chômeur complet indemnisé, d'une part, et aux coûts supplémentaires liés au travail salarié tels que les frais de garde-rie et de déplacement, d'autre part).

Afin de parvenir à augmenter le revenu net des travailleurs ayant un salaire peu élevé - et donc de maintenir une plus grande différence avec l'allocation - sans augmenter le coût salarial pour l'employeur, une première démarche a été effectuée en réduisant les cotisations personnelles de Sécurité sociale à partir de l'an 2000. Au fil des années, le montant de cette réduction, ainsi que le plafond des revenus où l'avantage diminue, ont été plusieurs fois revus à la hausse.

Depuis 2005, nous connaissons ce système sous le nom de "Bonus de travail". Il veille aujourd'hui à ce que des cotisations ne soient plus redevables pour le salaire minimal interprofessionnel. En même temps, plusieurs compléments sociaux ou tarifs préférentiels anciennement liés au statut de CCI (chef de ménage), ont été progressivement dissociés de ce statut ou ont continué à être (temporairement) payés après la reprise du travail. Ces étapes ont contribué à ce qu'aujourd'hui, les pièges à l'emploi - certainement pour les occupations à temps plein - n'existent pour ainsi dire plus et à ce que le surplus en revenu provenant du travail soit considéré dans la littérature spécialisée comme convenable.

Toutefois, les pièges à l'emploi et leur approche ont également marqué la politique en matière de prestations durant la décennie écoulée. Les augmentations des allocations étaient "inadmissibles" car elles étaient contraires à l'approche des pièges à l'emploi. C'est sans aucun doute la principale explication à ce que nous avons ébauché ci-dessus, à savoir que l'érosion sociale des allocations de chômage (minimales) s'est également poursuivie dans la décennie écoulée.

Ainsi, lorsque les partenaires sociaux ont émis leur avis bisannuel sur l'attribution de l'enveloppe sociale qui se libère deux fois par an en vertu de l'application de la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations, les propositions d'adaptation dans l'assurance-chômage ont été examinées avec bienveillance par (certains partenaires du) le gouvernement. Ce n'est que lors de l'attribution de l'enveloppe 2009-2010 - aussi en raison des conséquences très dures de la crise - que les améliorations dans le secteur des allocations de chômage n'ont pas été rejetées au préalable.

Cette politique a de graves conséquences sociales. Selon le baromètre de pauvreté interfédéral, le risque de pauvreté s'élevait à 34,8 % dans les ménages en chômage en 2008 (revenus 2007). L'allocation de chômage (minimale) s'élève pour un isolé à 89 % du seuil de pauvreté correspondant et à 67 % pour un couple ayant deux enfants. A titre de comparaison, le pourcentage du revenu d'intégration est respectivement de 76 et 66 %.



Permettez-moi de clôturer par une citation - longue mais significative - provenant de l'avis du CSB de mai 2009:

“Dans quelle mesure la pression vers le bas sur les prestations sociales est-elle la conséquence d’une recherche de taux d’activité plus élevé? Bien qu’une multitude d’instruments soit utilisée pour qu’un plus grand nombre de personnes trouvent un emploi et bien que certains pays (comme le Danemark) réussissent - malgré les importants pièges financiers - à obtenir un taux d’activité plus élevé, la lutte contre les pièges à l’emploi (une existence de prestations étant financièrement plus attrayante que le travail) a constitué partout un important objectif stratégique. Ces pièges financiers peuvent être combattus de deux manières: soit, en diminuant les allocations (incitant négatif), soit, en rendant le travail plus lucratif (incitant positif). La plupart des pays ont tenté - avec un succès inégal - de suivre les deux stratégies. Aux Pays-Bas, c’est principalement la première voie qui a été suivie dans les années 90, au Grand-Duché de Luxembourg et en France ce fut la seconde voie. En Belgique et au Royaume-Uni, les deux stratégies ont été combinées. En raison de la stratégie combinée en Belgique, le piège de la dépendance a quelque peu diminué au prix d’une érosion non négligeable des allocations minimales. La même situation s’est produite en Allemagne, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suède et au Luxembourg. La politique récente en Belgique a effectivement tenté ici de s’adapter en jouant sur des allègements de charges et des augmentations successives des prestations sociales. Il n’en demeure pas moins que les allocations de chômage minimales pour chefs de ménage sont inférieures de quelque 40 % aux salaires moyens par rapport à la moitié des années 70. Ici, la lutte contre les pièges à l’emploi en a été incontestablement le moteur. Il semble que le zoom sur le travail ait affaibli la protection des “anciens” risques.

Nous touchons ici à l’ambiguïté de l’Etat social actif. D’une part, l’activation vise l’inclusion économique et sociale de personnes qui ne parviennent pas à trouver d’elles-mêmes le chemin du marché de l’emploi. Elles y sont aidées par un large éventail d’instruments stratégiques allant des subventions au travail et des diminutions sélectives des coûts salariaux à l’assistance individuelle. D’autre part, l’activation inclut également une image plus dure

de l’homme. Le chômeur est moins considéré comme un utilisateur responsable des fonds de la sécurité sociale mais davantage comme un receveur passif ou même comme citoyen calculateur qui, dans le plus mauvais cas, abuse du système (typé de manière frappante par Le Grand comme ‘the knights, the pawns and the knaves’: les nobles chevaliers, les serfs dociles et les jeunes écuyers profiteurs) Pour les remettre au travail, il faut utiliser la méthode du ‘bâton et de la carotte’.

En outre, l’hypothèse partait, à tort ou à raison, implicitement du fait que la majorité des allocataires appartient aux groupe des jeunes écuyers profiteurs. Si les prestations sociales doivent s’effacer dans la lutte contre les pièges à l’emploi, la recherche d’une inclusion sociale implique aussi en soi intrinsèquement l’exclusion de tous ceux qui ne peuvent pas être activés.”

Dans les prochaines semaines, un important accord gouvernemental devra être négocié au niveau fédéral. Les défis devant lesquels les conséquences d’une crise financière et économique particulièrement grave nous placent, ne sont effectivement pas des moindres. Au cours des années à venir, quelque 22 milliards de moyens supplémentaires et de dépenses en moins devront être trouvés. Et, en ce qui concerne la Sécurité sociale et, plus spécifiquement l’assurance-chômage, cela me préoccupe. C’est la raison pour laquelle, il me semblait opportun de revenir sur le passé (relativement) récent pour - espérons-le - en tirer les bonnes leçons pour l’avenir.



Greta D'Hondt

Membre du Comité de gestion 1987 - 1995

Dix années durant (1985-1995), j'ai eu le privilège de faire partie du Comité de gestion de l'ONEM en qualité de porte-parole de la CSC.

Ce furent des années passionnantes et parfois mouvementées, des années jalonnées de changements et de nombreux défis, mais aussi une période charnière de l'histoire de l'ONEM, tant au niveau de ses structures, de ses compétences et de sa réglementation qu'au niveau de son financement et de ses méthodes de travail.

Les réformes institutionnelles de 1979 qui ont abouti à la scission des grandes missions de l'ONEM (le placement et la formation professionnelle sont devenus des matières régionales, tandis que fédéral, le chômage est resté une matière de l'ONEM) n'ayant conduit à la restructuration définitive de ce dernier qu'en date du 1^{er} mars 1989, nous avons continué à exercer à bon escient les compétences en matière de placement et de formation professionnelle au sein du Comité de gestion de l'Office jusqu'en 1989. Au cours des années qui ont suivi, en tant que membre du Comité de gestion de l'ONEM et dans ma fonction de secrétaire nationale de la CSC et, plus tard, de députée fédérale, j'ai vécu de près l'élaboration des accords de coopération successifs entre l'Etat fédéral (ONEM) et les régions et communautés (VDAB - FOREM - ORBEM), un processus de jalonnement du terrain, de confiance et de prise de responsabilités souvent laborieux mais aussi instructif.

Au cours de la période allant de 1985 à 1995, le financement de l'assurance-chômage a subi de profondes modifications et l'intervention de l'Etat dans ce financement a été revue à la baisse. Ce délitement est allé de pair avec l'introduction de nouvelles sources de financement, à savoir la cotisation de modération salariale, le financement alternatif (cotisations de solidarité, impôt de crise, cotisation spéciale de sécurité sociale, etc.) et une partie des recettes de TVA. L'importance du financement dit "alternatif" dans le financement de l'assurance-chômage a alors augmenté, passant de 6 à 20 % en 1995.

Cela faisait déjà quelques années que l'informatisation avait fait son apparition, tant à l'ONEM que dans les organismes de paiement, mais jusqu'au début des années 80, celle-ci était encore en grande partie confiée à des tiers. A partir de la seconde moitié des années 80, l'informatisation s'est accélérée et l'ONEM ainsi que les organismes de paiement l'ont alors entièrement prise en main. Aujourd'hui, c'est peut-être plus difficile à imaginer, mais à l'époque, ce fut, tant à l'ONEM qu'au sein des organismes de paiement, une révolution interne qui n'était pas gagnée d'avance. Des centaines d'agents de l'ONEM et de collaborateurs des organismes de paiement ont en effet vu le contenu de leurs tâches habituelles et leurs méthodes de travail changer de manière radicale, mais les innombrables sessions de formation, notamment sur le terrain, et l'accompagnement intensif des collaborateurs ont fait de cette procédure d'informatisation de l'ONEM et des organismes de paiement un véritable succès.



Témoignages

Sur le plan de l'assurance-chômage, les années 80 et le début des années 90 ont été caractérisés par de nombreuses modifications sur le plan de la législation et de la réglementation, des modifications qui étaient en grande partie dues aux mesures d'économie successives. A cet égard, il arrivait régulièrement qu'un Comité de gestion ait lieu, alors qu'à l'extérieur, des personnes arpentent le boulevard de l'Empereur pour manifester contre des économies et des nouvelles mesures. A l'époque, il ne se passait pas un mois sans que des modifications importantes et moins importantes ne soient apportées; il a fallu que les collaborateurs de l'ONEM et des organismes de paiement fournissent d'énormes efforts et qu'ils fassent preuve d'un sens du devoir exceptionnel ainsi que d'une très grande flexibilité pour pouvoir expliquer toutes ces adaptations aux employeurs et aux demandeurs d'emploi, pour traiter et informatiser ces mêmes adaptations et verser chaque mois aux demandeurs d'emploi leurs allocations de chômage en temps voulu. Le fait de n'avoir à aucun moment accusé de retard reste un petit miracle, mais aussi une très grande source de satisfaction.

Dès le milieu des années 80, il a été question d'un véritable élargissement de la fonction de l'assurance-chômage. A l'époque, ont en effet déjà été prises des initiatives mettant davantage l'accent sur une politique active. Les dénommées "expériences Hansenne", les "ACS" et ensuite les "ALE" ont donné lieu à de nombreuses discussions houleuses au sein du Comité de gestion de l'ONEM, mais aussi et surtout parmi les syndicats. Depuis lors, l'assurance-chômage est de plus en plus utilisée comme instrument du marché de l'emploi et comme support au niveau de la planification de la carrière. Les mesures visant à "redistribuer le travail" et à "mieux combiner vie privée et vie professionnelle" ont été financièrement mises à charge de l'assurance-chômage et sont devenues des éléments inamovibles de l'ensemble des tâches de l'ONEM. La conséquence en est qu'une partie de plus en plus importante du budget de l'assurance-chômage est consacrée à des statuts sociaux importants, certes, mais qui doivent plutôt être considérés comme "non-demandeurs d'emploi" et dont la charge financière continue à reposer en grande partie sur le facteur travail.

En 1991, à l'issue d'un audit externe indépendant, le mode de calcul des frais d'administration des organismes de paiement a été revu en profondeur et si ces discussions incontournables se sont révélées pénibles et laborieuses, elles n'en ont pas moins été correctes.

Ce furent donc en effet des années passionnantes et parfois mouvementées, mais assurément des années auxquelles je repense avec plaisir et un brin de nostalgie au moment d'écrire ces quelques lignes. Le Comité de gestion de l'ONEM, c'était tout de même quelque chose de particulier. Les membres délégués par les organisations représentatives des employeurs et les syndicats n'étaient pas des plus tendres; il s'agissait des négociateurs des différents Comités de gestion des Institutions de Sécurité sociale et du Conseil National du Travail. Les discussions au sein du Comité de gestion de l'ONEM étaient généralement rudes et il arrivait même que nous fussions à couteau tiré. Aussi la tradition coutumière que nous avons de nous rendre tous ensemble, à savoir membres de l'administration, employeurs et syndicats, dans le réfectoire de l'ONEM pour y partager le plat du jour; même après un Comité de gestion extrêmement tendu, a-t-elle maintes et maintes fois permis d'arrondir les angles et de renforcer les relations interpersonnelles.

Un "croyant" n'est plus à convaincre, mais d'après mon expérience en tant que membre du Comité de gestion de l'ONEM et, plus tard, en tant que députée, je tiens à témoigner aux "moins croyants" et aux "non-croyants" du dynamisme qui émane d'un parastatal social dirigé de manière dynamique mais aussi de la force de la gestion paritaire et de son caractère irremplaçable au sein de notre système social.





Robert Druyts

**Commissaire du gouvernement du Budget
1990-2010**

De "parastatal social" à "Institution publique de Sécurité sociale"

Evolution vers une autonomie élargie

Mon expérience comme commissaire du gouvernement, compétent pour le budget au sein de l'ONEM, de 1990 à 2010, eut pour fil conducteur particulier l'évolution de cette institution de parastatal classique, certes "social", vers une "Institution publique de Sécurité sociale" (IPSS). L'évolution qu'a connue la tâche de contrôleur du commissaire du gouvernement dans le cadre, respectivement, de la loi du 16 mars sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public et de l'arrêté-loi de cadre du 4 avril 1997, qui a introduit une autonomie élargie, plus particulièrement par l'introduction de la technique des contrats d'administration, illustre parfaitement mon vécu. Cela implique une approche contractuelle essentielle, non seulement entre les pouvoirs publics et l'institution, mais aussi entre les organismes de gestion et le(s) commissaire(s) du gouvernement.

La loi du 16 mars 1954

Dans sa déclaration du 28 juin 1950, le gouvernement annonçait qu'il procéderait à la mise au point d'un projet de loi devant régler la relation avec l'ensemble des institutions parastatales. Il était à la recherche de règles uniformes pour le contrôle budgétaire, financier et administratif. La loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public en a été l'aboutissement. Par cette loi, le gouvernement voulait éviter que le pouvoir de l'Etat ne s'effrite au profit des organ-

mes publics. Il estimait que la rupture dans l'unité administrative et politique serait défavorable à la politique financière des pouvoirs publics.

La loi du 16 mars 1954 a constitué une nouvelle étape vers la systématisation des mesures de contrôle sur les organismes d'intérêt public, bien qu'elle ne contienne finalement que peu d'innovations (Van Gronsveld, 1954). En effet, la plupart de ses dispositions existait déjà, en ordre dispersé, dans les lois organiques et les statuts régissant les organismes en question. Le grand mérite de la loi était que, d'une part, les différentes mesures de contrôle ont été réunies pour former un tout qui impliquait cependant les modalités nécessaires pour pouvoir s'adapter à la nature spécifique des diverses catégories d'organismes auxquels la loi se rapporte et que, d'autre part, les prérogatives du parlement et du pouvoir exécutif ont été rétablies. L'accent avait été mis sur le fait qu'il s'agissait d'une expérience, qui n'était pas d'application générale et qui n'a surtout pas adopté la forme d'une loi organique, de sorte que, de plusieurs points de vue, le régime mis en place restait incomplet.

La responsabilisation des Institutions publiques de Sécurité sociale

En fait, une certaine logique, celle du droit administratif, devait être combinée avec une autre logique, à savoir celle du "management". L'idée était de développer un modèle managérial dans les institutions de Sécurité sociale en visant surtout "la



Témoignages

notion de résultat”, ce qui implique une vision divisée d’objectifs à atteindre par chacune de ces institutions (Matthijs, 1997).

Si le secteur des Institutions de gestion de Sécurité sociale connaissait un régime juridique clairement déterminé, en d’autres termes, le régime budgétaire et comptable de la catégorie D de la loi du 16 mars 1954 ainsi que le système de gestion paritaire résultant de la loi du 25 avril 1963 – l’un des objectifs prépondérants de la réforme visait l’assouplissement de ce régime (Quertainmont, 1998).

Par des accords conclu avec l’Etat, il serait désormais possible pour les institutions concernées de fixer leurs propres règles d’organisation et de gestion. Le but était de “responsabiliser” les institutions et, par conséquent, d’élargir leur autonomie de gestion. Certaines études avaient en effet montré que l’autonomie dont les administrateurs d’entreprises publiques disposent par rapport à l’Etat, fût-ce dans la gestion de leurs ressources humaines ou en matière de gestion financière, ou encore en matière d’offre de services, exerçait une influence positive sur l’efficacité financière et sur l’efficacité dans la répartition des moyens.

L’AR du 3 avril 1997

Les parastataux de Sécurité sociale bénéficiaient déjà d’une longue tradition en termes de pensée et de travail autour des notions d’efficacité, d’efficacité et d’orientation vers le client. On peut constater que dans ce contexte, l’ONEM a incontestablement joué un rôle de pionnier, déjà dès le début des années 90. En matière d’introduction de l’informatique, l’ONEM menait déjà une politique progressiste, de sorte qu’au moment de l’entrée en vigueur de l’AR du 4 avril 1994, l’organisme comptait déjà une avance manifeste.

La publication des mémorandums de 1990 et de 1993 en était le premier témoignage. Ce mouvement a été initié à partir d’un sens des responsabilités considérable et d’un engagement social fort et a abouti provisoirement à l’AR du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des Institutions publiques de Sécurité sociale. Le Rapport au Roi fait clairement apparaître que les parastataux doivent s’orienter vers le public et qu’ils doivent viser la qualité intégrale de leurs prestations de services.

Par l’arrêté royal du 3 avril 1997, les parastataux sociaux disposent d’un cadre légal adéquat, qui tient compte de leurs deux caractéristiques les plus spécifiques:

- ils sont par nature des services d’exécution dans le segment de la Sécurité sociale si important pour le citoyen, à savoir garantir en permanence un niveau de protection sociale élevé, aujourd’hui et à l’avenir. Ils réunissent l’expérience et la compétence en la matière, qui peuvent être utilisées tant lors de la préparation politique que lors du test de faisabilité des mesures conçues;
- ils sont gérés paritairement. Du point de vue du “government governance”, c’est sans doute leur particularité la plus spécifique, étant donné qu’ils sont des agences séparées de l’Etat, chacune dotée de sa propre personnalité juridique. Dans leur lettre commune du 7 novembre 2000 adressée au Premier ministre et aux ministres des Affaires sociales et de l’Emploi, les partenaires sociaux ont répété leur attachement à ce modèle.

Le nouveau cadre fonctionnel créé par l’article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et par son arrêté d’exécution du 3 avril 1997, traduit clairement un principe directeur, à savoir le “*desserrement de l’étroitesse étatique*”. En effet, le Rapport au Roi précédant l’AR du 3 avril 1997 souligne “*qu’il faut redéfinir le contrôle de la gestion administrative et financière. Le contrôle de l’efficacité et de l’effectivité relève de la responsabilité des organes de gestion et de la personne chargée de la gestion journalière. La tâche des organes de contrôle externes, tels que le commissaire du gouvernement, se situe au niveau du contrôle légal et de l’examen de conformité des mesures avec l’intérêt général et le contrat d’administration*”.

Chaque Institution de Sécurité sociale doit établir un “plan d’administration” (art. 10 de l’AR du 03.04.1997). Il clarifie les objectifs et la stratégie de l’organisme, en vue de la réalisation des objectifs généraux définis dans le contrat d’administration. C’est par excellence le document par lequel l’institution s’impose des objectifs pour elle-même, par service. L’approche est ici la “gestion par objectifs”. En outre, il convient aussi d’établir systématiquement des “tableaux de bord”. Il s’agit de

rapports récapitulatifs des “indicateurs”. Lors de l’exécution des missions, ces indicateurs donnent un aperçu du degré de réalisation des objectifs fixés pour tous les domaines d’activité appartenant à l’organisme concerné. Plus particulièrement, les tableaux de bord reflètent le lien entre les objectifs (en termes de normes opérationnelles), les moyens accordés et utilisés (en termes de coûts) et les services prestés (en termes de résultats atteints).

La philosophie de ces tableaux de bord, qui ont pour but de confronter les résultats obtenus pour les normes avec les “différences”, est liée à ce qui est généralement appelé le “contrôle de gestion”. Lorsque les différences sont suffisamment importantes, il s’indique d’en chercher la cause: la différence entre une prévision et un résultat peut résulter soit d’une erreur dans la gestion, soit d’un manque de moyens, soit d’un objectif irréel ou inadapté. Par ailleurs, les indicateurs généralement retenus pour l’élaboration des tableaux de bord ont le plus souvent un caractère quantitatif et sont parfois aussi de nature financière. Le cas échéant, la retenue d’indicateurs qualitatifs serait très souhaitable, dans la mesure où nous avons à faire à des institutions qui remplissent une mission de service public et d’intérêt public.

Evaluation du mode de naissance des premiers contrats d’administration

Sans entrer dans les détails techniques, disons que le but principal visé était l’introduction du système d’enveloppe pour le calcul des besoins financés par le budget de gestion (dans le contrat d’administration). Sans exagération, cette approche peut être qualifiée d’innovation, certainement pour ce qui concerne le secteur des parastataux sociaux. Alors qu’à l’époque certaines personnes (e.a. Hondeghem, 1991) ont déjà pensé à la possibilité d’extension aux parastataux sociaux de cette formule, par analogie avec les enveloppes financières dans l’assurance maladie, on constate que ce système est effectivement entré en vigueur.

Pour le calcul des besoins des parastataux sociaux pour 2002, la circulaire du 15 janvier 2002 du Budget partait des ordonnancements¹ réalisés au cours de l’année budgétaire 2000, majorés de deux fois 3 % (3 % pour 2001 et 3 % pour 2002). Il s’est avéré que certains parastataux sociaux ont eu pas

mal de fil à retordre, en fonction du degré de réalisation de leur budget 2000; en d’autres termes, les parastataux qui affirmaient avoir fait des économies en 2000 lors de l’exécution de leur budget, risquaient d’être pénalisés². Le gouvernement, en accordant une enveloppe spéciale de quelque 2,2 milliards de BEF, où les parastataux sociaux pouvaient puiser pour le financement des projets de modernisation, a un peu tempéré la sévérité de la mesure. L’aspect innovateur de ce système était que la discussion était possible, alors que dans les réunions budgétaires bilatérales, tout projet novateur se heurtait à la réaction que la confection du budget devait se faire “à politique inchangée”.

Pour garantir une bonne exécution du contrat d’administration, une certaine flexibilité s’impose (des “issues de secours”). Il appert que cette flexibilité est suffisamment incorporée dans le système de l’arrêté royal du 3 avril 1997 et dans la technique des contrats d’administration. Dans ce contexte, on peut également faire remarquer que la technique du calcul du prix de revient que l’arrêté de 1997 impose, donne lieu à une plus grande transparence et rend les propositions budgétaires plus crédibles. L’ONEM avait déjà introduit ce système depuis 1995-1996. Le Collège des Administrateurs généraux avait demandé à l’ONEM de présenter ce système aux autres parastataux sociaux comme étant une “bonne pratique”, adaptée à leur spécificité. Entre-temps, il appert que beaucoup d’Institutions publiques de Sécurité sociale ont repris ce système. Apparemment, c’est un grand progrès par rapport au passé, où l’on appliquait le principe de “demander beaucoup pour recevoir assez”.

Lorsque certains crédits d’investissement ne sont pas épuisés, la possibilité existe de transférer les crédits non utilisés à un exercice budgétaire ultérieur, via la responsabilisation.



¹ Ordonnement = ordre de paiement.

² En effet, le point de vue “budget” est (ou peut être) assez drastiquement différent du point de vue “budget réalisé (base d’ordonnement)”.

Le point de vue de l'ONEM par rapport au nouveau système de contrôle

Le nouveau système de contrôle par le commissaire du gouvernement était vécu par les parastataux, et donc aussi par l'ONEM, comme quelque chose de positif et était considéré par eux comme une valeur ajoutée. Un point de contact clair existe au sein de l'institution, on sait où on en est. Alors qu'auparavant le commissaire du gouvernement était plutôt considéré comme un "cerbère", on le considère maintenant plutôt comme un représentant d'un partenaire dans le contrat, à savoir le gouvernement. Le rapportage imposé via le commissaire du gouvernement également.

En ce qui concerne la gestion paritaire, on constate que les partenaires sociaux, tant les travailleurs que les employeurs, sont davantage concernés par l'exécution du contrat d'administration.

Quant au personnel, la question "Quel en est l'intérêt pour nous?" n'était apparemment pas fantaisiste. L'impression prédominante était que toute la réforme était surtout une opération purement et simplement budgétaire. Cependant, on a pu constater que chaque fois une solution plus ou moins satisfaisante pour toutes les parties était trouvée. Toutefois, l'absence du dernier arrêté d'exécution, à savoir celui des sanctions positives et négatives, est considérée comme une grande lacune.

Conclusion

En résumé, on peut dire que les (premières) expériences avec les contrats d'administration peuvent être qualifiées de positives.

En relation avec l'outil que constitue le contrat d'administration, le Rapport de synthèse global du gouvernement concernant l'expérience acquise avec la première génération de contrats d'administration (2002-2004) montre clairement que sa conclusion a créé ou maintenu une dynamique au sein des Institutions publiques de Sécurité sociale. Le rapportage sur et le suivi de l'exécution contribuent à une meilleure compréhension et une plus grande transparence quant aux objectifs et au fonctionnement des Institutions publiques de Sécurité sociale pour tous les intéressés.

Pour l'heure, l'ONEM en est déjà à la 3^e génération de contrats d'administration. On peut constater qu'ici on se trouve dans un processus d'apprentissage continu, la qualité des contrats d'administration augmentant incessamment.

La technique des contrats d'administration a connu un tel succès que le gouvernement fédéral a décidé d'utiliser cette technique également pour certains Services publics fédéraux (SPF), comme notamment le Service public fédéral de Sécurité sociale.

- Dr. Annie Hondeghem et Lic. Mieck Vos, De loopbaan van de ambtenaren in de sociale parastatalen, sous la supervision du Prof. Dr. R. Depre, Public Management Training Center Catholic University of Leuven, 1991, 7 (40 p. – non publié). Concrètement elle estime que: "Il reste encore à attendre que grâce à ce moyen une autonomie de gestion effective soit accordée aux parastataux sociaux. L'avenir est en tout cas ouvert". Or, actuellement ce n'est plus le cas (à savoir que l'avenir n'est plus ouvert).
- Matthijs, H., "De overheidsbedrijven: een nieuw management met beheerscontracten of privatiseren", TBP, 1997, 307.
- Van Gronsveld, J., "De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht, 9^e année, N° 5, septembre 1954, 260
- Quertainmont, Ph., "La technique du "contrat d'administration" en vue de "responsabiliser" les organismes de sécurité sociale: panacée ou placebo? (commentaire de l'arrêté royal du 3 avril 1997)", Administration Publique, Bruylandt, Bruxelles, 4/1998, 277-293.



© Parlement européen -
Unité Audiovisuel

Michel Hansenne

Ministre de l'Emploi et du Travail 1981-1988

Exercer une responsabilité politique dans le domaine de l'emploi durant les années 80, c'était tout sauf une sinécure.

La crise économique qui sévissait depuis plusieurs années avait porté le chômage à un niveau jamais atteint et la prolongation excessive de politiques keynésiennes censées la combattre avait engendré un déficit insupportable des finances publiques. Dévaluation du franc et austérité prolongée ont donc constitué l'arrière-plan de la politique de l'emploi à cette époque. Il fallut donc faire contre mauvaise fortune bon cœur, trouver dans la disette de quoi imaginer et créer du neuf, formuler ce que j'ai appelé plus tard des scénarios du possible. Nous avons donc du multiplier les initiatives dans diverses directions.

Les politiques de remise au travail déjà largement initiées par mes prédécesseurs furent poursuivies notamment par la création d'un Troisième circuit de travail. Il faut y ajouter les agents contractuels subventionnés (ACS) ainsi que les agences locales pour l'emploi, ancêtres des actuels titres-services.

D'autres initiatives ont porté sur le temps de travail: réduction de celui-ci par l'opération 5-3-3, encouragement à l'expérimentation en matière d'aménagement du temps de travail, pause-carrière, facilitation du temps partiel par une meilleure protection sociale des travailleurs.

Sous le titre générique de "libérer les initiatives" nous avons aussi encouragé les chômeurs qui le

voulaient et le pouvaient à créer leur propre emploi ou à y contribuer: prêt-chômeur, Arrêté 123 PME, etc. Toutes les expériences dans ce domaine visaient (austérité oblige), à une utilisation plus dynamique des indemnités de chômage.

Dans cette même perspective, des efforts furent accomplis dans le domaine de la formation avec une attention toute spéciale aux jeunes quittant l'école trop tôt et sans véritable formation par la mise en place de l'apprentissage industriel.

Nombre de ces mesures n'auraient pu fonctionner sans briser certains cloisonnements entre administrations et sans exiger des coopérations inattendues entre elles. Les ouvrages de science politique consacrent au fonctionnement du gouvernement mettent très souvent l'accent sur le rôle excessif joué par les cabinets ministériels dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au détriment de l'administration publique. J'espère que ce n'est pas l'image que mon cabinet et moi-même avons laissé aux fonctionnaires avec qui nous avons collaboré. Rien de ce qui fut fait, n'aurait pu être fait sans eux et je profite de l'occasion que m'offre l'ONEM pour remercier tant les fonctionnaires du département de l'Emploi et du Travail que ceux de l'ONEM pour leur collaboration et leur capacité d'adaptation.

A cet égard, j'ai parfois le sentiment d'avoir été le dernier Ministre de l'Emploi et du Travail de notre pays. Lors de la législature qui suivit celles où j'ai



Témoignages

exercé cette responsabilité, la Belgique fédérale s'est mise en place avec des déplacements importants de compétence au profit des entités fédérées. Nul doute que cela exigea des fonctionnaires tant de l'administration centrale que de l'ONEM des facultés d'adaptation autrement plus importantes. Mais cela est une autre histoire.



© Filip Naudts

Fons Leroy

Administrateur délégué du VDAB

De garde forestier à braconnier

Permettez-moi d'abord de féliciter l'ONEM pour ses 75 ans d'existence. Ce chiffre contraste terriblement avec celui du VDAB qui a seulement soufflé l'année dernière sa vingtième bougie. L'"âge" de l'ONEM ne signifie toutefois pas que nous avons affaire ici à un vieillard bougon, grincheux et maigre. Celui qui pense ainsi se trompe. L'ONEM est une institution moderne, performante et dynamique qui fait preuve d'une bonne gestion dans des contextes politiques, budgétaires et socio-économiques souvent difficiles. Pendant 10 ans, j'ai eu le privilège de faire partie de cette organisation qui était en outre pour moi une école idéale, tant pour apprendre l'importance de la politique sociale et de la concertation sociale que pour acquérir des aptitudes en management.

Lors de "ma" période à l'ONEM, la réforme de l'Etat visant la scission de l'ONEM et la création des services régionaux de placement et des services communautaires de formation professionnelle a surtout pris forme avec le protocole du 22 décembre 1988 régissant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi, pour aboutir à une conclusion "confédérale". Dans ce cadre, la réglementation de chômage assez complexe qu'est "l'AR du 20 décembre 1963", devait également être remaniée. C'est ce qui constituerait en quelque sorte ma dernière mission pour l'ONEM, comme cela s'est avéré plus tard. J'ai effectivement été chargé par l'ancien Administrateur général de l'ONEM, Maurice André,

de l'élaboration d'un protocole de transmission entre l'ONEM et les services régionaux de placement. La Flandre manquant d'expertise en la matière, j'ai été rapidement invité par le Ministre communautaire de l'Emploi, Roger De Wulf, à venir gonfler les rangs de son cabinet. C'est ainsi qu'un braconnier est devenu garde forestier! Selon Karel Baeck, le garde forestier était cependant resté un braconnier ... Quoiqu'il en soit, j'ai appris à connaître depuis lors le monde enrichissant de l'accompagnement, du placement et de la formation: ces petits orphelins qui dépérissaient au sein du "vieil" ONEM! Lors de ce périple, j'ai régulièrement été en désaccord avec l'ONEM parce que ce dernier voulait trop souvent, à mon goût, faire des placeurs "les gendarmes des allocations de chômage" (termes subtils employés par la Conférence nationale pour l'Emploi de 1973). Alors que ce dédoublement de rôle était justement à la base de la scission. En outre, la réforme de l'Etat se révéla moins cohérente; elle tenait peu compte des évolutions sur le marché de l'emploi. Tout comme certains ministres, Luc Van den Brande et Frank Vandebroucke, avec un regard tantôt fédéral tantôt régional sur l'ONEM, j'ai été chargé, comme chef de cabinet auprès de la Ministre flamande de l'Emploi, Leona Detiège, d'introduire une requête en annulation contre l'AR du 25 novembre 1991 portant sur la (nouvelle) réglementation de chômage que j'avais également rédigée en tant que "braconnier". En concertation avec les collègues fédéraux, les dis-



Témoignages

positions litigieuses ont très rapidement été adaptées, mais la tension entre braconnier et garde forestier est restée. Elle était principalement due à la thématique de transmission. L'ONEM continuait à insister sur les droits des demandeurs d'emploi, le VDAB soulignait l'importance de l'accompagnement et de la formation. Cette dernière position a fondamentalement changé en 2003 lorsque le gouvernement flamand a affecté les moyens nécessaires pour organiser une approche d'accompagnement adéquate. C'est ainsi qu'est né un droit à l'accompagnement pour chaque demandeur d'emploi et, non plus comme avant, uniquement un accompagnement pour les demandeurs d'emploi qui se présentent spontanément. De par ce droit généralisé, il devenait également logique et cohérent de réaliser le discours sur les droits à partir du VDAB. Ceci était effectivement une question de légitimité sociale. Depuis lors, la collaboration entre l'ONEM et le VDAB a reçu une dynamique ouverte, nouvelle et voulue. A tel point que l'ONEM est également intervenu comme partenaire d'activation dans le cadre du plan d'embauche des jeunes du VDAB. En outre, sous l'impulsion de Karel Baeck, des forums de concertation provinciaux ont été organisés où braconniers et gardes forestiers pouvaient se rencontrer ainsi qu'un nouveau projet d'accord de collaboration, élaboré avec M. Baeck et, plus tard, Georges Carlens qui répond de manière équitable aux missions et défis des deux organismes dans le contexte actuel du marché de l'emploi et de la répartition des compétences. Le garde forestier et le braconnier s'assurent donc ensemble que la forêt est bien entretenue.

Se remémorer le passé à l'occasion de cet anniversaire est une bonne chose, mais regarder vers l'avenir est nécessaire. Comment pouvons-nous concilier une Sécurité sociale fédérale moderne avec une politique fédérée du placement et de la formation plus autonome et plus forte? C'est le défi auquel nous sommes confrontés dans un avenir proche, d'autant plus que toute politique d'activation implique une plus grande interaction avec la politique d'allocations fédérale. La politique d'allocations doit aussi effectivement faire office de levier pour activer plus de personnes. Si nous souhaitons atteindre cet objectif ensemble, nous ne devons pas seulement tenir à l'écart de la forêt des gardes forestiers qui le sont "à moitié", mais aussi entretenir la forêt de manière durable en recon-

naissant et respectant les principales compétences et expertises des deux protagonistes, c'est-à-dire des gardes forestiers et des braconniers. Une collaboration entre l'ONEM et le VDAB à partir de cette configuration engendrera un marché de l'emploi et une assurance-chômage plus performants.



Jean-Pierre Méan
Administrateur général du FOREM

*(interview réalisée par la direction
Communication du FOREM)*

Sans retour nostalgique, pouvez-vous nous parler de votre entrée à l'ONEM?

Je vais commencer par vous donner ma particularité par rapport à mes homologues de l'époque. Je n'ai jamais travaillé à l'ONEM, je suis arrivé directement comme Administrateur général du FOREM sans passer par la case bruxelloise. Cette position était finalement assez confortable car elle permettait de partir d'une page blanche, même si les titres étaient déjà écrits. Néanmoins, n'allez pas croire que je ne connaissais pas l'ONEM ainsi que les dossiers de création des organismes régionaux car j'étais à l'époque le Directeur de Cabinet du ministre de tutelle.

Quel a donc été votre premier contact avec la maison "mère"?

A l'époque, l'Administrateur général était Maurice André. C'est au niveau du Collège des fonctionnaires dirigeants que nous nous sommes rencontrés. Cet organe était un vrai lieu de concertation entre les différentes entités. Maurice André a joué, et nous a fait jouer, un vrai rôle de conciliation, d'écoute et d'échange. J'en garde un excellent souvenir car le travail était serein et productif.

Nous sommes donc en 1989, année stratégique au niveau de l'organisation. Et ensuite, qu'est-il advenu du lien FOREM/ONEM?

Sans mauvaise interprétation, l'histoire avec Maurice André ne s'arrête pas là. En 1990, Karel Baeck, qui était jusqu'à cette époque Administrateur

général adjoint, devient l'Administrateur général de l'ONEM. Et Maurice André, quant à lui, arrive ... au FOREM comme président du Comité de Gestion. Cette fonction, qu'il a brillamment occupée jusqu'en 1998, a eu une importance stratégique sur ma propre manière d'envisager les dossiers et leur transversalité.

Auriez-vous un exemple?

Synerjob, qui est l'ASBL regroupant l'ensemble des services publics belges de l'emploi et la formation, est un exemple concret de cette volonté d'ouverture. C'est la traduction d'une vraie qualité de relations professionnelles et humaines entre les fonctionnaires dirigeants. Et ce souffle, il vient en grande partie de la manière dont le travail était organisé au sein du Collège des fonctionnaires dirigeants dès 1989. Je peux d'ailleurs vous dire aujourd'hui que des contacts sont pris afin d'envisager de possibles synergies avec l'ONEM.

Pour continuer dans les anniversaires, le Forem a fêté ses 20 ans l'année dernière. Quelle est pour vous la plus grande évolution à laquelle vous avez dû faire face et qui a également un impact sur les missions de l'ONEM?

Sans risquer de me tromper, je peux vous dire que la structure économique wallonne a fortement évolué en peu de temps. Des périodes de crise et de reprise se sont succédées, ce qui a modifié le paysage socio-économique. La Wallonie, région située au cœur de l'Europe, est soumise à un contexte national et international qui détermine



Témoignages

son dynamisme économique ainsi que sa croissance. Notre région a connu un glissement progressif d'une société industrielle vers une société de services. Le marché de l'emploi a donc subi sur deux décennies plusieurs grandes mutations auxquelles nous avons dû nous adapter, tout comme l'ONEM. L'omniprésence des nouvelles technologies, l'évolution de la gestion des ressources humaines, l'hybridation des compétences, l'importance des aptitudes socio-relationnelles, ... sont autant de facteurs qui font que les métiers d'aujourd'hui ne sont plus tout à fait les mêmes qu'hier, ni que ceux de demain.

Soit, toutes les forces sont nécessaires...

Oui, et aujourd'hui encore plus qu'hier. Le contexte économique et la situation politique font que s'il n'existait pas une réelle cohérence, formelle ou informelle, entre les acteurs publics de l'emploi, nous aurions été depuis longtemps totalement dépassés par des faits conjoncturels sur lesquels nous n'avons pas vraiment de prise directe.

Si je lis bien entre les lignes, la relation FOREM/ONEM est, objectivement, positive?

Tout à fait, et ce même si je dois vous avouer une grande frustration. L'ONEM a toujours refusé de répondre à une de mes demandes, et ce sans jamais s'en justifier. On m'a dit, et j'insiste particulièrement sur le caractère indéfini du "on", que l'ONEM possédait une cave à vin qui pourrait faire rougir les puristes. Celle-ci, gérée par le Service social, est toujours restée désespérément fermée devant nos supplications. Dès 1989, ce secret a néanmoins été éventé lorsque nous découvrions d'excellents crus lors de nos réunions des fonctionnaires dirigeants. Je me demande donc si elle existe encore aujourd'hui ...



Emiel Meert

Directeur général d'Actiris

Mon recrutement en tant que secrétaire d'administration-psychologue à l'ONEM en 1976 a eu lieu comme "chômeur mis au travail" et fut, pour moi, ma première expérience professionnelle. J'ai été initialement occupé au CPM (centre psychomédical) de l'ONEM à Gand. Lors de mon premier jour de travail, le chef du centre m'a présenté au directeur qui m'a immédiatement expliqué qu'il n'avait pas demandé de psychologue à l'Administration centrale, mais bien un économiste. On peut parler d'un accueil chaleureux!

En mai, j'ai été muté au CPM d'Ostende qui desservait aussi l'ONEM de Bruges. On n'a jamais pu m'expliquer pour quel motif le centre se trouvait à Ostende et pas à Bruges. Entre les lignes, j'ai pu comprendre que certains intérêts étaient à la base de cette décision.

Ensuite, après quelques mois, j'ai été muté à l'Administration centrale. Cette mutation a provoqué un véritable choc culturel: l'atmosphère était plutôt informelle et décontractée dans les bureaux régionaux alors qu'à l'Administration centrale, tout se déroulait de manière très hiérarchisée et chacun avait une place bien déterminée dans l'organisation en fonction de son grade. A cette époque, par exemple, il était impensable qu'un agent du niveau 1 vienne travailler sans cravatte, sauf s'il voulait courir le risque d'être "appelé", ce qui équivalait à un entretien désagréable avec un supérieur hiérarchique.

A l'Administration centrale, j'ai été affecté à la direction 7. Cette direction était celle des services psychologiques. Elle venait d'être créée comme di-

rection autonome et avait fait partie auparavant de la direction du Placement. Au début, cette restructuration a provoqué de nombreuses tensions parce que cette direction 7 était la plus petite direction de l'ONEM mais comptait le plus grand nombre d'universitaires (licenciés en psychologie).

En décembre 1976, j'ai été désigné comme psychologue stagiaire auprès du Service Subrégional de l'Emploi de Bruxelles, situé à la rue de l'Escalier mais hébergé dans le même bâtiment que l'Administration centrale.

En raison du grand nombre de psychologues à l'ONEM, tous agents définitifs, une mission particulière leur a été confiée n'ayant rien à voir avec l'emploi: l'examen psychologique des chauffeurs déclarés déchus du droit de conduire. La présence simultanée de demandeurs d'emploi et de chauffeurs déclarés déchus dans la salle d'attente du CPM a donné parfois lieu à quelques scènes cocasses.

Ainsi, il est arrivé que le préposé à l'accueil vienne dans la salle d'attente en annonçant: "Les chauffeurs déclarés déchus peuvent me suivre".

Une autre mission des psychologues fut l'organisation des formations psychologiques des conseillers professionnels et des placeurs. Etant donné que les deux groupes avaient suivi une formation technique, la hiérarchie avait estimé utile de leur donner une formation en aptitudes relationnelles considérées nécessaires dans leurs contacts avec les travailleurs et les employeurs. La particularité de ces formations était qu'elles étaient organisées



Témoignages

sous la forme de séminaires résidentiels dans le centre de formation de l'ONEM à Walcourt: une semaine de formation en matière de contacts avec les employeurs et une semaine de formation en matière de contacts avec les travailleurs. La créativité dont ont fait preuve certains conseillers professionnels et placeurs pour échapper au caractère résidentiel obligatoire des formations a parfois atteint des sommets d'inventivité. Ce caractère résidentiel a toutefois forgé entre quelques collègues des liens qui ont tenu bon toute la carrière.

Entre-temps, 34 ans se sont écoulés et c'est avec un sourire aux lèvres que je me remémore les débuts de ma carrière à l'ONEM!





Robert Nelles

Directeur délégué de l'ADG

Version originale

In diesem Jahr feiert das Landesamt für Arbeitsbeschaffung seinen 75. Jahrestag. Zu diesem Jubiläum möchte ich Ihnen im Namen des Arbeitsamtes der Deutschsprachigen Gemeinschaft herzlich gratulieren.

Es ist gewissermaßen ein Glückwunsch unter Verwandten, wenn man die bewegte Geschichte der Arbeitsverwaltungen in Belgien und deren Ursprung betrachtet.

Auch wenn sich unsere Wege im Verlaufe dieser 75 Jahre auf institutioneller Ebene trennten, so verbleiben doch mehr als 50 Jahre gemeinsamer Vergangenheit in bester Erinnerung. Und auch die Jahre danach sind geprägt von dem gemeinsamen Willen zur konstruktiven Zusammenarbeit.

Ein dreiviertel Jahrhundert ist eine lange Zeit, in der Ihre Einrichtung sich immer wieder neuen Herausforderungen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit gestellt hat. Damals wie heute haben Sie Ihren öffentlichen Auftrag nicht nur in der Existenzsicherung erwerbsloser Menschen sondern auch in der Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommen und haben insbesondere in Krisenzeiten eine aktive Arbeitsmarktpolitik umgesetzt.

Mit der Gründung des Landesamtes für Vermittlung und Arbeitslosigkeit im Jahre 1935 setzte die Einrichtung ebenfalls mit der Schaffung rund 45 regionaler Dienststellen auf ein kundennahes

Dienstleistungsangebot. Bereits damals hat das Landesamt den Besonderheiten der deutschsprachigen Mitbürger in Belgien Rechnung getragen. Denn eine dieser regionalen Dienststellen wurde in Eupen, in der heutigen Deutschsprachigen Gemeinschaft, eingerichtet.

In der Nachkriegszeit wurden erste Ausbildungszentren im Baugewerbe in der Deutschsprachigen Gemeinschaft eingerichtet, einem Wirtschaftszweig, der auch heute noch die Wirtschaft unserer Gemeinschaft in hohem Maße kennzeichnet.

Nach den "goldenen Sechzigern" veränderten sich in Belgien jedoch sehr rasch die regionalen Arbeitsmärkte und insbesondere, bedingt durch die Öl- und Wirtschaftskrisen in den siebziger und achtziger Jahren, auch die Arbeitslosigkeit. Diese stieg rasant an. Durch das Zusammenspiel von aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen kann die Arbeitslosigkeit eingegrenzt werden. Dabei prägen die Vielfältigkeit der Tätigkeiten und Maßnahmen, die durch die öffentliche Hand eingerichtet wurden, den damaligen und auch den heutigen Arbeitsmarkt.

Im Zuge der Staatsreformen entstanden neben der föderalen Arbeitsverwaltung auch die regionalen Arbeitsverwaltungen. Die regionalen Zuständigkeiten im Bereich der Beschäftigung wurden von der Wallonischen Region und insbesondere vom FOREM für die Deutschsprachigen wahrgenommen. Im Jahre 1991 wurde so die regionale Dienststelle des FOREM in Sankt Vith eingerichtet.



Témoignages

Erst im Jahre 2000 wurde die Ausübung der Zuständigkeiten im Bereich Beschäftigung komplett von der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen und so wurde im Jahre 2000 das Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG) gegründet, das in diesem Jahr ebenfalls seinen 10. Jahrestag begeht.

Doch trotz der Trennung der Arbeitslosenversicherung und der Bereiche Beschäftigung und Berufsausbildung waren unsere beiden Einrichtungen stets bemüht, von Anfang an das gemeinsame Anliegen, das wir verfolgen, durch einen konstruktiven und vertrauensvollen Dialog sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene mit zu gestalten.

In diesen beiden letzten Jahrzehnten haben wir eng, freundschaftlich und fruchtbar im Respekt unserer jeweiligen Zuständigkeiten zusammengearbeitet. Als herausragendes Beispiel möchte ich an die gemeinsame Verantwortung zur Durchführung des "Begleitplanes für Arbeitslose" erinnern.

So wünsche ich dem Landesamt für Arbeitsbeschaffung für die Zukunft weiterhin den Weitblick, die bereits absehbaren Herausforderungen zu meistern, und uns allen, dass wir das Netzwerk zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch in den kommenden Jahren pflegen und weiter ausbauen.

Robert Nelles
Geschäftsführender Direktor des Arbeitsamtes der
Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG)



Témoignages

Traduction

En cette année, l'Office national de l'emploi fête ses 75 ans d'existence. À cette occasion, je tiens à vous présenter mes meilleurs vœux au nom de l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone.

Il s'agit en quelque sorte de félicitations entre parents, si l'on songe à l'histoire mouvementée des administrations du travail belges et à leur origine.

Même si au cours de ces 75 ans nos chemins se sont séparés sur le plan institutionnel, nous nous remémorons avec plaisir ces 50 années de passé commun. Les années qui suivirent furent elles aussi marquées par une volonté commune de collaboration constructive.

Trois-quart de siècle, c'est une longue période pendant laquelle votre institution a continuellement relevé de nouveaux défis dans la lutte contre le chômage. A l'époque comme aujourd'hui, vous avez rempli votre mission publique non seulement en garantissant la sécurité d'existence des personnes sans emploi mais aussi en favorisant leur réintégration sur le marché du travail, notamment en pratiquant une politique de l'emploi active en temps de crise.

Avec la fondation de l'Office national du placement et du chômage en 1935, l'institution s'est engagée à fournir un service de proximité au client en créant quarante-cinq bureaux locaux. Déjà à l'époque, l'Office national tenait compte des particularités des citoyens germanophones de Belgique. En effet, un de ces bureaux locaux fut établi à Eupen, dans l'actuelle Communauté germanophone.

Dans l'après-guerre furent établis en Communauté germanophone les premiers centres de formation de la construction, secteur qui aujourd'hui encore caractérise tout particulièrement l'économie de notre communauté.

Après les golden sixties, les marchés de l'emploi régionaux ont subi une mutation très rapide, il en va de même pour le chômage, qui en raison des crises économique et pétrolière des années septante et quatre-vingt a connu une montée en flèche. Grâce à une combinaison de mesures en faveur de l'emploi actives et passives, le chômage peut être

endigüé. La multiplicité des actions et mesures mises en exécution par les pouvoirs publics marquent de leur empreinte le marché de l'emploi de l'époque mais aussi le marché de l'emploi actuel.

Dans le cadre des réformes de l'Etat, les administrations de l'emploi régionales ont vu le jour conjointement à l'administration de l'emploi fédérale. Les compétences régionales dans le domaine du placement furent, pour la Communauté germanophone, initialement exercées par la Région wallonne, notamment par le FOREM. Aussi, en 1991, notre bureau local du FOREM fut établi à Saint Vith. Ce n'est qu'en 2000 que l'exercice des compétences en matière de placement fut entièrement transféré de la Région wallonne à la Communauté germanophone, c'est ainsi que fut créé en l'an 2000 l'Office de l'emploi de la Communauté Germanophone (ADG), qui fête lui aussi cette année son dixième anniversaire.

Malgré la séparation de l'assurance-chômage et des domaines du placement et de la formation professionnelle, nos deux institutions se sont dès le départ constamment efforcées de poursuivre ensemble leur préoccupation commune en dialoguant dans la confiance et de manière constructive tant au niveau central qu'au niveau local.

Ces deux dernières décennies, nous avons collaboré étroitement, amicalement et fructueusement dans le respect de nos compétences respectives. A titre d'exemple, j'aimerais rappeler notre responsabilité commune dans l'exécution du plan d'accompagnement des chômeurs.

Pour l'avenir, je souhaite donc à l'Office national de l'emploi clairvoyance afin de surmonter les défis qui se profilent et j'espère que nous continuerons à cultiver et à étendre le réseau entre les collaboratrices et les collaborateurs dans les années à venir.





Laurette Onkelinx

Vice Premier ministre,
ministre de l'Emploi 1999-2003

Mon premier contact avec l'ONEM en tant que ministre de l'Emploi, remonte à quelques semaines après la rentrée politique d'automne 1999. J'étais invitée par le Comité de gestion. Je me souviens d'un début de réunion assez solennel présidée par Maxime Stroobants, avec Karel Baeck et Jean-Marie Delrue, les dirigeants de l'Office et les partenaires sociaux membres du Comité au grand complet.

Un moment, j'ai redouté la réunion protocolaire. Heureusement, la chaleur des débats et des convictions des uns et des autres, allait bien vite faire fondre la glace ... Ainsi, dans la foulée de l'exposé de mes intentions en matière de politique de l'emploi, je participai à une "vraie" réunion du Comité de gestion avec tout l'intérêt des débats et avec toute la couleur de la confrontation des idées et de l'expression des positions des uns et des autres. Cette rencontre se clôtura par un déjeuner dont vous pouvez imaginer l'animation: je suis rentrée avec le sentiment d'une immersion dans la culture d'une institution vivante, dynamique, tendue vers l'avenir.

Cette première expérience devait être confirmée quelques semaines plus tard par le management de l'institution. J'étais reçue par l'Administrateur général et l'Administrateur général adjoint et par les directeurs de l'Office dans le "cockpit", c'est-à-dire la tour de contrôle d'où le Conseil de direction suit les évolutions de l'exécution du contrat de gestion. Trois murs couverts de graphiques et tableaux synthétisent les indicateurs principaux et l'outil

informatique permet de visualiser l'exécution du contrat d'administration et l'évolution des dossiers des 30 bureaux régionaux: impressionnant.

Je ne fus pas la seule à être impressionnée par les outils de gestion, par la qualité du management et par les résultats de l'institution, puisque Karel Baeck allait être célébré comme manager de l'année en 2001.

Dès le début de la législature, j'ai pu compter sur une administration très efficace en termes d'exécution de la politique gouvernementale et des tâches administratives de l'Etat en matière de chômage. Mais j'ai pu aussi m'appuyer sur une administration proactive en termes de propositions de solutions. C'est ainsi que l'ONEM m'a présenté une série de notes de réflexions sur l'amélioration de l'accompagnement des chômeurs, la simplification de la législation relative au chômage ou encore la réforme de l'interruption de carrière.

En termes d'exécution de ma politique de l'emploi, j'ai eu d'excellentes relations avec l'Office et ses dirigeants dont j'ai apprécié le dévouement, la loyauté et la très grande flexibilité, facilité d'adaptation aux environnements réglementaires nouveaux. J'en veux pour preuve la souplesse avec laquelle nous sommes passés de l'ancienne "interruption de carrière" au nouveau "crédit-temps": l'ONEM a intégré tout de suite les nouvelles règles et les nouveaux montants octroyés aux travailleurs et en a assuré le paiement. Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et l'ONEM ont pris en char-



Témoignages

ge l'information de l'ensemble des acteurs et les nouvelles mesures ont connu tout de suite le succès.

En liaison avec ses mesures permettant d'alléger la carrière, nous avons pris les premières mesures afin de favoriser l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs plus âgés, notamment par l'augmentation de l'âge limite de l'obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Au cours de ces années, nous avons développé les titres-services sous la forme que nous connaissons encore actuellement. Là aussi, l'Office a joué un rôle essentiel dans l'exécution d'une mesure rapidement appelée à un brillant avenir.

En 2002-2003, nous avons mis en œuvre une première simplification importante des plans d'emploi par la réduction du nombre de mesures de réduction des cotisations patronales à la Sécurité sociale et par la simplification des plans d'activation des allocations de chômage.

Tous les ans, nous prenions rendez-vous, les administrateurs généraux et moi-même, avec la presse: rendez-vous agréables pour annoncer les bonnes nouvelles du rapport annuel de l'Office dans ces bonnes années. En emploi, le plan Rosetta, par exemple, cartonnait ...

... Avec toutefois, un événement très pénible: la fermeture de la Sabena. C'est le Fonds de Fermeture de l'ONEM qui est intervenu comme organisme de paiement pour toutes les primes de licenciement négociées par le gouvernement dans le plan social.

Voilà quelques-uns des souvenirs que m'évoque la collaboration avec MM. Baeck et Delrue à la tête d'une institution qui sans nul doute a contribué au succès de ma charge comme ministre de l'Emploi et au regard heureux que je porte sur cette législation.



Témoignages



Josly Piette

Ministre de l'Emploi 2007-2008

Quand un service public se dote d'outils performants de gestion ...

Tout au long de ma carrière syndicale, j'ai été en contact avec l'ONEM. Mais c'est au cours de mon mandat de Secrétaire général de la CSC, de 1990 à 2006, que j'ai pu avoir une vue plus précise sur les réalités du fonctionnement interne de l'ONEM.

Il me plaît de souligner qu'au cours de cette période, l'ONEM a réalisé des progrès considérables sur une série de projets, notamment ceux qui humanisent le chômage et redonnent une dignité professionnelle aux trop nombreux chercheurs d'emploi. Je pense particulièrement à la suppression du pointage, au remplacement du fameux "article 80" par l'activation et l'accompagnement des chômeurs. Comme syndicalistes, ces projets parmi tant d'autres, nous tiennent particulièrement à cœur.

Mais, je profiterai de l'occasion qui m'est ici donnée pour mettre un coup de projecteur sur un projet de l'ONEM, moins visible aux yeux du grand public, mais très utile à la gestion efficace du chômage et de tout ce qui tourne autour. C'est son développement informatique et en particulier celui du système automatisé de tableaux de bord "Misus".

J'ai le souvenir d'avoir été impressionné à l'époque par l'ambition du projet et par sa géniale implémentation sous l'impulsion de l'ancien Administrateur général. Ce projet porte donc le nom de "Misus" pour "Management information system of unemployment service".

C'est un datawarehouse interne, une base de données entreposant dans un lieu unique toutes les informations possibles et imaginables recueillies par tous les services de l'ONEM au cours de l'ensemble du traitement de tous les dossiers individuels. Ces données remontent automatiquement dans ce datawarehouse, ne nécessitant pratiquement aucune intervention humaine, ni budget de fonctionnement. Cet outil a été développé en interne, en croissance du service informatique.

Ainsi, dès le début de l'informatisation, l'ONEM s'est doté de systèmes performants. Depuis toujours tous les services de l'ONEM encodent, traitent et conservent toutes les informations dans leurs différents systèmes. Et depuis 1993, l'équipe dirigeante a fait émerger ce projet, en mettant au point une série d'indicateurs exploitant toutes ces données. Le résultat est édifiant. C'est la cerise sur le gâteau du système informatique, il produit tous les tableaux de bord possibles et imaginables pour faciliter la gestion. Il peut donner aussi bien des résultats globaux qu'une vision aussi détaillée que possible sur chaque mission, chaque service, chaque bureau du chômage de l'ONEM.

Car "Misus" permet 2 types d'approches: il génère toute une série de données et tableaux préétablis, et permet aussi un questionnement à l'infini, en donnant les résultats instantanément.



Au final, cet instrument de management est une aide précieuse à la gestion de l'ONEM et de ses 30 bureaux localisés dans les différentes régions du pays. Chacun d'eux est géré de la même manière pour atteindre les mêmes objectifs généraux qui sont: gérer les volumes de dossiers à traiter, raccourcir les délais de traitement des dossiers et améliorer le service aux utilisateurs. Chaque mois, les données sont traduites en tableaux de bord qui indiquent les résultats atteints par chacun des 30 bureaux du chômage par rapport aux objectifs fixés.

“Misus”, imaginé en 1993, tourne toujours aujourd'hui. Au fil du temps, il s'est enrichi des développements venus des nouvelles missions de l'ONEM, de nouveaux indicateurs de gestion imaginés par la direction actuelle. Mais sur le fond, rien n'a changé depuis sa création.

A cela, je me dois d'ajouter quelques mots sur un aspect spectaculaire de ce projet, la partie émergée de l'iceberg “Misus”, ce que le management de l'ONEM appelle le “cockpit”. C'est la salle de réunion de la direction générale, une petite salle occultée où brillent des tableaux lumineux sur 3 murs. Sur le 4^e mur est posé un écran géant. Les tableaux affichent, mur par mur, les données essentielles concernant le client interne, les missions de l'ONEM et le contexte macroéconomique. Suivant les discussions en cours, un spécialiste, qui assiste aux réunions, recherche les données dans “Misus”, les retrace en live et passe à l'écran en temps réel les résultats obtenus. Le management peut ainsi s'aider d'un outil ultraperformant pour prendre les décisions les plus pertinentes.

“Misus” et le “cockpit” m'ont impressionné et m'impressionnent toujours. Les responsables de l'époque qui les ont mis en place et ceux d'aujourd'hui qui les utilisent et les développent doivent savoir toute mon admiration pour ces réalisations remarquables. Cela prouve que les services publics savent aussi se doter d'instruments performants de gestion.





Marcel Savoye

Membre du Comité de gestion 1989-2009

Durant toutes les années de ma participation aux instances de gestion de l'ONEM, j'ai toujours été étonné par l'abondance et la richesse des sujets débattus ainsi que par la compétence avec laquelle étaient rédigés les documents servants de supports à nos échanges et à nos décisions.

Que ce soit à la fin de la période de Monsieur André ou encore plus durant la "législature" Baeck-Delrue, la direction a toujours veillé à ce que les gestionnaires reçoivent toutes les informations nécessaires à une bonne décision et à une participation efficiente et responsable. Cela était plus que certainement la conséquence d'une vision d'avant-garde du management d'un service public efficace se voulant un précurseur dans la gestion d'une Sécurité sociale moderne, apte à répondre aux défis du XXI^e siècle.

Cette proximité avec le Management de l'Office m'a permis d'être témoin (et parfois acteur) dans le développement des outils de gestion, dès le début des années nonante. Je n'en citerai que les principaux:

- élaboration des tableaux de bord (concernant l'activité des bureaux et en 1993, l'exécution des missions);
- le Cockpit (nom donné par les gestionnaires à la Salle de Management Cockpit) où peuvent être consultés sur les 3 murs (noir-bleu-rouge) tous les indicateurs intérieurs et extérieurs influençant le fonctionnement de l'ONEM ainsi que les données et graphiques permettant de se faire

une idée de l'efficacité de l'Office en temps réel (productivité sociale, rentabilité, prix de revient et coûts de fonctionnement, délais de paiement, relations avec les partenaires ...). Signalons accessoirement qu'à partir de 2000, sur le 4^e mur de couleur blanche ... figurait l'état d'avancement des "projets d'améliorations";

- dès l'année 2000, le recours au "Common Assessment Framework" (traduction libre mais révélatrice = Charpente commune d'évaluation) permettant d'assurer le suivi des points forts et des points faibles mais surtout de dégager des processus d'amélioration et de les mettre en œuvre;
- dès 2002, l'intégration de "la gestion des risques" dans le modèle de gestion globale afin de mieux "valoriser" encore les décisions et de déterminer aussi de manière plus fiable (et viable) la stratégie à long terme.

Je ne cacherai donc pas que j'ai été marqué très positivement par cette gestion moderniste de l'ONEM et qu'à certaines occasions (et avec l'accord de M. Baeck) nous avons adapté quelques uns de ces modules pour les intégrer dans notre modèle de management; en échange, dans le cadre d'un bon partenariat, nous avons régulièrement informé l'ONEM de l'état d'avancement de la modernisation de nos programmes informatiques.

Un deuxième élément qui m'a positivement marqué pendant ces années est la "culture du projet" développée par la direction ... avec (d'après ce que

j'ai pu observer), une adhésion assez importante du personnel à tous les niveaux ainsi qu'une implication forte de ceux qui devaient y assumer des responsabilités.

Je me suis d'ailleurs souvent demandé si le souhait du Management de voir les "gestionnaires" déjeuner ensemble certains jeudis pendant midi (en continuant à débattre de l'actualité) relevait de cette "culture" ou était le fruit d'une technique d'animation de groupe enseignée dans les cénacles syndicaux et patronaux. Toujours est-il que la formule était efficace puisqu'elle a permis à la majorité des membres du Comité de Gestion d'entretenir des relations cordiales ou privilégiées leur permettant d'arriver souvent (mais pas toujours) à des accords ou des compromis.

En regardant le chemin parcouru par l'ONEM pendant ces 20 dernières années, je ne peux avec d'autres que me réjouir du travail accompli et des défis relevés pour maintenir un système d'assurance-chômage responsable et performant dans une société et un marché de l'emploi en constante évolution.

Durant ces 20 dernières années, nous avons dû ensemble, adopter, établir ou modifier des projets ou les réglementations sur les ALE, les titres-services, les prépensions, le crédit-temps ou l'interruption de carrière, les premiers emplois, Activa, l'activation du comportement de recherche d'emploi, les accords de coopérations avec les régions et communautés, l'extension du rôle du FFE et la création du Comité Particulier ... et cela a été fait en toute conscience de l'intérêt des travailleurs, de la Sécurité sociale et du monde de l'entreprise.

Le seul regret que je formulerai, c'est que (malgré un timide essai début des années nonante) nous ne sommes jamais parvenu à simplifier la réglementation chômage ... Peut-être puis-je rêver à ce que demain certains relèveront ce défi et parviendront à mener à bien ce travail titanesque mais utile.





Sabine Slegers

Membre du Comité de gestion depuis 2007

“L'ONEM peut intervenir à tout moment de la vie d'un travailleur ou d'un demandeur d'emploi ...”, c'est ainsi que commence sur le site web, le film qui présente l'ONEM. Et c'est bien vrai. Des millions de citoyens peuvent témoigner de l'aide que l'ONEM leur a apportée à un moment très difficile de leur vie.

En effet, depuis 75 ans, l'ONEM veille incontestablement à ce que les personnes qui perdent leur emploi perçoivent rapidement un revenu de remplacement et que les travailleurs qui peuvent conserver leur emploi grâce au régime du chômage temporaire se voient également garantir leur revenu.

En tant qu'organisme de paiement agréé, la CGSLB a vécu de très près la collaboration avec l'ONEM, toujours axée sur le souci du service correct et rapide à nos membres demandeurs d'emploi. L'on serait parfois tenté de dépeindre cette collaboration comme “sévère mais juste”, ce qui montre bien le sens de la responsabilité avec laquelle l'ONEM gère les moyens de la Sécurité sociale. Les termes qui nous viennent à l'esprit lorsque nous réfléchissons à notre collaboration avec l'ONEM sont “correcte, constructive, aisée et prévenante”.

En tant que membre du Comité de gestion, j'ai également vécu personnellement depuis peu la collaboration avec l'ONEM au niveau de la gestion. Bien que je ne participe que depuis trois ans aux séances du Comité de gestion, je peux témoigner de l'engagement et du professionnalisme avec les-

quels chaque collaborateur de l'ONEM réalise quotidiennement la mission de l'institution. La gestion de l'institution ainsi que l'implication des membres du Comité de gestion sont tout aussi dignes d'admiration.

Lorsque j'ai participé, en 2007, pour la première fois à une séance en tant que “bleue” et seule représentante de mon organisation, je n'en menais pas large! C'est pourquoi je n'oublierai jamais l'accueil chaleureux que m'ont fait l'Administrateur général de l'époque, M. Karel Baeck, l'Administrateur général adjoint, M. Jean-Marie Delrue ainsi que notre président, M. Xavier Verboven. Il ne m'a pas fallu attendre longtemps pour faire une visite guidée du célèbre “cockpit”, la chambre noire, dans laquelle l'Administrateur général nous a expliqué, très fier, comment un système informatique performant s'est transformé en un outil de gestion permettant de suivre quotidiennement le fonctionnement de l'institution et d'en corriger le tir de manière proactive.

Lors d'un séminaire, l'année suivante, les membres du Comité de gestion ont reçu plus d'informations sur l'utilité de cet outil de gestion dans plusieurs applications concrètes concernant différents aspects du fonctionnement des services.

Dans ma jeune carrière au Comité de gestion, je me suis rapidement rendu compte du rôle considérable que joue l'ONEM en mettant en œuvre les décisions politiques et les évolutions sociales et en y réagissant.



Témoignages

A titre d'exemple, je citerai l'augmentation exponentielle des chômages complet et temporaire en raison de l'actuelle crise économique et des mesures de crise prises afin de traverser cette période avec le moins de dommages possibles. Le consensus rapide et responsable au sein du Comité de gestion, les adaptations rapides et précises apportées au fonctionnement journalier des services de l'ONEM et la collaboration aisée avec les organismes de paiement, ont incontestablement veillé à ce que chaque travailleur, victime d'une manière ou d'une autre de cette crise, soit rapidement aidé sur le plan financier.

Je suis toujours frappée de constater l'aisance avec laquelle l'Office aborde la complexité de notre assurance-chômage, ses adaptations permanentes et les nouvelles mesures qui s'imposent.

Enfin, on peut clairement affirmer que la compétence consultative du Comité de gestion est, plus que jamais, importante. En effet, ce sont les partenaires sociaux qui, grâce à l'expérience acquise chaque jour sur le terrain, sont les mieux placés pour évaluer les conséquences de certains projets de lois, de projets d'arrêtés royaux ou de décisions politiques. Ceci me permet de passer sans transition au fonctionnement de notre Comité de gestion. Les débats approfondis que nous menons si souvent sont possibles parce que les dossiers et les documents sont complets et parfaitement préparés par l'administration. Arriver à un consensus n'est pas toujours possible, mais même dans le cas de dossiers difficiles comme ceux qui concernent DISPO (l'activation du comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi), nous parvenons à émettre des avis qui reflètent les préoccupations et la vision tant des employeurs que des représentants des travailleurs. Les opinions divergent souvent mais le respect réciproque prédomine toujours et caractérise notre travail au sein du Comité de gestion.

Plusieurs éléments contribuent à ce que je viens à l'ONEM avec plaisir: le professionnalisme, le rôle majeur confié à l'institution, l'importance des dossiers soumis à notre avis, mais également l'atmosphère qui règne dans nos réunions. C'est une équipe sympathique dans laquelle on se sent accueilli et en dépit de certains débats difficiles lors des séances du Comité de gestion, c'est toujours un

vrai plaisir de partager ensuite le lunch et d'entamer alors des discussions animées sur les petits et les grands événements survenus sur notre planète.

C'est tout à fait normal de féliciter quelqu'un qu'on apprécie lorsqu'il fête son 75^e anniversaire et de lui souhaiter de mener une vie un peu moins agitée à l'avenir!

La CGSLB et moi-même présentons à l'ONEM nos chaleureuses félicitations pour ses 75 ans et le remercions pour cette excellente collaboration mais aussi pour tout ce que cette institution a représenté au fil des années pour tant de demandeurs d'emploi.

Par contre, nous ne lui souhaitons pas une vie de tout repos! Tout d'abord parce que l'ONEM lui-même ne le désire pas mais surtout parce que notre pays et tous ses demandeurs d'emploi, aujourd'hui plus que jamais, ont vraiment besoin de savoir qu'ils peuvent compter sur cette institution forte comme un roc, riche d'une si longue expérience et digne de leur confiance.



Témoignages



Miet Smet

Ministre de l'Emploi et du Travail chargé de la Politique d'égalité des chances entre hommes et femmes 1992-1999

Le monde du travail a également été le mien

Contrairement à l'avis négatif de certains milieux concernant le fonctionnement de l'administration, mon expérience acquise auprès de mes services pendant mon mandat de presque huit ans en tant que Ministre de l'Emploi, du Travail et de l'Égalité des chances entre hommes et femmes a été très positive. La qualité était très présente, ainsi que la volonté de prestation et le sens de l'initiative. C'était le cas pour le Ministère de l'Emploi et certainement pour l'Office national de l'emploi.

Des collaborateurs de ces deux organismes avaient été détachés dans mon cabinet. Pour l'ONEM, il s'agissait de Georges Carlens, chef de cabinet adjoint, aux côtés de Guy Cox, chef de cabinet, et de Theo Schollen, conseiller. Georges était compétent pour tout ce qui concernait le chômage et Theo pour le soutien à la politique au moyen des données chiffrées requises. Les rapports avec l'ONEM, à l'époque sous la houlette de Karel Baeck, étaient excellents et je suis ainsi parvenue à mettre en oeuvre de nombreuses nouveautés.

Lors de mes débuts en 1992, les chiffres du chômage dépassaient la moyenne européenne mais, à la fin de l'année 1999, le gouvernement avait réussi à les faire baisser en deçà de cette moyenne. Ce n'était peut-être pas uniquement dû à la politique que j'ai pu mener mais tout de même en grande partie. Cette politique visait toute une série de grands objectifs dont je ne décrirai que ceux qui ont trait à l'ONEM. Il est en effet évident, par

exemple, que la protection de la santé des travailleurs et les modifications dans l'organisation du travail ou encore la réglementation sur le harcèlement sexuel au travail s'inscrivent également dans ma politique mais ces éléments sont moins pertinents quand il s'agit du chômage et de l'ONEM.

En passant en revue ma fonction de ministre pendant près de huit ans, les lignes politiques suivantes ont surtout été marquantes:

- l'accompagnement des chômeurs;
- la politique des groupes cibles;
- l'émergence de nouveaux marchés de l'emploi;
- la possibilité de combiner vie professionnelle et vie privée;
- l'opposition aux pièges à l'emploi;
- la réforme du système de chômage en un système tenable.

Pour la réalisation de certains objectifs, l'aide des services du placement régional était nécessaire. Ce n'est absolument pas évident lorsque certains ne se sentent pas responsables du système du chômage. Heureusement, une collaboration positive existe de nos jours. La réalisation d'autres objectifs a nécessité le soutien des partenaires sociaux qui sont membres du Comité de gestion de l'ONEM. En général, la collaboration se déroulait bien mais les modifications de la réglementation du chômage sont toujours restées un sujet délicat pour les syn-

dicats. Mes dernières propositions de rendre l'indemnité de chômage dégressive pour chacun en cas d'efforts insuffisants pour trouver du travail ou suivre une formation, ne sont pas passées au Comité de gestion. Comme la fin de la législature approchait doucement, je n'ai pas pu non plus mener au gouvernement la discussion à laquelle on s'attendait. Dans les gouvernements suivants, la proposition a pu être reprise et réalisée par mes successeurs.

L'accompagnement des chômeurs

Le premier plan d'accompagnement pour les chômeurs date de 1993. Après dix mois de chômage, les demandeurs d'emploi étaient convoqués et accompagnés de manière intensive pour trouver du travail ou une formation appropriée. La terminologie actuelle parle d'activation. En 1995, cet accompagnement a été complété par le plan avantage à l'embauche qui donne plus d'opportunités aux chômeurs de longue durée par le biais d'une réduction des charges sociales en cas d'engagement.

La politique des groupes cibles

Certains groupes de la population au chômage méritent une attention supplémentaire, parce que les mesures générales ne leur permettent pas suffisamment d'améliorer leur situation. La plupart du temps, des mesures spécifiques pour groupes cibles sont uniquement temporaires, car elles sont tributaires de la conjoncture. C'est ainsi que des mesures supplémentaires ont été prises pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, en leur donnant, par exemple, plus de possibilités sur le marché de l'emploi par le biais d'une réduction drastique des charges en cas d'engagement.

Le choix des groupes cibles doit toujours être de nature telle qu'elle n'entraîne pas une diminution du coût du travail pour des gens qui auraient quand même été engagés sans cette réduction de charges.

L'émergence de nouveaux marchés de l'emploi

La pratique suivie dans le régime des Agences locales pour l'emploi (ALE) et celui des emplois services (emplois Smet) était de répondre aux besoins sociétaux qui n'ont pas été comblés, ou très peu, par le marché ordinaire. La possibilité pouvait ainsi être donnée aux chômeurs de longue durée de

renouer avec le marché de l'emploi en combinant un certain nombre d'heures de travail et leur allocation. Pour la première fois, les ALE ont apporté une réelle solution, utilisée à grande échelle pour légaliser le travail à domicile effectué chez des tiers. En outre, le système a également été utilisé pour les assistants de prévention et de sécurité fort appréciés.

Les emplois services concernent des fonctions qui ne sont plus occupées sur le marché de l'emploi ordinaire parce qu'elles ont été remplacées par des machines ou parce qu'elles sont devenues trop coûteuses. Elles ne sont pas nécessaires dans l'absolu mais dès qu'elles deviennent moins chères, elles sont attractives et utiles. Le service dans les stations-service, une dame pour servir le café au travail, un gardien de parking : moyennant le maintien des allocations de chômage et un supplément de l'employeur, ce système a été suffisamment alléchant pour qu'il ait du succès. Il offrait des possibilités aux chômeurs qui n'auraient jamais trouvé du travail ailleurs.

La possibilité de combiner vie professionnelle et vie privée

Après avoir pu faire approuver en 1993, en tant que Présidente du Conseil des Affaires sociales à l'Union européenne, une proposition sur le congé parental, qui était bloquée depuis dix ans, (suivi en 1995 par un accord entre les partenaires sociaux européens), j'ai pu instaurer le congé parental en Belgique. L'objectif explicite de ce congé consistait à laisser le père et la mère le partager. Le père ne peut ainsi pas céder son congé à la mère: il doit prendre lui-même son congé ou il le perd.

Une nouveauté a également été le congé pour l'accompagnement de la fin de vie, en d'autres termes le congé palliatif. J'ai veillé à ce que la possibilité de prendre congé pendant deux mois soit accordée pour rester au chevet d'amis ou de membres malades de la famille, en phase terminale. Le congé pour aider des membres malades de la famille a également été instauré.

L'opposition aux pièges à l'emploi

Parfois, il semble financièrement plus intéressant de rester chômeur que de travailler. Tout au moins, à première vue, car on oublie qu'on perd par exemple d'éventuelles indemnités comme le pécule de vacances, le treizième mois, le complément d'an-



cienneté, la pension de secteur ou d'entreprise. Mais il est certain que lorsque la différence est petite, on est tenté de rester au chômage.

L'un des pièges à l'emploi a été l'acceptation du travail à temps partiel lorsqu'on bénéficie d'une allocation de chômage à temps plein. Pour résoudre ce problème, on a créé le travail à temps partiel avec maintien des droits.

La réforme du système de chômage en un système tenable

Le maintien d'une allocation de chômage peut uniquement être justifié lorsqu'on recherche effectivement un emploi, mais sans en trouver. Le régime du chômage-même doit préserver solidement ce lien de sorte que la solidarité entre travailleurs et chômeurs reste maintenue. L'une des anomalies a été le système du travail à temps partiel, combiné à l'allocation de chômage à temps partiel. Ce système à l'origine conçu dans une bonne intention, est devenu une énorme vache à lait. Les travailleurs à temps partiel ont automatiquement intégré le système: pourquoi accepter un emploi à temps plein lorsque la combinaison d'un travail à temps partiel et d'une allocation de chômage rapporte tout autant?

J'ai supprimé ce système et j'ai toiletté davantage la réglementation pour rendre le système acceptable par l'ensemble de la population.

Tous ces exemples illustrent une politique qui n'aurait pas été possible sans une collaboration étroite avec l'ONEM. Il a également fallu militer au gouvernement.

Je sais parfaitement que mon nom restera associé à l'émancipation des femmes, mais le monde du travail a également été le mien. J'y ai trouvé une grande satisfaction et j'ai étudié ce qui avait été réalisé dans d'autres pays, avant même de devenir ministre et membre enthousiaste du Conseil européen des Affaires sociales.



Paul Soete

Membre du Comité de gestion 1984-2001

Un témoignage des années 80 et 90

Mon expérience personnelle avec l'ONEM se limite au rôle de représentant des employeurs au Comité de gestion durant la période 1984-2001. Agoria, ou Fabrimetal à l'époque, a bien sûr joué un rôle important dans la réalisation de la protection sociale au siècle précédent; surtout dans la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale, sous mon illustre prédécesseur Georges Velter. Mais je laisse aux historiens le soin de témoigner à ce sujet.

Pendant les années 80 et 90, nous avons été confrontés à de fortes fluctuations du chômage, à un nombre toujours croissant de chômeurs âgés et de prépensionnés, au succès grandissant du travail à temps partiel, combiné ou non à du chômage, à la régionalisation formelle du placement, à la communautarisation formelle de la formation, à la naissance du crédit-temps et des ALE, à la suspension des chômeurs de longue durée sur la base de leurs revenus, etc. Tous ces thèmes se retrouvaient à l'ordre du jour des réunions bimensuelles du Comité de gestion.

Mais l'évolution la plus importante, et qui a connu le plus de succès, a été la transformation de l'administration de l'ONEM. La modernisation de l'approche du management, l'informatisation, la mise en œuvre des processus d'exploitation et des contrôles de qualité y afférents, les outils de pilotage comme les tableaux de bord, la prise en compte équilibrée des structures centralisées et décentralisées, l'approche orientée vers le client, etc. Pour tout dire, l'ONEM, avec 5 000 employés

environ et plus d'un million de clients est devenu le parastatal le plus performant que j'ai connu. Une organisation dotée d'une efficacité qui rendrait jalouses plusieurs entreprises du secteur privé.

Cette réalisation est largement due au management avec Karel Baeck au top, "le Baeck d'ici" comme nous l'appelions, par analogie avec le slogan d'un organisme financier. Il constituait un tandem inséparable avec Jean-Marie Delrue, l'homme de l'informatique et des promenades dans les bois. Ils étaient flanqués d'une bande de Young Lions voués au succès à l'ONEM ou à l'extérieur. Quand on cite des noms, on prend le risque d'en oublier quelques-uns. Mais on ne peut pas être le représentant des entrepreneurs et ne pas prendre de risques! Je citerais donc dans le désordre Chris Sebrechts, Fons Leroy, Jan Vanthuynne, Georges Carlens, Jean-Luc Cleuren, Theo Schollen, ...

Tous les stakeholders dotés d'un esprit critique ont toujours pleinement supporté le Comité de gestion et les ministres successifs pendant cette période de transformation. Le Comité de gestion avec Maxime Stroobant en tant que président attentif, portant une attention particulière aux plus faibles de la société et faisant preuve d'une sollicitude illimitée. Au début des années 80, les réunions n'avaient pas de point de départ, parce qu'elles étaient précédées par des groupes de travail régionaux-communautaires. Elles n'avaient pas de fin non plus, vu les discussions interminables, concernant parfois des choses fondamentales mais parfois aussi moins fondamentales.



Témoignages

Pendant cette période, le banc des employeurs était dominé par Jan Van Holm de la FEB et par son successeur Arnout De Koster. Il donnait au terme “porte-parole” des employeurs toute sa signification, assis près de l’Administrateur général, du président et des commissaires du gouvernement. Ma place dans la délégation de sept membres était à l’autre bout, avec une vue pas désagréable sur la cabine des interprètes, mais surtout juste à côté de l’administration, ce qui permettait de compléter ma connaissance du document imprimé par des explications chuchotées.

A l’autre côté se trouvaient les syndicats. Je me souviens pour la FGTB de Jean-Louis Stalport, Mia De Vits, René Spaey, Frederic Gorez, Rudy De Leeuw, pour la CSC du “Kolonel Vande Poele”, Greta D’Hondt, Maddy Geerts, Vansintjan senior, Marcel Savoye et pour la CGSLB de l’omniprésent Luk De Vos.

Sans doute, la période la plus captivante a été celle des joutes oratoires entre Jan Van Holm et René Spaey. Les différences de style et d’approche ne pouvaient pas être plus grandes. Il y avait pourtant beaucoup de compréhension et de respect mutuels. L’un connaissait ses dossiers et travaillait de façon analytique, l’autre travaillait intuitivement et empiriquement, partant de sa propre perception du monde. L’un demandait des notes à l’administration pour répondre aux questions techniques, l’autre pour confirmer ses impressions. L’un était têtu, l’autre obstiné. Les dialogues étaient mémorables: un mélange de paroles cryptées, de mots célèbres et de one-liners, qui pouvaient seulement être compris dans le contexte.

Tous deux étaient des créatifs de la concertation sociale sur le plan interprofessionnel à ce moment-là. Ensemble, ils ont conclu la moitié des accords au Conseil National du Travail pendant cette période.

Une période très instructive, et pas seulement pour moi.

C’était parfois la traduction parfaite des lois de Parkinson, selon lesquelles la longueur d’une discussion dans un conseil d’administration est inversement proportionnelle à l’importance du sujet. Parfois la confirmation que des groupes de travail constituent un moyen idéal pour reporter un point

indéfiniment. Ou encore la preuve de la thèse qu’en cas d’information asymétrique des parties, une bonne décision ou un bon débat n’est pas possible, sauf dans une situation de confiance absolue.

Mais la leçon la plus importante a été qu’une tâche sociale qui est tellement complexe ne peut être réalisée qu’avec une administration performante qui reçoit la liberté nécessaire. Car il n’y a jamais eu de division au sein du Comité de gestion concernant le fonctionnement administratif, la politique du personnel ou les décisions du management. Là, la confiance absolue était présente. On l’a remarqué à l’évolution du nombre de clients. Et ce n’était pas vraiment le marché du travail qui a été déterminant pour cela, mais plutôt le nombre croissant de tâches assignées à l’ONEM. Un vrai modèle d’efficacité.



Maxime Stroobant

Président du Comité de gestion 1976-2007

Coup d'œil rétrospectif sur 30 ans de présidence

La période de ma désignation en tant que président du Comité de gestion de l'ONEM en 1976, je m'en souviens comme si c'était hier. C'était pour moi un évènement important qui me permettrait, outre mes activités universitaires, de faire plus ample connaissance avec la réalité des relations de travail. Les rapports entre les partenaires sociaux, ainsi que leurs rapports respectifs avec l'autorité occupaient une place centrale dans la gestion paritaire. La désignation du président du Comité de gestion se déroule en grande partie selon une procédure informelle. Le Roi nomme, mais les partenaires sociaux jouent un rôle important. Ils proposent un candidat qui a gagné leur confiance et qui connaît bien la problématique des relations de travail. Il ou elle doit pouvoir diriger une réunion où, pour les parties concernées, les intérêts sont souvent diamétralement opposés. Il ou elle doit pouvoir trouver des compromis et construire une collaboration positive avec l'administration et l'autorité politique. Il ou elle peut avoir un engagement politique personnel mais ne peut pas l'arborer. Il ou elle ne peut surtout pas prendre parti.

La complexité sans cesse croissante de la législation a souvent rendu difficile le débat. Pendant ma carrière d'une trentaine d'années à l'ONEM, j'ai donc été très heureux de pouvoir faire appel à la bonne volonté des administrateurs généraux, administrateurs généraux adjoints et commissaires du gouvernement et ce du début jusqu'à la fin. Le personnel administratif présent au Comité de ges-

tion a également contribué avec professionnalisme au bon déroulement des débats. Entre employeurs et travailleurs, les débats pouvaient certes être parfois houleux. Néanmoins, l'un ou l'autre membre veillait toujours à ce qu'un compromis raisonnable voie le jour. C'était une ambiance de travail agréable.

Un deuxième défi pour le président était de s'assurer que le débat se déroule clairement et dans les règles de l'art. L'administration a joué ici un rôle important. Elle était responsable de la présentation écrite et orale des points à l'ordre du jour. Ceci se faisait souvent de manière irréprochable. La discussion en était facilitée. On évitait d'inscrire d'urgence des points à l'ordre du jour. Les partenaires sociaux devaient en effet pouvoir consulter leur base et pouvaient éventuellement déjà mener des conversations informelles et informatives. Les dossiers difficiles étaient ainsi mieux préparés. L'administration présentait une problématique de manière synoptique dans sa note en formulant une proposition claire, ce qui était fort appréciable. Ma tâche consistait à veiller à ce que les partenaires sociaux puissent prendre la parole à leur demande. Bien qu'il me soit arrivé parfois de modifier l'ordre ou d'inciter un membre à prendre la parole pour éviter que le débat ne se retrouve dans une impasse. Je devais également m'assurer que parmi ceux qui siégeaient autour de la table de réunion, c'était bien les partenaires sociaux qui prenaient les décisions.



Témoignages

Dans un système de gestion paritaire, il n'est pas possible que l'administration ou les commissaires du gouvernement pèsent dans la balance du processus décisionnel. Le président doit également être impartial. Il n'a d'ailleurs pas de droit de vote. Il doit surtout insister sur le fait qu'une décision soit prise et veiller à ce que le report ne devienne pas une habitude. Une mission pas si simple. Une telle séance pouvait toutefois par moment être épuisante. A mes yeux, la gestion démocratique par les intéressés représente l'un des piliers fondamentaux non seulement du système de Sécurité sociale, mais également de notre système de relations de travail en général. Pour notre système de Sécurité sociale, ce principe est l'assise du concept de la "gestion paritaire". Il s'agit d'une partie historique de la protection sociale des travailleurs et des fonctionnaires. Elle renvoie au fait que le mouvement ouvrier a souvent pris des initiatives au niveau de l'organisation et de l'élaboration de cette protection sociale. On pense ainsi aux mouvements syndical, mutualiste et coopératif, sans pour autant ignorer le mouvement caritatif. Mais la gestion paritaire est aussi la concrétisation de la volonté actuelle de démocratiser la gestion du système de protection sociale et aussi de développer la démocratie politique. La gestion est ainsi confiée aux parties concernées, ainsi qu'aux instances politiques. Cette gestion paritaire est appliquée à l'ONEM.

Ceci signifiait pour moi en tant que président du Comité de gestion, que je devais limiter les contacts avec les ministres de tutelle et soutenir l'administration de l'ONEM dans sa démarche visant à s'adresser, pour la politique à mener, à son propre Comité de gestion. Des instructions directes provenant surtout des cabinets ministériels devaient être refusées. Le président devait également éviter que les commissaires du gouvernement se mêlent trop explicitement au débat entre les partenaires sociaux. Leur tâche devait en premier lieu consister à vérifier que la législation et le budget soient respectés. Ce qui est remarquable c'est que je n'ai jamais été contacté par un ministre en 30 ans de présidence au sujet de points concrets de la politique de l'ONEM.

Deux points délicats dans la relation entre le Comité de gestion et l'administration de l'ONEM, auxquels je devais être attentif comme président,

méritaient d'être cités ici. Il s'agit notamment de la répartition des tâches entre le Comité de gestion et l'administration sur la base, d'une part, du concept de la "gestion journalière" et, d'autre part, de la détermination des principes politiques fondamentaux relatifs au fonctionnement de l'institution et à l'exécution de la mission. Ces deux points n'ont jamais entraîné le moindre conflit entre l'administration et le Comité de gestion, bien que l'administration ait pris pas mal d'initiatives pour faire de l'ONEM un service public moderne. Théoriquement, le Comité de gestion est peut-être resté un peu trop sur la touche et il se limitait à approuver les initiatives de l'administration. Je pense à l'informatisation, à la détermination de la mission, à la méthodologie des contrats d'administration, à la réalisation des balanced scorecard et à l'élaboration des projets. Tout ceci était visualisé dans le fameux Cockpit.

Bien que l'ONEM ait une image neutre comme administration publique, ce n'était pas une institution passant inaperçue. Des événements marquants ont eu lieu et ils doivent inévitablement parler au citoyen. Je souhaiterais en mentionner trois. Sur le plan de l'inévitable problématique communautaire, l'ONEM était aussi dans l'œil du cyclone. C'était le cas dans les années 80. C'était la période de la réforme définitive de l'Etat. L'ONEM devait se préparer à la scission de deux de ses missions: l'emploi et la formation professionnelle. L'ONEM a proposé lui-même une mesure de transition dynamique et peu orthodoxe: la création de deux groupes de travail communautaires informels. Ils préparaient les décisions du Comité de gestion, la seule instance légale. Remarquable, car la solution s'opposait à l'époque violemment à l'ancienne législation en vigueur qui prévoyait un processus décisionnel national. La décision a cependant préservé la paix communautaire.

Remarquable aussi la décision que le Comité de gestion a prise comme gestionnaire du Fonds de Fermeture d'Entreprises. En 1979, l'ONEM a été confronté à une occupation d'une entreprise avec poursuite de la production en gestion propre par les travailleurs et, surtout, les travailleuses. Afin de renforcer leurs revendications par rapport au Fonds, les ouvrières ont occupé, sous l'égide d'un prêtre-ouvrier, non seulement leur entreprise mais aussi les locaux du Comité de gestion. Pas évident

pour le Comité de gestion de se réunir et de décider sous cette pression. Le Comité de gestion a choisi une solution négociée et l'occupation a cessé sans encombre et en paix.

Enfin, notons la dynamique de la modernisation du fonctionnement de l'ONEM: une mission colossale qui a exigé de grands efforts de la part de l'entière du personnel. Ce dernier ne devait pas seulement s'occuper de la modernisation, mais également de la complexité grandissante de la législation et d'une augmentation du nombre de tâches. Le personnel était quasi submergé. La modernisation consistait aussi en l'amélioration des locaux et du matériel informatique ainsi qu'en l'élimination des énormes dossiers papiers. Mais l'opération a été un succès. De même, il est frappant de constater que l'ONEM, une institution fédérale, a parfaitement réussi à intégrer la diversité communautaire dans sa politique et à y apporter une plus-value. L'ONEM peut servir de modèle en Europe en tant que service public performant et efficace.

Les trente années de présidence passées à l'ONEM ont été pour moi une source considérable d'expériences sociales, riches en contacts humains et une excellente base propre à donner un sens à la vie.



Témoignages



Guy Tegenbos

Rédacteur politique du journal De Standaard,
suit la politique de l'emploi depuis 1985

Une source inépuisable d'innovation sociale

L'historiographie politique fait l'objet d'une tradition bien ancrée dans notre pays. Elle n'est cependant pas un best-seller, bien que souvent la politique exerce sur les gens beaucoup plus d'influence que la Politique "an sich".

La Sécurité sociale constitue une exception. Il existe une grande quantité d'historiographies sur l'évolution du contenu et sur les décisions politiques dans le domaine de la Sécurité sociale. Parfois, elle trouve son origine dans les anniversaires tels que le centième anniversaire de la Commission royale du Travail (1986) ou le cinquantième anniversaire du Pacte social (1999-2000) ou encore dans les anniversaires d'acteurs importants tels que les syndicats et les organisations d'employeurs ou d'institutions comme l'ONEM. De plus, l'intérêt académique et scientifique considérable dans notre pays pour la Sécurité sociale a exercé une influence favorable sur cette historiographie, tout comme l'intérêt des mouvements ouvriers pour leur histoire (KADOC, AMSAB).

C'est une bonne chose que l'histoire politique soit écrite et qu'elle soit en permanence réécrite.

Souvent, le passé était bien différent de l'idée que nous nous en faisons aujourd'hui, mais tout aussi souvent il présente d'étonnantes et grandes similitudes par rapport au présent. Ceci vaut également pour l'ONEM. Ce constat est instructif.

Par ailleurs, la contribution apportée par les institutions, les secteurs politiques et les décisions est souvent tout à fait différente de ce que leur image laisse supposer. Il en va de même pour l'ONEM et l'assurance-chômage. En outre, une meilleure compréhension permet parfois d'en tirer des leçons pour le présent ou pour l'avenir.

Un facteur déterminé génétiquement

L'histoire, y compris celle de la Sécurité sociale et de l'assurance-chômage dans notre pays, nous apprend notamment que peu d'évolutions et peu de faits sont vraiment uniques.

L'Office national du Placement et du Chômage, ONPC – le premier nom de l'ONEM, abstraction faite du Fonds national de crise, qui existait depuis les années vingt – n'est pas né avec les autres institutions de Sécurité sociale, après la deuxième guerre mondiale mais dans les années trente, en temps de crise.

La lecture de cette genèse nous permet de comprendre beaucoup de choses.

C'était une période qui ressemblait beaucoup à la crise économique des années passées et qui résultait également d'une crise bancaire. Ce qui est clair, c'est que l'assurance-chômage comme nous la connaissons aujourd'hui a considérablement réduit l'effet de cette crise; dans les années trente, on aurait aimé bénéficier d'un tel effet.



Témoignages

La création de “quelque chose comme l’ONPC” était inévitable. Cela est certain. Mais la mise en oeuvre concrète n’était pas établie d’avance. Ce fut l’aboutissement de toute une série de décisions qui auraient tout aussi bien pu être différentes. Elles allaient de pair avec des discussions houleuses, dont quelques-unes n’ont pas abouti à un consensus. Pas à l’époque. Pas dans les années quatre-vingts et nonante. Ni aujourd’hui. Un certain nombre de ces thèmes de discussion sont encore aujourd’hui étonnamment actuels. Ils semblent faire partie des gènes de l’ONEM et de notre assurance-chômage.

C’est ainsi qu’à l’époque, malgré l’opposition violente des employeurs et malgré les votes “contre” au sein des mouvements ouvriers, on a opté - ce fut la confirmation d’une pratique existante - pour le paiement des allocations de chômage par les syndicats et leurs caisses de chômage locales. Il y a vingt-cinq ans, ce point était encore actuel et il l’est toujours aujourd’hui. L’ONEM est parfaitement en mesure de payer lui-même les allocations directement aux chômeurs, certainement avec l’électronique actuelle. Il le fait d’ailleurs pour une partie des allocations. Cependant, pour toutes sortes de motifs qui sont et étaient plausibles, mais qui sont et étaient tout aussi contestables, on continue à maintenir le paiement de l’allocation par les syndicats. Les arguments, les objections et les intérêts qui valaient à l’époque valent encore aujourd’hui, mutatis mutandis.

La limitation ou l’absence de limitation dans la durée des allocations était un point de discussion et un point névralgique dans les années trente, dans les années quatre-vingts et nonante, et l’est encore de nos jours.

Le débat était étroitement lié à la relation entre l’allocation de chômage et l’aide sociale. L’absence de limitation dans le temps a conduit à ce que non seulement des éléments purement et simplement “d’assurance”, mais aussi des éléments “d’aide sociale” - à savoir “le degré d’indigence” - soient intégrés dans le système d’assurance. La différence dans la hauteur des allocations - allocations pour les hommes supérieures aux allocations pour les femmes - qui en découlait, correspond encore toujours aux différences d’allocations pour chefs de ménage, isolés et cohabitants; tant aujourd’hui

qu’au début, elle se heurte aux principes des “droits individuels” dans la Sécurité sociale.

La durée des allocations étant illimitée, peu de personnes en Belgique, par rapport à beaucoup d’autres pays, sont aujourd’hui “transférées” des allocations de chômage aux allocations “d’aide sociale”. Ici, c’est le contraire qui est vrai. Les CPAS essaient de transférer beaucoup de leurs clients le plus vite possible vers l’assurance-chômage. C’était aussi le cas à l’époque. Dans les années trente, les Commissions d’aide publique (CAP), payaient la cotisation syndicale des chômeurs non assurés, ce qui permettait ainsi à ces derniers de bénéficier par après d’allocations de chômage et de disparaître des listes des CAP. Est-ce positif ou négatif ? Ce débat existait déjà il y a septante-cinq ans. Et il existe encore de nos jours.

Apparemment, il y a des débats qui sont ancrés dans les gènes de l’ONEM et de notre assurance-chômage.

L’image

L’image des institutions ne correspond pas toujours à la réalité. Après d’une grande partie du public, l’ONEM ne jouit pas d’une image très positive. Tous les aspects “agréables” de l’assurance-chômage ayant été repris par d’autres acteurs - les syndicats effectuent les paiements, les régions se chargent du placement et de la formation professionnelle - en fait, tout ce qui reste à l’ONEM, c’est le contrôle. Pour les employeurs et chômeurs contrôlés, l’ONEM est donc le croquemitaine. Alors que d’autres reprochent à l’ONEM de contrôler trop peu.

L’inertie est un autre reproche fait à l’ONEM et à l’assurance-chômage. Partiellement à juste titre. Aussi dans ses domaines clés, peut-on reprocher à notre assurance-chômage et à ceux qui la créent, une certaine inertie. Prenons la prépension. Pendant un certain temps, elle a été considérée comme une bonne “trouvaille” de notre assurance-chômage. Elle visait à augmenter les chances des jeunes sur le marché de l’emploi, bien qu’elle n’y ait pas réussi longtemps et seulement dans une mesure limitée. Son extension, “d’entreprise en difficulté” à “entreprise en restructuration” par exemple, était l’une des nombreuses “mesures utiles” prises au fil du temps et qui a sauvé beaucoup



de personnes et beaucoup d'entreprises de la débâcle. Mais nous ne sommes pas très doués pour adapter à temps ces innovations. La prépension est devenue un outil injuste pour écarter définitivement du marché du travail, suite à un incident temporaire, une main-d'œuvre qui se fait rare à partir d'une certaine moyenne d'âge. Nous le savons déjà depuis plus d'une décennie. Cependant, ce n'est que très lentement que nous parvenons à y remédier.

C'est bien dommage.

L'inertie n'est cependant pas ce qui caractérise le plus l'ONEM et l'assurance-chômage belge.

Un facteur d'innovation

Ce qui est moins connu, c'est que pendant ces vingt-cinq dernières années, l'ONEM et l'assurance-chômage ont certainement été l'une des plus grandes sources d'innovation sociale.

Cela vaut pour l'ONEM, qui a certainement joué un rôle innovateur et déterminant dans le développement de la gestion et du management des organismes publics. Karel Baeck et ses collaborateurs n'ont pas seulement été les premiers à introduire les tableaux de bord dans la gestion de leur institution, ils ont également été les premiers à adopter les tendances modernes et à transformer leurs "assujettis" successivement en "sujets de droit", "ayants droit" et finalement en "clients".

A tout seigneur tout honneur!

Mais, cela va encore bien plus loin. Dès les années septante, l'ONEM et l'assurance-chômage ont été la plus grande source d'innovation sociale dans notre pays, sans en être toujours conscients par des centaines, des milliers de petites décisions incrémentielles.

Dès le début de la crise du chômage des années septante, l'assurance-chômage est devenue une source d'innovation sociale. Le chômage était considéré comme une fatalité, mais une fatalité inacceptable. Et cela a conduit au raisonnement suivant: "Si nous devons quand même payer des allocations de chômage, nous pouvons tout aussi bien les affecter à ..." En agriculture, on parle de "retourner la terre", c'est ce principe qu'on a appliqué aux allocations de chômage.

La créativité, dont l'assurance-chômage, ses responsables politiques et toute la société ont fait preuve à cet effet est incroyable.

Déjà depuis les années trente, on savait qu'il vaut mieux que les pouvoirs publics occupent les gens directement au lieu de leur payer des allocations de chômage. Ce principe a été à nouveau appliqué dans les années septante, tantôt judicieusement, tantôt non. Ça et là, cela a "boosté" les prestations des services publics. Mais il y a aussi eu une autre conséquence. A cause de cela, un grand nombre de services publics comptent ce jour, "un certain excédent de personnel". Ce qui est moins positif. Pendant des décennies, cela a hypothéqué la productivité desdits services. Heureusement, cet effet a presque disparu.

D'autres "trouvailles" ont été plus positives. Le Cadre spécial temporaire (CST), le Troisième circuit de travail (TCT), les agents contractuels subventionnés (ACS), les droits de tirage, ... tels étaient les noms administratifs derrière lesquels se cachaient des milliers de petits et de grands "projets" d'ASBL, d'organisations, d'institutions et d'administrations locales. Ces projets couvraient les secteurs sociaux, culturels, environnementaux et de bien-être. Ils n'avaient pas tous un sens et du succès ou alors ils avaient du succès mais n'étaient pas viables. Beaucoup d'autres cependant bien. Et ces derniers ont donné lieu au développement de toute une série de dispositifs sociaux, culturels, environnementaux et de bien-être. Ces deux derniers domaines politiques, par exemple, ont pu réellement démarrer uniquement grâce à la mise au travail de chômeurs dont les allocations de chômage, après avoir été complétées par d'autres autorités ont été converties en salaire.

Plus tard, ces fonds ont été convertis en flux financiers "réguliers" et en emplois réguliers. Un certain nombre de dispositifs de bien-être dont notre pays et ses communautés peuvent être fiers y ont trouvé leur origine. Il en va de même pour le secteur environnemental et pour de nombreux aspects du travail socioculturel.

L'économie sociale qui, aujourd'hui, offre du travail, du travail sérieux et des chances d'intégration à des dizaines de milliers de personnes et qui en a intégré davantage au marché de l'emploi régulier, cette économie sociale s'est développée en grande

partie à la suite de mesures prises à partir de l'assurance-chômage, en accord avec les régions, citons, par exemple, les emplois d'insertion et les entreprises d'insertion. Il fallait y penser! C'est comme une voie à côté de l'autoroute du marché de l'emploi régulier permettant aux gens "de prendre de la vitesse".

Un ensemble de mesures familiales - pour concilier travail et famille - n'a pas été mis en place à partir de la politique familiale mais à partir de l'assurance-chômage et de l'ONEM. L'interruption de carrière, le crédit-temps, le congé pour soins palliatifs, le congé pour soins d'accueil émanent tous de l'assurance-chômage et de l'ONEM, qui les paie tous. L'interruption de carrière, est née du raisonnement suivant: "A veut travailler mais ne trouve pas d'emploi et bénéficie donc d'une allocation de chômage; B a un emploi et un salaire, mais préférerait temporairement ne pas les avoir; donnez temporairement à B l'allocation de A et à A l'emploi et le salaire de B". Quelle idée! Mais ça marche et ça a des effets positifs sur la société.

Et la liste n'est pas exhaustive!

La créativité qui s'était développée autour de ces allocations de chômage, "qui devaient quand même être payées" et leur "retour" vers la société a été énorme et a entraîné beaucoup d'innovations sociales qui autrement ne seraient pas advenues ou ne le seraient que beaucoup plus tard ou avec beaucoup plus de sang, de sueur et de pleurs.

Pendant des décennies, l'ONEM a été la source inépuisable d'innovations sociales. Il est bon de le rappeler maintenant que l'ONEM fête ses 75 ans. On peut et on doit le savoir. Il y a des leçons à en tirer, si jamais on se remet encore en quête de "sources d'innovation sociale".



Témoignages



© Wouter Rawoens

Freya Van den Bossche

Ministre de l'Emploi 2004-2005

En juillet 2004, lorsque j'ai repris le flambeau de Frank Vandembroucke comme Ministre de l'Emploi, je savais d'emblée que ce ne serait pas un travail de tout repos. Première mission: donner une vitesse de croisière à la politique que Frank avait mise en route, l'année précédente. Cela n'irait pas sans heurt. Pensez au plan d'activation pour les demandeurs d'emploi, l'une des mesures "phare" de cette politique. Frank avait élaboré le plan sur la base d'un accord de coopération avec les communautés et les régions, mais ceci entraînerait certainement des débats houleux. On nous avait promis un automne chaud, peut-être même avec un clash entre les employeurs et les syndicats en perspective.

Dans un tel moment, vous avez besoin d'alliés forts pour convertir des plans en actes. L'ONEM a été pour moi cet allié qui s'est très rapidement révélé un partenaire fiable.

Chez les syndicats, l'inquiétude à propos de l'activation grandissait. Ils craignaient que cela n'aboutisse directement à une chasse aux chômeurs ou, au moins, à une politique sanctionnant celui qui ne trouverait pas d'emploi à temps. Leur crainte n'était pas justifiée, mais il faudrait beaucoup de force de persuasion pour le leur expliquer. Je suis donc allée vers les syndicats, même jusqu'à Charleroi. J'y suis allée parce que j'étais convaincue de la force du plan et parce que je voulais les persuader de ma vision: il est quand même invraisemblable que quelqu'un qui ne veut vraiment pas travailler puisse s'en tirer facilement. Une politi-

que trop laxiste mettrait à terme en danger l'ensemble de notre Sécurité sociale. Il est cependant tout aussi invraisemblable de priver d'allocation celui que s'investit pour trouver du travail, mais chaque fois sans aboutir. C'est insensé qu'une telle personne doive incessamment vivre dans la crainte d'une évaluation trop sévère. Comme ce n'est pas toujours facile d'opérer la distinction entre les deux, une approche ponctuelle est donc cruciale. Nous devions tenir compte de la situation spécifique de chaque demandeur d'emploi parce que chacun n'a pas les mêmes chances et que, par ailleurs, ces chances varient d'une région à l'autre.

Heureusement, l'Administrateur général de l'ONEM de l'époque partageait cette vision des choses. Cela aboutit à de bons entretiens mais surtout à de beaux résultats. Sur la base des premières expériences sur le terrain, nous avons réussi à effectuer quelques adaptations sensées permettant au système de mieux fonctionner. Et dès que les derniers obstacles techniques à l'accord de coopération furent surmontés, nous pûmes doter la politique d'activation d'une base légale, encore avant les vacances estivales parlementaires. Dès l'automne, tous les partenaires ont donc pu effectivement procéder à sa mise en œuvre. Et ce fut un succès: aujourd'hui, personne ne met plus en question le fonctionnement de l'activation des chômeurs. Sa mise en œuvre eut même un effet secondaire heureux: nous avons pu en même temps reléguer aux oubliettes le système de la suspension de l'allocation pour cause de chômage de longue durée.



Témoignages

Cela m'amène à un autre dossier dont je me souviens avec beaucoup de plaisir: la suppression du pointage. Là aussi, la coopération avec l'ONEM et les services régionaux compétents s'est révélée fantastique.

Le pointage était le résidu d'un passé lointain, dont personne ne voyait encore l'utilité. Les demandeurs d'emploi ne trouvaient pas plus rapidement un emploi en allant sagement pointer à la commune et ce n'était pas non plus un remède contre le travail au noir. La plupart des chômeurs le ressentait comme un harcèlement moral. En fait, c'était cela, un harcèlement moral qui, par ailleurs, coûtait très cher aux communes. Mais le supprimer n'était pas si simple. Car nous devions évidemment veiller à le remplacer par un système adéquat, de sorte que seuls les chômeurs habitant effectivement en Belgique reçoivent une allocation. Nous devions réussir à mettre tous les intéressés sur le même pied: les demandeurs d'emploi, les institutions régionales, les villes, les communes et les organismes de paiement. Ce n'était pas une mince affaire, mais grâce à la collaboration excellente avec l'ONEM, nous avons mené ce dossier également à bonne fin. Aujourd'hui, personne ne doit plus se présenter au pointage et c'est heureux!

Enfin le dossier que je me remémorerai encore longtemps et auquel mon nom restera incontestablement attaché est le Pacte de solidarité entre les générations. Ce fut un processus très difficile qui donna lieu à des confrontations ardues. Mais malgré cela, je suis toujours fière du Pacte de solidarité entre les générations. Vu à travers le prisme du vieillissement de la population, il n'y avait qu'une seule manière de garantir la survie de notre Sécurité sociale: davantage de personnes devaient avoir un emploi. A l'époque, ce cri d'alarme ne pouvait plus être nié et le Pacte de solidarité entre les générations était une première réponse. En fonction des possibilités, j'ai réussi à entreprendre les premiers pas dans la bonne direction. J'estimais très important que les partenaires sociaux soient concernés dès le début et aient eux-mêmes l'occasion d'apporter des solutions. En dépit de tous mes efforts, cela ne réussit pas, de sorte que finalement je fis moi-même les propositions nécessaires. Dans cette phase importante, j'ai pu également compter sur l'expérience de l'ONEM.

Il peut arriver que la perception et la réalité soient en contradiction flagrante. Je l'ai très bien remarqué pendant la courte période où j'eus le privilège d'assister de près au fonctionnement de l'ONEM. L'ONEM n'est pas une organisation publique terne et figée. Je me souviens d'un service professionnel qui exécutait la politique d'une manière loyale et exacte. Je me souviens de personnes motivées qui y travaillaient et qui y travaillent. Des personnes qui spontanément saisissaient le taureau par les cornes et prenaient l'initiative de l'avancement des choses. Aujourd'hui, l'ONEM est plus vivant que jamais. Le volume de travail a augmenté, mais en organisation fonctionnant parfaitement, l'ONEM n'en a cure. Le mérite en revient aux personnes y travaillant et au mélange crucial d'une direction compétente et de collaborateurs qualifiés. Bon anniversaire!



Témoignages



Luc Van den Brande

Ministre de l'Emploi et du Travail 1988-1992

Il est des institutions dont le sigle à lui seul suffit à les identifier et c'est incontestablement le cas de l'ONEM.

Sa sortie de terre, dix ans déjà avant la mise sur pied de la Sécurité sociale, a été un événement marquant de notre histoire politique et sociale. S'agissant d'un pilier de notre tissu social, présumer de son importance serait difficile. L'ONEM fait en outre partie de notre mémoire sociale collective. Beaucoup l'associe à une période difficile de leur vie au cours de laquelle le travail ne tombait ou ne tombe plus sous le sens, mais l'ONEM est en même temps un repère sûr qui permet de se savoir dignement soutenu.

De la période au cours de laquelle j'ai été ministre de l'Emploi et du Travail (1988-1992) et au cours de laquelle j'ai eu le privilège de collaborer intensivement avec l'ONEM, j'aimerais commenter quelques événements. À l'occasion de ce retour en arrière et avec le recul des années, les questions suivantes me viennent à l'esprit: quelle place l'ONEM occupait-il à l'époque? Quels changements ont-ils été effectués? Et depuis lors, que subsiste-t-il?

La politique des groupes cibles a été amorcée par la création, en 1998, du Fonds pour l'emploi, création à l'occasion de laquelle une cotisation de 0,18 % a été prévue pour la formation des groupes à risques que nous qualifions maintenant à juste titre de groupes défavorisés. Aujourd'hui encore, les accords de secteur sont une émanation de ce Fonds; ils sont l'incarnation du lien entre la politi-

que sectorielle et la politique gouvernementale. Ceci nous a permis de réveiller les "Belles au bois dormant".

En 1989, la nouvelle étape de la réforme de l'État a évidemment eu une influence considérable sur les compétences de l'ONEM ainsi que sur son organisation. Le placement a ainsi été transféré aux régions et la formation professionnelle, elle, aux communautés. Le nombre d'agents a alors chuté, passant de 12 000 unités à environ 4 000. Il a évidemment été nécessaire de faire en sorte que les institutions nées de la scission fonctionnent convenablement. Un protocole, conclu à la fin de l'année 1988 entre le Premier ministre et moi-même, d'une part, neuf ministres communautaires et régionaux, d'autre part, une assemblée qui avait vraiment les allures d'une conférence internationale sur la paix, a conduit à la mise sur pied d'un collège de fonctionnaires dirigeants. Il a plus particulièrement fallu conclure les accords qui s'imposaient en ce qui concerne l'échange mutuel de données. Ainsi, c'est durant l'année 1990 que l'ONEM a fonctionné dans sa nouvelle structure administrative.

Au cours de cette même période, le statut de chômeur mis au travail a été supprimé et remplacé par celui de chômeur subventionné. Le Fonds de la Table ronde a donné les impulsions nécessaires à la réinsertion de différents groupes cibles; des moyens supplémentaires à hauteur de 700 millions ont en effet été dégagés. Des projets des régions, des communautés et des administrations locales

ont été financés par des droits de tirage à charge de l'Emploi et du Travail; un système compliqué mais ingénieux, que l'on pourrait en fait qualifier de technologie de pointe, a été mis au point. Bien que les institutions régionales eussent préféré que ces montants soient tout simplement ajoutés à leurs budgets, l'accord reposait sur le fait que ces moyens seraient affectés en totalité et de manière effective à l'emploi. C'est de là que vient mon propos affirmant que *“ces moyens ne pouvaient pas être utilisés pour le développement, par exemple, de la sylviculture et ce quelle que put en être l'importance”*.

Un certain nombre de réformes ont été menées au niveau de la réglementation elle-même: les qualifications quelque peu différentes de chef de ménage et de chômeur indemnisé occupé à temps partiel ont ainsi été reprises sous l'application du “fameux” article 143. Cette démarche a généré des tensions entre l'ONEM et les organismes régionaux du fait qu'il a été exigé de fournir les listes des chômeurs suivant une action d'accompagnement. Les allocations destinées aux chômeurs isolés ainsi que les allocations d'attente ont été majorées et en 1991, le contrôle communal journalier des chômeurs a été supprimé.

Au cours de cette même année, le travail qui a consisté à entièrement réécrire, à “réaménager” et à coordonner la jusqu'alors très “diffuse” et peu accessible réglementation du chômage, a incontestablement été titanesque. Ce travail était nécessaire si l'on voulait tenir compte de la nouvelle répartition des compétences et de la nouvelle situation de l'ONEM. Il ne s'agissait pas tant d'apporter des modifications fondamentales ou substantielles, hormis quelques exceptions, mais bien d'accroître la cohésion, la lisibilité ainsi que la transparence. Personnellement, j'aurais préféré une simplification plus importante encore. Imaginez un instant un seul et unique article: la réglementation la plus simple jamais vue! Mais le fait est que cela aurait entraîné des injustices, étant donné les nombreuses situations différentes dans lesquelles les personnes peuvent se trouver.

L'informatisation de la vérification des dépenses des organismes de paiement effectuée par les Bureaux du chômage a été généralisée à l'ensemble des Bureaux du chômage. J'ai de surcroît fait mettre au point une formule reprenant entière-

ment des données objectives sur la base de laquelle sont calculés les frais d'administration des organismes de paiement. Associée au plan comptable, cette formule, qui est encore et toujours appliquée, permet d'avoir une situation comptable transparente dans les organismes de paiement.

On oublie évidemment que cette période a été caractérisée par des chocs économiques, par un ralentissement de la croissance et surtout par une grande vague de restructurations à la lumière de l'objectif “Europe 1992”. Jusqu'à cette époque, en cas de gros problèmes, tout ce qu'il était possible d'obtenir, c'était le statut “d'entreprise en difficultés”. Mais bien souvent, il s'agissait là de l'anti-chambre d'un concordat ou d'une faillite. Aussi avons-nous créé la possibilité de se faire reconnaître comme “entreprise en restructuration”, ce qui a permis à un certain nombre de grandes entreprises de prendre un nouveau départ. Le nombre de prépensionnés a alors atteint son apogée, se hissant juste sous la barre des 140 000 unités, ce qui a entraîné un certain nombre de réformes. À l'époque, chaque mois, en moyenne 204 000 travailleurs à temps partiel touchaient ainsi une allocation de garantie de revenus.

Nous nous sommes également penchés avec énormément d'enthousiasme sur la thématique des personnes rentrantes et nous avons également lancé des actions concernant le “Travail et la Famille”. À mon sens, l'idée d'un “sixième pilier” dans la Sécurité sociale que nous avons développée est encore à la une de l'actualité.

À propos de tout ceci, j'aimerais faire trois constatations. Tout d'abord, le fait que la gestion paritaire et que le lien entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont véritablement porté leurs fruits. C'est là un exemple de subsidiarité horizontale, loin de l'idée que seuls les pouvoirs publics peuvent apporter des solutions. Deuxièmement, le fait que des tensions sont inévitables lorsque des institutions doivent trouver leur voie et revoir leur place suite à des déplacements de compétences. Il y a ensuite eu des moments où le nouveau Ministre-Président du gouvernement flamand “rencontra” l'ancien ministre de l'Emploi et du Travail! Toujours est-il que nous avons toujours cherché mais aussi trouvé des solutions ensemble. Ce qui était souvent impossible il y a vingt ans (comme par exemple l'échange de données) est aujourd'hui monnaie



courante. Troisièmement, le fait que nous devons être conscients que de nouvelles répartitions de compétences s'annoncent, en sorte que le centre de gravité se déplacera encore davantage du côté des entités fédérées. Ceci vaudra également pour la politique de l'emploi dans laquelle il faudra naturellement démontrer la valeur ajoutée de la réforme, dans l'intérêt des personnes. Il faut s'y préparer sans crispation. Une autonomie plus forte doit conduire à une collaboration spontanée plus forte. Et à cet égard, l'ONEM s'est également bâti une réputation solide et flexible, faisant preuve d'un grand professionnalisme et gardant toujours sa mission sociale à l'œil.

Pour finir, j'aimerais exprimer toute ma gratitude envers les collaborateurs de mon cabinet qui faisaient office d'intermédiaires avec l'ONEM; je pense plus particulièrement à mon excellent chef de cabinet adjoint Paule Wathour, "quelqu'un de la maison", et à l'extraordinaire équilibriste des chiffres qui nous a quittés beaucoup trop tôt, à savoir Hector De Langhe. Mes pensées vont également à feu Monsieur Jean Dequan, le Secrétaire général du département de l'époque et un "tout grand monsieur" mais aussi à Fons Leroy, un "enfant" de l'ONEM et donc la personne idéale pour diriger le VDAB. Et pour finir, j'aimerais adresser mes remerciements à Karel Baeck que j'ai proposé, après l'avis unanime du Comité de gestion, pour le poste d'Administrateur général, un "civil servant" au véritable sens du terme, un monument dans le monument ONEM. Lui et l'Administrateur général adjoint Jean-Marie Delrue formaient un duo sans pareil soutenu par une foule de collaborateurs motivés et ce tant à Bruxelles que dans les Bureaux régionaux.



Jan Van Holm

Membre du Comité de gestion 1975-2001

Esquisse de son évolution

S'il y a un secteur de la Sécurité sociale où la quête de l'homme en matière de sécurité est très exigeante, dans notre pays, c'est bien celui de l'assurance-chômage.

Lorsque j'ai commencé à la FEB, au début de 1970, il n'y avait pas encore de problèmes économiques: un taux de chômage structurel d'environ 3 %, auquel s'ajoutaient tout au plus quelques pourcentages de chômage conjoncturel, était, à ce moment-là, considéré comme normal: cela revenait à quelque 50 000 chômeurs complets et à quelque 30 000 chômeurs temporaires (surtout alors encore avec les timbres intempéries dans la construction, hiver ou non). Le financement du régime – à l'époque, la propre contribution et la responsabilité pour et de chaque secteur existait encore – était calculé en fonction de cette charge.

Dès la première crise pétrolière en 1973, la crise économique avec de profondes secousses ne nous a cependant plus jamais quittés: tout à coup, on n'a plus parlé d'un accroissement du nombre de chômeurs de 1 000 unités mais de ... 100 000! En outre, nous avons connu une révolution sociale qui a profondément changé le marché de l'emploi.

De ces 25 années et plus (1975-2001) pendant lesquelles j'ai eu l'honneur de pouvoir siéger au Comité de gestion, je tiens à apporter mon témoignage à l'aide de quelques moments-clés ou choix socio-politiques dont j'ai gardé le souvenir.

L'évolution vers une assurance publique

Avec l'aide de nombreuses personnes, nous n'avons pas seulement réussi à répondre à l'accroissement énorme du taux de chômage complet dans un "navire" qui n'avait jamais été construit à cet effet, mais aussi à y ajouter beaucoup de "cabines" pour faire face au besoin d'allocations arrondissant les revenus! Tout cela ne s'est pas fait en douceur mais avec de grandes secousses. Je me souviens qu'en 2002, nous avons atteint un record: 1 400 000 personnes différentes, qui bénéficiaient de l'une ou l'autre allocation de l'ONEM. C'était inimaginable! Avec les soubresauts bancaires actuels, on ne s'en est sans doute jamais beaucoup éloigné. Qu'on ait pu développer la Sécurité sociale pendant une période de presque 20 ans de pouvoirs spéciaux est un mérite qui revient aux partenaires sociaux (la prépension à 60 ans, par ex., a été introduite en 1975), complété par des ministres parfois trop zélés, qui voulaient tous laisser leur empreinte (TCT, CST, etc.). C'est cependant grâce à une administration performante, à toute une équipe de personnes plus que capables, dirigée par un top excellent, que cette évolution, vers ce qu'on peut appeler une assurance publique, a pu se dérouler sans heurt et se déroule encore toujours. Avec un profond respect, je rends ici hommage à toute cette équipe; cela a pour moi été un privilège d'avoir travaillé avec eux.



Témoignages

La scission et ses conséquences désagréables

Au début des années 80, le placement et la formation ont été transférés aux pouvoirs publics régionaux en tant que matières “personnalisables”. L'Administrateur général de l'époque, M. Maurice André, a constaté simplement et cyniquement que désormais on pouvait nommer le double de directeurs, le triple de fonctionnaires dirigeants et deux comités de gestion complémentaires, chacun n'ayant plus que la moitié du travail et des responsabilités par rapport à ce qu'il avait eu jusqu'à présent. Mais la régionalisation n'a-t-elle pas entretemps entraîné cette situation dans pratiquement tous les services publics? Parfois je me demande même si le groupe sans cesse croissant de personnes à la tête des pouvoirs publics et dans les milieux politiques, qui ont un intérêt direct dans les scissions complémentaires, n'ont pas été la force motrice de la régionalisation, car personne ne croit plus aujourd'hui que c'est “la question flamande” qui en est la cause.

Ce qui a cependant causé un grand préjudice, du point de vue social et, de facto, a affaibli toute forme de politique de l'emploi sévère, parce que le contrôle des abus était devenu tributaire des données que les services régionaux devaient fournir à l'ONEM. En dépit de toutes les “grands-messes” au cours desquelles une série de ministres régionaux et fédéraux élitaires ont, pendant toutes ces années, signé des promesses solennelles de collaboration, le résultat a malheureusement chaque fois été comparable aux tentatives de collaboration entre les divers corps de police dans le passé (et encore maintenant par-ci, par-là?). Même lorsqu'il s'avéra que, dans une certaine région, des C4 étaient vendus pour la somme rondelette de 150 000 francs, les choses ont à peine changé. C'était dur pour moi d'admettre que nous n'avions pas réussi à effacer cette tare d'un outil socialement si nécessaire et, dans une large mesure, financé par l'argent des travailleurs et des employeurs. C'est pourquoi j'ai souvent critiqué et regretté l'inertie du côté syndical à cet égard: parfois, les syndicats n'agissaient pas assez en tant qu'organisations chargées de surveiller et d'améliorer la solidarité entre les travailleurs.

Les restructurations et le rôle du Fonds de Fermeture d'Entreprises

J'ai trouvé formidable du point de vue social que, grâce à la première loi prise dans le cadre des pouvoirs spéciaux du gouvernement Tindemans, en 1978, le rôle du Fonds ait été étendu aux restructurations. (D'ailleurs, la rumeur allait bon train que c'était notamment grâce à cela que l'approbation de cette loi, par le PS, était devenue possible). La législation antérieure était très limitative: valable pour les seules entreprises occupant au moins 50 travailleurs et, avant de pouvoir faire appel au Fonds, l'activité principale devait avoir cessé; par ailleurs, au moins les trois quarts du personnel devaient être licenciés. L'extension de la compétence à la restructuration et toute une série d'autres mesures (par ex. la CCT n° 32 concernant les reprises, la prépension et un grand nombre d'outils fiscaux et économiques) ont été des moyens très efficaces, non seulement pour adoucir le mieux possible les dures conséquences sociales, mais surtout pour sauver un maximum d'emplois. Ce fut l'âge d'or pour une nouvelle catégorie d'employeurs: les curateurs. Avec les collègues des secteurs et des syndicats, j'ai investi la majeure partie du temps de préparation dans les dossiers de restructuration du Fonds. Pour moi, il y avait cependant anguille sous roche: le Fonds était, et est toujours, exclusivement financé par une cotisation patronale et celle-ci a évidemment aussi augmenté drastiquement. J'ai toujours eu comme point d'honneur de veiller à obtenir un mandat des employeurs pour cela; heureusement, j'ai toujours obtenu la confiance. N'oublions pas l'octroi d'une indemnité aux travailleurs victimes, grâce à l'organisation efficace et la modernisation de la gestion du Fonds, là aussi sous la direction de Karel Baeck et d'une équipe motivée. Pour ma part, je n'ai que des éloges à formuler: tout comme l'ONEM, le Fonds est devenu une administration exemplaire.

Garantie de revenus ou revenu complémentaire: un choix difficile

Le verre est toujours à moitié plein et à moitié vide et chaque époque comportera toujours un mélange précis de décisions réfléchies et moins réfléchies. Dans cette longue période de changements fondamentaux dans le tissu socio-économique, on a, pour l'exprimer cyniquement, choisi d'accorder le moins possible à autant de gens que possible. A mon avis, le rôle du syndicat comme organisme de paiement n'y est certainement pas étranger. Le système prévoyait des allocations relativement basses remplaçant les revenus (mais non limitées dans le temps, ce qui reste toujours un cas unique en Europe) mais aussi une masse de catégories auxquelles des allocations complémentaires limitées pouvaient être conférées. J'ai souvent douté de l'utilité sociale de cette dispersion des moyens. Exemples? Etait-ce nécessaire d'inclure dans ce système les jeunes ayant quitté l'école et encore, parmi eux seulement les titulaires d'un diplôme de fin d'études, ceux qui sont généralement issus de milieux financièrement plus favorisés? Comment faire la différence entre un travailleur à temps partiel volontaire et un travailleur à temps partiel involontaire, surtout à une époque où dans la répartition entre travail/famille/loisirs, la balance penche nettement du côté de la réduction du temps de travail? Je me souviens qu'en 1982, sous Michel Hansenne, la possibilité de cumul a été rendue très facile pour les travailleurs à temps partiel: en quelques mois, grâce aussi à la politique de recrutement active d'un certain syndicat dans un certain nombre de régions, chaque mois, le nombre des travailleurs à temps partiel augmentait de quelques milliers, apparemment tout à coup tout le monde travaillait involontairement à temps partiel! Devons-nous aider les artistes et les athlètes via le chômage? Ces derniers, n'ont-ils pas leur propre ministre disposant de moyens? Les travailleurs - pas les enseignants - qui ont volontairement opté pour un emploi dans les structures de l'enseignement doivent-ils vraiment aussi être indemnisés par l'ONEM pendant les mois de vacances? Parfois, on voit vraiment que l'assurance-chômage s'est prêtée trop facilement à un usage impropre pour toutes sortes d'objectifs politiques qui avaient peu de liens avec le chômage, de temps en temps, à l'initiative de son propre ministre de tutelle, qui voulait laisser son empreinte ou celle

d'un collègue dans le gouvernement. Devons-nous vraiment payer des allocations à autant de personnes: on peut en douter. 1,4 ou 1,3 million de personnes qui reçoivent chaque année l'une ou l'autre allocation, combien cela fait-il en pourcentage de la population active? Un record européen, c'est certain, mais recevrons-nous une médaille pour cela?

Mais une fois de plus, pour moi il n'y a pas de malentendu. Malgré mes observations critiques, je n'oublierai jamais à quel point je trouvais le "navire" de l'assurance-chômage socialement beau et irremplaçable. Parfois avec irritation mais le plus souvent avec passion, j'ai pendant toutes ces années eu le privilège de pouvoir siéger dans les deux comités de gestion comme porte-parole du banc des employeurs. J'y ai fait la connaissance de beaucoup de personnes fantastiques, compétentes et dévouées, sur tous les bancs d'ailleurs. Ma reconnaissance va essentiellement aux agents de l'ONEM et au Fonds lui-même, pour leurs capacités et leur engagement, cela va de soi, mais tout autant pour leur chaleur humaine et leur amitié pendant toutes ces longues années. Ce souvenir persistera pendant toute la vie. Que la nouvelle équipe s'est développée et a été formée au sein de l'ONEM est très rassurant, le grand navire est en de bonnes mains: je lui souhaite bon vent!





© Rob Stevens

Ann Van Laer

Membre du Comité de gestion depuis 2004

Janvier 2004 a vu mon entrée en tant que gestionnaire dans le monde de la Sécurité sociale. Le rêve ultime d'une syndicaliste, licenciée en sociologie d'entreprise; pouvoir entrer au cœur même de la Sécurité sociale. Formée par Herman Deleeck, Bea Cantillon et Ria Janvier sur les bancs de l'université et forte des expériences de la vie quotidienne du travailleur dans sa quête d'emploi, de protection sociale et d'une concertation sociale digne de ce nom, au sein de son entreprise et de son secteur.

Je suis entrée aux comités de gestion dans le sillage de Maddie Geerts et de Greta D'Hondt. Un peu comme Alice au pays des merveilles: un monde fascinant et plein de défis s'ouvrait tout à coup à moi.

Le premier défi fut le cockpit de l'ONEM. D'un seul coup d'œil, tous les instruments de suivi de l'administration se sont révélés à moi, comme si je me trouvais dans un avion; je me suis rendu compte qu'un service public lent et dépassé était un cliché qui avait vécu.

Les mesures des performances et l'audit interne constituent le fil conducteur au sein de l'ONEM pour adapter les processus administratifs et rectifier ponctuellement le tir des Bureaux du chômage. Les projets d'amélioration se suivent, encourageant un haut degré de participation des collaborateurs des Bureaux du chômage et de l'Administration centrale, du haut jusqu'en bas. Aussi est-ce un honneur et un mérite particuliers pour tous les agents de l'ONEM d'avoir reçu l'"award for Excel-

lence" en 2009 grâce à une auto-évaluation et à une amélioration constantes.

Par ailleurs, ce management moderne renforce l'ONEM face aux défis imposés par le monde politique et la concertation sociale.

Il y eut trois défis durant ces six années écoulées sur lesquels j'aimerais m'attarder:

L'activation du comportement de recherche d'emploi, DISPO

Outre le contrôle de la disponibilité, le contrôle du comportement de recherche effective du demandeur d'emploi a été introduit au mois de mars 2004. L'article 80 était considéré comme dépassé parce qu'il visait la catégorie des cohabitants et partait du principe de l'exclusion quasi automatique, jusqu'à preuve du contraire (DISPO vise également les demandeurs d'emploi de longue durée). A partir de ce moment-là, indépendamment de leur statut familial, tous les demandeurs d'emploi étaient passés en revue et preuves à l'appui, ils devaient montrer qu'ils étaient effectivement à la recherche d'un emploi. Ce démarrage comportait deux défis: outre l'obligation du comportement de recherche, où réside le droit pour le demandeur d'emploi dans cette procédure? Où se situe la répartition des rôles entre l'ONEM et les services régionaux de placement, car ici c'est l'ONEM qui doit exécuter la procédure?

L'ONEM a été confronté au défi d'inviter et d'évaluer à terme, dans un cadre fixé par la loi et avec peu de marge, tous les demandeurs d'emploi âgés



Témoignages

de moins de 50 ans, avec la possibilité d'offrir un contrat lors d'une évaluation négative.

Ce système a été mis sur pied pour uniformiser la politique de suivi entre les régions et pour activer les demandeurs d'emploi. C'était d'ailleurs nécessaire pour pouvoir sauvegarder le caractère fédéral du chômage: des normes égales et une application uniforme dans toutes les régions.

Même si cela réussit, bien vite une bombe a été placée sous cette approche harmonisante, à savoir le tintouin politique concernant la répartition des tâches entre le fédéral et le régional. Plus tard, le même ministre qui avait instauré le système au niveau fédéral a rendu impossibles les adaptations dans la répartition des tâches en invoquant des conflits d'intérêt jusqu'à ce que tombe une décision du Conseil des ministres en 2010, peu avant la chute du gouvernement. Par deux fois, des accords négociés par les partenaires sociaux, en collaboration avec l'administration, ont été rompus. En dépit du fait que ces améliorations étaient nécessaires pour les demandeurs d'emploi et signifiaient un traitement plus équitable, dès le début de leur chômage et du fait que ces accords visaient à peaufiner la répartition des compétences et que les aspirations des régions ont été prises en compte.



Témoignages

Les titres-services

Outre l'activation des demandeurs d'emploi par la procédure DISPO, les titres-services ont également été parachevés, dans le but de blanchir le travail au noir dans le secteur du nettoyage, d'arriver à une meilleure combinaison du travail et de la vie privée et finalement, de créer des emplois complémentaires, en particulier pour les personnes peu qualifiées. Pour certaines personnes, l'ALE était une cause permanente d'exaspération et elle était critiquée parce qu'elle n'offrait pas de vrai emploi. Le marché privé avait ainsi la possibilité d'offrir des services avec des heures fortement subventionnées. Quatre défis à relever ici: Comment rendre l'abus impossible? Où se situe la limite entre subvention salariale et possibilités de bénéfice, sans obligation d'avoir à travailler avec des demandeurs d'emploi? L'ALE n'est-elle pas une alternative qui doit être maintenue pour le groupe de demandeurs d'emploi le plus difficile à placer? Quel est le rôle d'ACTIVA et de SINE, activer les allocations et ne pas être une subvention salariale?

La crise de 2008 et les mesures de crise

En septembre 2008, la crise mondiale est arrivée en Europe. La Sécurité sociale est devenue le tampon devant assurer la garantie des revenus et le maintien du contrat de travail avec l'entreprise jusqu'à la relance. Les taux de chômage temporaire ont augmenté, allant de pair avec une augmentation considérable des plafonds de calcul pour les chômeurs temporaires et les nouveaux chômeurs. Une suspension de crise a été instaurée pour les employés pour lesquels le chômage économique était impossible. En outre, furent prévues des formules de crise en matière de réduction du temps de travail et le crédit-temps de crise. Le monitoring, l'analyse et le suivi étaient garantis par l'Administration et le Comité de gestion.

Ces trois défis caractérisent la période de mes 6 années passées au Comité de gestion. Chacun de ces défis soulève des questions quant à l'avenir de l'ONEM et de la Sécurité sociale: Comment développer la Sécurité sociale plus avant, en tenant compte des revendications d'aujourd'hui, sans porter préjudice à sa qualité pour l'assuré social, tout en garantissant la liaison au bien-être? Comment la Sécurité sociale peut-elle assurer une politique active du marché de l'emploi et une mobilité géographique? Comment le tampon anti-crisis peut-il être sauvegardé et renforcé?

Tout cela sont des questions qui se posent en permanence aux comités de gestion et qui, pour moi, définit le travail spécifique de l'ONEM: réfléchir, analyser, proposer, adapter, rester moderne et être un partenaire important pour les syndicats et les employeurs.

L'énergie et la force de l'ONEM et de la Sécurité sociale belge doivent nous inciter, nous les partenaires sociaux ainsi que le monde politique, à développer une vision commune axée sur l'avenir; pour cela, les connaissances et le savoir de toutes nos administrations, régionales et fédérales, sont un maillon indispensable.



Eddy Van Lancker

Membre du Comité de gestion depuis 2006

J'enfonce une porte ouverte quand je déclare que l'Office national de l'emploi est l'un des principaux services publics fédéraux, si pas le principal, aux yeux de notre organisation syndicale et, en particulier, de nos membres demandeurs d'emploi.

Depuis 75 ans déjà, les demandeurs d'emploi font appel à l'ONEM par le biais ou non de notre organisme de paiement pour percevoir leurs allocations de chômage. Qu'il y ait eu quelques changements pendant cette période, me paraît évident.

Dans une vie antérieure, j'ai été moi-même client de l'ONEM, lorsque j'ai été mis en chômage temporaire pour des raisons économiques. A l'époque, la règle était de se présenter chaque jour avec sa carte de chômage au contrôle communal des chômeurs. Entre-temps, quelques progrès ont été enregistrés, en particulier dans le domaine de la communication et de l'accueil des demandeurs d'emploi. L'allocataire d'autrefois est devenu aujourd'hui un "client".

Je me rappelle très bien la plaidoirie de l'Administrateur général de l'époque, M. Karel Baeck qui, lors de mon arrivée en tant que tout nouveau membre du Comité de gestion, a commenté en termes assez imagés l'évolution de la réglementation chômage et sa complexité à l'aide d'un A4 en parlant de la période de balbutiement pour aboutir à celle de la volumineuse législation actuelle et en attirant prioritairement l'attention sur la simplification et l'aspect pratique de la mise en oeuvre d'une nouvelle législation éventuelle.

M. Baeck a laissé entendre, pas tout à fait à tort, que la cause de cette complexité de la législation et de la réglementation était due aux compromis si difficiles que les partenaires sociaux concluaient pendant les AIP et autres négociations. Néanmoins, il était secrètement très fier que son institution réussisse chaque fois à venir à bout d'une aussi rude tâche.

Honnêtement, je suis très étonné que malgré la complexité de la matière, les turbulences sur le marché de l'emploi, les modifications parfois subites et importantes du marché de l'emploi (la crise économique en est un exemple frappant: en quelques mois, le chômage économique temporaire a doublé et le chômage complet a atteint des sommets, alors que de nouvelles mesures de crise ont été simultanément introduites), que le traitement de ces modifications et l'application de celles-ci se soient déroulés de manière assez souple et pratiquement sans encombre.

Et je ne parlerai pas ici du crédit-temps, des chèques ALE, des titres-services et de DISPO (l'activation du comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi) qui nous causent de gros soucis. Une opération gigantesque dont l'utilité, dans sa forme actuelle, demeure le point litigieux d'une gestion paritaire par ailleurs bien performante.

Ceci nous amène à évoquer le taux de performance élevé qui caractérise l'institution. Bien que très âgé, l'Office national revêt une allure jeune et mo-

derne dans les faits. Peu d'institutions peuvent se vanter d'avoir une telle structure informatique et une telle organisation interne. Le fameux "cockpit" de l'ONEM est légendaire aux yeux de nombreuses organisations. Mon étonnement fut grand, lorsqu'après une longue insistance, j'ai découvert ce "cockpit" et que j'ai pu constater qu'il n'avait pas de fenêtres. Grâce aux nombreux écrans, cette cabine de pilotage permet de suivre, pas à pas, le fonctionnement de l'organisation. A mon avis, cette cabine ressemble plus à un poste de commande de sous-marin qu'à un cockpit d'avion. Cette constatation m'est sans doute dictée par une légère claustrophobie. En un mot comme en cent, le cockpit de l'ONEM est tout simplement imposant.

Les machines seules, même les ordinateurs les plus sophistiqués, ne mènent pas loin. Encore faut-il pouvoir disposer de collaborateurs compétents pour que l'ONEM puisse obtenir les résultats qu'il présente actuellement.

Les collaborateurs actuels à tous les niveaux ainsi que leurs prédécesseurs ont fait et font de l'Office national une organisation qui peut traverser des tempêtes. Si la relève de la garde, à savoir le remplacement de MM. Karel Baeck et Jean-Marie Delrue, Administrateur général et Administrateur général adjoint, qui n'étaient pas les premiers venus et qui portaient le rayonnement de l'institution, peut se dérouler sans faille, on pourra qualifier cette prestation d'impressionnante, et ce, bien entendu, sans oublier de souligner les compétences de leurs successeurs, M. Georges Carlens et M^{me} Claudette De Koninck.

Bien que tout ne soit pas rose dans la vie de l'organisation et que de nombreuses choses puissent encore s'améliorer, nous pouvons toutefois affirmer que l'Office national est la preuve vivante que l'aspect social, la concertation paritaire et la collaboration dans un contexte fédéral peuvent être très positifs et productifs et donner des résultats qui peuvent servir d'exemple à beaucoup d'autres institutions.

Bien que la paix ne règne pas toujours entre les partenaires sociaux au sein du Comité de gestion, et il doit en être ainsi, nous devons continuer à apprécier l'ONEM.

L'ABVV félicite chaleureusement l'ONEM pour ses 75 ans et espère pouvoir poursuivre encore pendant de longues années, concertation et collaboration pour garantir une dignité de vie aux demandeurs d'emploi de notre pays.



Témoignages



Frank Vandebroucke

Ministre de l'Emploi et des Pensions 2003-2004

Je suis devenu Ministre de l'Emploi et des Pensions à la mi-2003. A l'époque, le fait de regrouper au sein du gouvernement fédéral la responsabilité de l'emploi et celle des pensions était une approche nouvelle mais elle n'était pas le fruit du hasard. C'était le résultat d'un choix opéré en toute conscience. En effet, pour pouvoir continuer à garantir des pensions convenables et, plus généralement, une Sécurité sociale de haut niveau, des offres d'emploi supplémentaires sont une nécessité absolue. Ce défi est toujours aussi actuel de nos jours.

A l'époque où j'avais la responsabilité de l'emploi, j'ai collaboré de manière très intensive avec l'Office national de l'emploi. La journée d'étude organisée par l'ONEM en décembre 2003 m'a permis d'exprimer mes attentes par rapport à l'ONEM de la façon suivante: "La manière dont s'est déroulée la collaboration avec le service, pendant les premiers mois de cette toute nouvelle législature, augure déjà de la suite. J'attends que l'ONEM non seulement participe à la réflexion avec le monde politique et fasse des suggestions pour améliorer le système mais aussi qu'il ait un regard critique sur la politique menée et apporte ainsi sa collaboration au développement d'une gestion mûrement réfléchie".

Au cours de la période qui a suivi, j'ai appris à connaître l'ONEM comme un service public qui vise l'efficacité, qui est ouvert aux innovations et qui est effectivement en mesure de développer un regard critique sur l'avenir. Tout cela en concertation permanente avec ses "stakeholders" que sont les autres institutions publiques et les services régio-

naux du placement. Quelques exemples en illustrent l'importance.

La Conférence pour l'emploi s'est terminée en octobre 2003. Les partenaires sociaux fédéraux, le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux ont pris connaissance du rapport de Jan Smets, Vice-Président du Conseil supérieur de l'emploi. Ils ont souscrit à la constatation présentée dans le rapport selon laquelle notre pays était confronté, en matière d'emploi, à un retard structurel par rapport à la moyenne européenne ainsi qu'à la nécessité impérieuse de combler ce retard. C'est pourquoi ils se sont engagés à donner à l'emploi la priorité absolue au cours des prochaines années.

Deux dossiers surtout, qui ont fait l'objet d'un accord de principe lors de la Conférence pour l'emploi, ont engendré des attentes toutes particulières à l'égard de l'ONEM, à savoir les titres-services et l'activation des chômeurs.

Le système des titres-services devait s'adresser au plus grand nombre possible d'utilisateurs et en même temps offrir la possibilité de trouver un emploi à un nombre aussi grand que possible de personnes. L'utilisateur pouvait ainsi bénéficier d'une aide ménagère à un prix raisonnable et en toute légalité, sans être confronté à des tracasseries administratives. Le travailleur, quant à lui, avait un contrat de travail.

La mission de l'ONEM a été élargie dans ce cadre. L'ONEM était non seulement responsable, avec la

société émettrice sélectionnée, de la diffusion des titres-services, mais ses services devaient en même temps jouer un rôle de support important. L'ONEM devait veiller à ce que les titres-services deviennent un succès. Plus que jamais, l'ONEM devait donc se montrer actif et créatif.

Et c'est bien ainsi que cela s'est passé. Ce qui a démarré comme une expérience sociale avec pour objectif la création de 25 000 emplois est devenu au fil du temps un système d'entreprises qui ont occupé plus de 120 000 personnes en 2009. Il est devenu bien vite évident que pour préserver le prix abordable du système, il fallait lui apporter des modifications. En tout état de cause, les titres-services connaissent un véritable succès, et cela, entre autres, grâce au personnel de l'ONEM qui s'est investi dans le projet et a fait preuve de créativité.

La Conférence pour l'emploi a également débouché sur un accord de principe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux visant la mise en œuvre d'une politique d'activation systématique et cohérente. Pour la toute première fois, le droit aux allocations de chômage serait largement lié à un droit individuel à l'accompagnement et à la formation allant cependant de pair avec un devoir d'efforts. Cette obligation de faire des efforts serait suivie systématiquement par l'ONEM en collaboration avec les services régionaux. Dans les années 80, quand la scission a été réalisée entre l'ONEM, qui a gardé ses compétences au niveau fédéral en matière d'allocations de chômage, et les services régionaux, qui sont devenus compétents pour l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi, cet accord a représenté un réel bouleversement. C'est ainsi qu'a pris fin une situation schizophrénique qui durait depuis des années. En effet, l'accompagnement des demandeurs d'emploi était totalement indépendant et séparé du contrôle des efforts consentis pour trouver un emploi, ce qui les rendait quasi inexistantes. Cette même époque a vu la disparition du contrôle communal et la suppression progressive de l'application du fameux article 80 de la réglementation chômage. Venant d'une époque où les droits et les devoirs des chômeurs étaient plutôt chiches, nous sommes entrés dans une ère de droits et devoirs riches et nuancés, qui concernent tous les chômeurs dans toutes les régions.

A l'issue de longues négociations, l'accord de principe d'octobre 2003 s'est transformé en un accord de coopération détaillé. Cette transformation a entraîné un changement considérable au sein de l'ONEM. En effet, la nouvelle approche impliquait que les services suivent de près et contrôlent de manière proactive la disposition des chômeurs à trouver un emploi, tout cela entraînant une collaboration étroite et de nombreuses concertations avec les services régionaux. J'ai pu me rendre compte que l'ONEM a accompli cette mission délicate et difficile d'une manière extrêmement correcte. Toutes les parties concernées ont, de ce fait, gardé entière confiance en l'institution: les acteurs politiques et sociaux au niveau fédéral mais également les gouvernements régionaux.

L'ONEM a également largement contribué à la lutte contre la fraude sociale, un élément absolument indispensable pour la réussite des objectifs en matière d'emploi, en mettant au point une meilleure coordination entre les différents services d'inspection et surtout en reliant entre elles différentes banques de données.

L'ONEM a toujours été un service public correct qui adopte en permanence une attitude à la fois critique et constructive dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Aujourd'hui, peut-être plus encore que dans le passé, l'ONEM est confronté à de nouveaux défis en matière de politique du marché de l'emploi. Mais je garde une confiance seraine parce que l'ONEM abordera ces missions avec son dynamisme habituel.





Pierre Vandervorst

Ancien Chef de cabinet et Chef de cabinet adjoint
des Ministres de l'Emploi et du Travail
(Guy Spitaels 1978-1979 – Roger De Wulf 1979-1981)

“Jamais Deux sans Trois ...”

ou

ma reconnaissance à l'égard des bonheurs enfuis

“L'action est la sueur du rêve”

L. Scutenaire

(Mes inscriptions)

Il y a sans doute mille choses (éminemment positives ...) à dire de l'ONEM en tant qu'institution publique clé du bonheur social dans notre pays, si tant est que le bonheur social est celui de pouvoir vivre dans une société qui ne vous laisse pas au bord de la route, qui tente de préserver au mieux votre dignité en son sein.

L'histoire de l'ONEM pourrait donc être un conte des mille et une nuits, avec ses parts d'ombres, d'orages, de résistances, mais aussi et surtout de lumières, d'ouvertures et de solidarités ...

Si je fais le rappel de mon vécu, de mes souvenirs propres d'abord, l'ONEM est intimement lié, depuis toujours, à tout ce qui a permis le succès, plus ou moins fort, plus ou moins entier et sans aucun parti pris, des “plans” sociaux gouvernementaux successifs de réaction à l'absence ou à la perte de travail et, singulièrement, pour ce qui est de ma collaboration, de ma complicité avec lui (1977-1981), de ceux de la fin des années septante et du début des années quatre-vingts. Etre créatifs pour que la “crise”, le chômage restent autant que possible “indolores” ... tel était le mot d'ordre, l'ordre de marche!

Sans l'ONEM, sans ses grands patrons de l'époque, Messieurs Etienne puis André, pas de Programme 1978 de résorption du chômage parfaitement bouclé, pas d'objectif 70 000 nouveaux emplois complètement atteint, autrement dit pas de “Plan Spitaels” réussi et pas de ministre parrain mis sur orbite!

Comme juriste de service au Cabinet, rue Belliard, j'avais dû en réaliser l'habillage technique, législatif, réglementaire, avec l'aide précieuse, très professionnelle du Ministère de l'Emploi et du Travail. Mais sur le terrain, l'amplification de trois mesures qui avaient déjà fait leurs preuves (mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics, stages des jeunes et prépensions) ainsi que la promotion et l'implémentation de deux des trois mesures entièrement inédites (la prépension spéciale pour chômeurs âgés, le Cadre spécial temporaire et l'humanisation du travail manuel), n'auraient rien donné, autant porté de fruits, sans l'expérience, l'inventivité pratique, l'ardeur au travail, l'idéal de protection, la loyauté du plus grand de nos parastataux sociaux.

Outre la régionalisation mise sur rail de la “formation” et du “placement”, outre la catégorisation,



Témoignages

toujours en vigueur, des chômeurs en “chefs de famille”, “isolés”, “cohabitants”, dont les spécialistes de l’assurance-chômage feront mieux que moi le rappel de synthèse, outre l’initiative, via le CMCES (le Comité ministériel de coordination économique et sociale) d’harmoniser les avantages complémentaires accordés par ce qu’on appelait les “Fonds sociaux” (cellules d’emplois, fonds de reclassement, ...), outre cette tentative de limiter par une ligne de conduite cohérente la multiplication de ces fonds créés par le gouvernement (hors loi du 7 janvier 1958 sur les Fonds de sécurité d’existence), lesquels jouaient les amortisseurs d’impact de certaines fermetures ou restructurations sensibles mais lézardaient terriblement l’égalité de traitement des travailleurs licenciés, tentative qui justifierait un développement en écho à l’idée non aboutie d’une allocation ou salaire de reconversion pour tous les salariés remerciés individuellement ou collectivement quelle que soit la branche d’activité où ils sont occupés, outre tout cela, ce fut aussi le temps, hors ONEM mais en contexte socio-économique, du programme Emploi-Travail des lois dites “anti-crise” des 4 et 5 août 1978 (loi de réformes économiques et budgétaires, loi de réorientation économique), dont l’égalité de traitement entre hommes et femmes, au travail, dans l’enseignement, en général, dont la “démocratisation accentuée de l’économie”, par exemple par l’élargissement du champ d’application des Conseils d’entreprise, dont la modernisation des “documents sociaux”, dont le retour à la normalité

de la “prescription de l’action publique” en droit pénal social, dont une mise à jour des règles touchant à l’“inspection sociale”; ce fut le temps de la “codification de la législation sur les contrats de travail” ou le vote, unanime au Parlement, de la loi du 3 juillet 1978 (“Code des contrats de travail”, “Code Spitaels” ou, mieux encore comme le concédait lui-même le Ministre, “Code Roemen”, du nom du fonctionnaire qui avait rédigé l’avant-projet resté de longues années en souffrance). Ce fut le temps du passage en avant-garde des 38 heures semaine dès 1979 dans le secteur pétrolier et celui de la mise en oeuvre du système de primes à l’emploi institué par l’arrêté royal du 15 octobre 1979 ou “Plan De Wulf” original en sept points, dont l’incitation aux recrutements pour les entreprises acceptant précisément de réduire aussi leur durée moyenne de travail à 38 heures semaine au maximum avant la fin de l’année 80. Ce fut le temps, parallèlement, du début des travaux de la Commission royale de réforme et de codification du droit de la Sécurité sociale (1981-1985), dont je ne rappelle pas le titre complet en plusieurs lignes ..., Commission que j’ai co-présidée avec Roger Dillemans, l’ancien recteur de la KUL, et dont il ne serait pas déplacé de relire les travaux, s’agissant entre autres de l’ONEM et de la matière qu’il gère. On y retrouverait notamment l’idée de “déréglementer” le régime, à savoir de le sortir de l’escarcelle du seul Pouvoir exécutif, on y retrouverait la proposition de “positiver” la démarche assurantielle et de ne plus parler, à l’image de ce que l’ap-



Témoignages



Guy Spitaels



Roger De Wulf

pellation de l'Office propose déjà, que d'assurance-emploi, comme on parle d'assurance-vie et comme on devrait parler d'assurance-santé ...

Ce fut enfin le temps, autre temps, pour en revenir pleinement à l'Office, de la création, encore en 1981, du Service de Contrôle des bureaux régionaux de l'ONEM, qui cessera d'exister en 1989. J'ai eu la délicate tâche de le diriger sans qu'il use, heureusement, à aucun moment, des armes dont le monde politique, méfiant à l'égard du monde syndical et patronal, des connivences entre représentants des employeurs et représentants des travailleurs, avait cru devoir le doter, à savoir une mise sous tutelle départementale et ministérielle faisant fi des acquis et des équilibres trouvés de la gestion paritaire.

A l'exception d'une mission d'analyse critique du fonctionnement de la CAPAC (la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) et de son management, Maurice André et moi-même avons fait, en accord et confiance, anticipant sur les recettes des futurs contrats d'administration, de l'"audit interne" d'apparence "externe" et d'essence résolument constructive et participative ... En 1989, je rejoignais l'Administration générale de l'ONSS, sachant que j'aurais jusqu'au bout de mon chemin comme modèle, soutien et ami un troisième Grand Patron Social (mon GPS ...), Karel Baeck, à l'image de ce qu'est restée l'Institution et de ce que sont l'ensemble de ses collaborateurs, de génération en génération.

(Pontes en Provence, août 2010)

“Dans l'ordre du rapport au temps, la reconnaissance est au passé ce que l'espoir est à l'avenir. La reconnaissance à l'égard du bonheur enfui reste une source de bonheur dans le temps présent et, par extension, un gage de bonheur pour l'avenir. Zeus lui-même ne saurait nous priver des bonheurs passés (les conversations entre amis, par exemple”, les sauvetages des naufragés du travail de notre Société par l'ONEM, autre exemple”), dont le souvenir enchante le présent et continuera d'enchanter l'avenir, quoiqu'il arrive”.

R. Harrison

(Jardins. Réflexions sur la condition humaine)





Peter Vanvelthoven

Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation
de l'Etat 2005-2007

Je suis devenu Ministre de l'Emploi à l'automne 2005. Les lignes de force du Pacte de solidarité entre les générations venaient d'être tracées et le Pacte devait être concrétisé, avec toute une série de mesures d'accompagnement. Un travail considérable qui devait être mené à bien à court terme. Dans cette période difficile, j'ai appris comment une administration fonctionnant bien peut aider son ministre de manière exemplaire. Et l'Office national est une administration qui fonctionne bien.

Le 1^{er} décembre 2005, j'ai répondu pour la première fois à une invitation du Comité de gestion de l'ONEM. Lorsque je suis arrivé, j'ai été témoin de discussions animées sur le Pacte de solidarité entre les générations. Afin de permettre aux membres du Comité de clôturer leurs débats, je me suis retiré un moment dans le bureau du Président. Finalement, nous sommes parvenus à un échange de vues productif.

En 2007, je me suis de nouveau rendu avec beaucoup de plaisir à une séance du Comité de gestion, lorsque l'on a fêté le départ de Maxime Stroobant. Maxime, qui m'a encore donné cours à la VUB, a été pendant plus de 30 ans un président exemplaire du Comité de gestion de l'ONEM. Dans l'exercice de cette fonction compliquée, il s'effaçait souvent. Il se plaçait à l'arrière-plan mais cela ne signifiait pas qu'il n'accomplissait pas sa tâche avec beaucoup de dévouement. Je lui suis toujours reconnaissant de son engagement.

A la fin de 2005, les discussions sur les contrats d'administration 2006-2008 avec les institutions de Sécurité sociale étaient entrées dans une phase finale. Lors de la conclusion des contrats 2002-2005, l'ONEM a exercé une fonction d'exemple. En tant que nouveau Ministre de tutelle, j'espérais que l'ONEM allait continuer à jouer ce rôle. En fin de compte, ma confiance n'a pas été déçue.

Un problème de continuité s'est posé toutefois. M. Karel Baeck, l'Administrateur général de l'époque et la force motrice du contrat, dépasserait au cours du contrat l'âge légal de la pension. Normalement, son départ à la pension en tant que fonctionnaire était fixé à l'âge de 65 ans. Ce problème de continuité a été résolu en suspendant son départ à la pension et en prolongeant son mandat. A cet effet, j'ai dû adapter la loi mais tout le gouvernement était tout à fait convaincu des qualités de Karel. Qu'il ait effectivement pu terminer son mandat, a été très positif pour l'ONEM.

L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs a constitué le fil rouge de mon mandat. C'était dû au contrat entre l'autorité fédérale et les régions. Les procédures de suivi qui avaient été lancées de manière hésitante en 2004 ont suffisamment démontré après quelque temps qu'elles n'évolueraient pas vers un mécanisme d'exclusion aveugle. On a pu démontrer qu'elles avaient une influence positive et qu'elles débouchaient sur du travail, de la formation intense ou des nouvelles possibilités pour les demandeurs d'emploi. La collaboration entre l'ONEM et les or-



ganismes régionaux compétents se déroula de plus en plus aisément. La réglementation en la matière est aussi appliquée de la même manière dans tout le pays.

Des questions sur le comportement de recherche d'emploi des chômeurs m'ont souvent été posées au Parlement. J'ai toujours pu faire appel à l'ONEM pour qu'il m'aide à y répondre. En collaboration avec les fonctionnaires dirigeants de l'ONEM, j'ai parfois donné les informations nécessaires ou des précisions devant les commissions de la Chambre et du Sénat. C'était toujours un soulagement d'avoir Karel Baeck et Jean-Marie Delrue à mes côtés. L'apport de l'ONEM au cours des séances du Comité d'évaluation, qui suit tous les six mois l'exécution du Contrat de coopération du 30 avril 2004 avec les régions, a toujours été impressionnant.

Dans la période de 2005 à 2007, en tant que Ministre, je n'étais pas seulement compétent pour l'emploi mais également pour l'informatisation. L'institution accorde beaucoup d'importance à l'informatisation. Je n'hésite pas à écrire que l'ONEM est vraiment un chef de file en la matière. Celui qui a déjà visité le cockpit sait de quoi il s'agit. Ce centre névralgique de l'Administration centrale constitue un système de contrôle très moderne qui permet de suivre quotidiennement l'ONEM dans tous ces mouvements. Impressionnant! Ce fut en tout cas agréable de présenter en avril 2006, les derniers développements informatiques de l'ONEM à la presse, en collaboration avec les fonctionnaires dirigeants.

Au début de 2007, j'ai également présenté le rapport annuel 2006. Pour l'ONEM, cette présentation est toujours un moment important. L'institution peut effectivement en être fière. C'est une fameuse prestation de pouvoir mettre aussi rapidement après la clôture de chaque année civile un trésor d'informations à la disposition des hommes politiques, des chercheurs et des personnes intéressées. L'année 2006 a été la première année de la législature qui a vu une baisse substantielle du nombre de chômeurs indemnisés. Cela ne signifiait pas pour autant que l'ONEM avait moins de clients, car le nombre de travailleurs en interruption de carrière ou crédit-temps a constamment continué d'augmenter.

Je n'ai pas pu rendre très souvent visite à un Bureau régional du chômage de l'ONEM mais j'ai chaque fois pu constater à quel point la plupart des agents se montraient enthousiastes et motivés. Il s'impliquent à 100 % pour rendre le mieux possible service aux clients. En outre, ils excellent aussi en tant que fonctionnaires à activer le comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi, une mission qui leur a été confiée en 2004. Ils collaborent également de manière exemplaire avec les services régionaux de placement compétents.

C'est avec beaucoup de plaisir que je me remémore ma collaboration avec l'ONEM. Je suis convaincu qu'à l'avenir, l'ONEM restera un modèle d'administration, bien géré, bien dirigé et au fonctionnement impeccable, qui puise ses forces en premier lieu parmi ses nombreux collaborateurs pleins de motivation et d'inventivité.



Xavier Verboven

Président du Comité de gestion depuis 2007

Lorsque je suis entré comme jeune juriste au service d'études de la FGTB en 1970, le département "assurance-chômage" m'a été confié. Ce département s'occupait de la gestion de toute la réglementation du chômage, des formulaires de chômage, des contacts avec les organismes régionaux de paiement de la FGTB, des contacts et des réunions avec les services techniques de l'ONEM ainsi que de la préparation des séances du Comité de gestion de l'ONEM pour le secrétariat national de la FGTB. A présent, la plupart de ces missions sont attribuées à un vaste département distinct au sein de la FGTB et le service d'études assure principalement le suivi de la gestion politique proprement dite qui concerne la réglementation du chômage au sens le plus large du terme.

Au début des années 70, la réglementation du chômage (l'AR de 1963) a subi une profonde métamorphose; j'ai assisté à son évolution de très près en tant que conseiller juridique. Dans un premier temps, le caractère dit forfaitaire des allocations de chômage de l'époque a été remplacé par un nouveau système exprimé en pourcentage. Les allocations de chômage n'étaient plus octroyées de manière forfaitaire aux chômeurs, mais étaient calculées en fonction de la dernière rémunération perçue, certes, plafonnée. La première année, les chômeurs percevaient 60 % de leur salaire plafonné. La deuxième année, les isolés et les cohabitants percevaient 40 % de ce même salaire. Les chefs de ménage conservaient toujours le régime des 60 %. Outre les montants maximaux, des indemnités mi-

nimales ont également été introduites. La discrimination qui existait entre hommes et femmes dans le système forfaitaire a été supprimée dans le système des pourcentages. Ce système a permis d'atteindre l'objectif consistant à exprimer en pourcentage, par rapport au salaire précédemment gagné, non seulement les allocations de chômage, mais également les indemnités de maladie ainsi que les pensions, et ce, afin d'obtenir une certaine uniformité dans le calcul des revenus de remplacement dans l'ensemble de la Sécurité sociale. Cette tendance à l'uniformité a, non seulement, souri aux bénéficiaires, mais a également été considérée comme une étape importante dans la transparence et l'uniformité du calcul des revenus de remplacement. Ce système des pourcentages a, par la suite, été à maintes reprises adapté dans les années 80 et 90, même jusqu'à ce jour, en vue d'améliorer le niveau de vie des chômeurs, surtout des cohabitants et des isolés. Cependant en période de crise, les droits de ces mêmes catégories de chômeurs ont été tout autant de fois limités pour des raisons budgétaires.

La fin des années 70 a été marquée par un débat qui eut une incidence considérable sur la structure et le fonctionnement de l'Office national de l'emploi. Lors des nombreuses Conférences nationales pour l'emploi (auxquelles j'ai participé en tant qu'expert), l'idée arrivée à maturité, également chez les partenaires sociaux, était de modifier en profondeur la structure et le fonctionnement de l'ONEM. L'Office s'est dès lors décliné, d'une part,



Témoignages

en un service uniquement chargé de la réglementation du chômage et, d'autre part, en un service uniquement compétent pour le placement et la formation des chômeurs et des demandeurs d'emploi. Cette répartition n'a pas seulement eu une influence sur le fonctionnement de l'ONEM à l'Administration centrale, mais également dans les régions avec des services uniquement compétents pour la réglementation du chômage et d'autres, uniquement compétents pour le placement et la formation. Au même titre, l'idée a été lancée lors de ces Conférences nationales pour l'emploi de créer dans les régions ces fameux Comités subrégionaux de l'emploi qui avaient pour finalité d'offrir aux services de placement et de formation de l'ONEM un soutien logistique en matière de politique subrégionale de l'emploi. Ce courant progressiste de régionalisation nous a amenés au début des années 80 (en 1984) au concept visant à confier les missions de l'ONEM relatives à l'emploi, au placement et à la formation, à des structures régionales qui ont vu le jour en créant en 1989 le Forem, l'ORBEM et le VDAB. J'ai également eu l'opportunité de faire partie du Comité de gestion du VDAB à partir du début des années 2000, en qualité de Secrétaire général de la FGTB flamande.

A la moitié des années 90, alors que j'étais Secrétaire fédéral à la FGTB, le concept est apparu de voir l'ONEM non seulement responsable de l'application de la réglementation du chômage, mais également chargé de l'activation d'une partie des allocations de chômage. L'objectif était d'utiliser les allocations pour encourager et faciliter l'accès des demandeurs d'emploi sur le marché de l'emploi. Cette évolution n'a pas seulement eu lieu en Belgique mais également dans les pays frontaliers.

Le débat qui m'est vivement resté en mémoire à tous les niveaux est incontestablement celui de la suppression de l'ancien article 80 de la réglementation qui permettait d'exclure définitivement les chômeurs de longue durée du droit aux allocations de chômage. L'article 80 a été remplacé par le régime actuel appelé "Contrôle de la disponibilité des chômeurs". Lorsque ce débat a été lancé, j'ai été témoin - en tant que membre du Secrétariat fédéral - de son évolution tant au niveau politique qu'au niveau de ma propre organisation. L'instauration du régime de contrôle de la disponibilité des chômeurs s'est initialement heurtée dans mon

organisation à une importante résistance provenant principalement des régions qui étaient confrontées à un taux élevé de chômage. La crainte était qu'une application linéaire de ce nouveau régime débouche sur une chasse, non pas aux sorcières, mais aux chômeurs. Les négociations en la matière entre le gouvernement et les partenaires sociaux ont certes été longues avant la mise en œuvre de l'actuel régime.

Enfin, j'aimerais souligner en tant que témoin privilégié - j'étais Secrétaire général de la FGTB - l'importance considérable de l'ajustement au bien-être des revenus de remplacement dans la Sécurité sociale. Cette impulsion visant à ajuster au bien-être les revenus de remplacement a été donnée en 2004 (lors d'un Conseil des ministres particulier à Ostende), ce qui a ensuite été ancré comme principe acquis dans le Pacte de solidarité entre les générations de 2006.

C'est donc avec un immense plaisir que je préside à présent le Comité de gestion de l'ONEM, qui fête déjà ses 75 ans. Une institution dont le fonctionnement ne m'est pas étranger et dont la préoccupation est l'application correcte de la réglementation du chômage que j'ai vu évoluer de près dans mes différentes fonctions et responsabilités depuis environ 33 ans.



Symposium

Symposium du 24 novembre 2010

Dans le cadre de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, l'Office national de l'emploi a organisé un symposium pour célébrer son 75^{ème} anniversaire.

Au programme: les grandes évolutions de l'ONEM au cours de ses 75 années d'existence, l'assurance-chômage et sa fonction de protection sociale, l'assurance-chômage et sa fonction d'activation, les évolutions à venir et les défis de l'assurance-chômage.

Parmi les orateurs, des hauts fonctionnaires belges et de la Commission européenne, des experts, des professeurs d'université et des décideurs politiques et sociaux.

Parmi les invités, un public de 150 personnes: d'anciens ministres de l'emploi, les membres du Comité de gestion de l'ONEM, les fonctionnaires dirigeants d'autres institutions de sécurité sociale belges, les présidents des organisations patronales et syndicales, des partenaires étrangers, des journalistes spécialisés, ...

Programme de la journée

- 9 h 00: Accueil et café
- 9 h 30: Introduction par Monsieur Xavier Verboven, président du Comité de gestion de l'ONEM
- 9 h 40: "75 ans de l'ONEM" par Monsieur Georges Carlens, administrateur général de l'ONEM et Madame Claudette De Koninck, administrateur général adjoint de l'ONEM
- 10 h 10: "L'assurance-chômage et sa fonction de protection sociale" par Madame Bea Cantillon, vice-recteur de l'Université d'Anvers
- 10 h 30: "De l'assurance-chômage à l'assistance-emploi" par Monsieur Philippe Delhez, conseiller à la Banque Nationale de Belgique
- 10 h 50: "Fragments de l'histoire de l'ONEM" par Monsieur Jan Vanthuyne, directeur général au SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale et commissaire du gouvernement à l'ONEM
- 11 h 00: Pause-café
- 11 h 20: "L'ONEM dans 25, 50 ans" par Monsieur Henri Bogaert, commissaire au Plan
- 11 h 40: Table ronde sur les défis de l'assurance-chômage: Messieurs Pieter Timmermans, administrateur-directeur général de la FEB, Luc Cortebeek, président de la CSC, Rudy De Leeuw, président de la FGTB et Jan Vercamst, président de la CGSLB
Modérateur: Chris De Nijs, journaliste à la VRT
- 12 h 15: "L'éclairage européen" par Monsieur Xavier Prats Monné, directeur général à la Commission européenne
- 12 h 30: Conclusions par Madame Joëlle Milquet, Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances
- 12 h 45: Walking buffet



