



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Bonnes pratiques en sécurité sociale

Bonne pratique implémentée depuis: 2004

Le case management

Une pratique de l'Office national de l'emploi

Office national de l'emploi
Belgique

Résumé

Dans le cadre de sa lutte contre le chômage, particulièrement contre le chômage de longue durée, le gouvernement fédéral belge a mis en oeuvre depuis le 1er juillet 2004, un plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS) se basant sur l'approche du Case management.

Le plan comprend deux volets complémentaires:

- *le volet accompagnement, qui est assuré par les services régionaux de l'emploi, se traduit par le renforcement des actions d'accompagnement et des politiques actives d'emploi vis-à-vis des groupes cibles concernés (aides à la recherche d'emploi, parcours d'insertion, formations, etc.);*
- *le volet suivi, qui est sous la responsabilité de l'Office national de l'emploi (ONEM), porte sur un contrôle plus intensif et plus systématique de la disponibilité passive (la participation aux politiques actives d'emploi proposées) et active (le fait de rechercher activement du travail) des chômeurs. Les efforts de recherche d'emploi sont évalués périodiquement lors d'entretiens individuels et des sanctions sont prévues si ces efforts sont jugés insuffisants.*

Une autre composante importante du PAS porte sur le renforcement de la coopération/coordination entre les institutions, notamment en ce qui concerne l'échange de données en vue du contrôle de la disponibilité des chômeurs complets indemnisés (transmission des informations sur les refus d'emploi et de formation, de la non-participation aux actions d'accompagnement,...).

Le plan n'a pas été appliqué immédiatement à tous les chômeurs mais a été mis en oeuvre progressivement: à partir du 1er juillet 2004, pour les chômeurs de moins de 30 ans; à partir du 1^{er} juillet 2005, pour les chômeurs de moins de 40 ans; à partir du 1er juillet 2006 pour les chômeurs de moins de 50 ans.

CRITÈRE 1:

Quel(le) était le problème/la question/le défi que la bonne pratique a permis de résoudre/relever?

Dans le système d'assurance chômage belge en vigueur avant juillet 2004, le contrôle de la disponibilité active pour le marché de l'emploi ne s'appliquait que pour les chômeurs cohabitants de longue durée. (Sont considérés comme cohabitants les chômeurs qui ne sont pas "chefs de famille" ou "isolés", c'est-à-dire des chômeurs qui cohabitent avec une (ou plusieurs) personne(s) qui bénéficie(nt) d'un revenu professionnel ou d'un revenu de remplacement).

Cette procédure soulevait toutefois les problèmes suivants: premièrement, elle ne s'appliquait qu'à une minorité de chômeurs avec une très forte surreprésentation des femmes et, deuxièmement, elle n'intervenait qu'après une durée de chômage, relativement longue, qui

variaient selon les caractéristiques des chômeurs (âge, sexe, etc.). Cette situation est d'autant plus problématique que le droit aux allocations au chômage en Belgique est illimité dans le temps.

Par ailleurs, la communication et de la coordination des actions entre les instances compétentes en matière d'emploi et de chômage étaient déficientes (c'est-à-dire entre l'Office national de l'emploi (ONEM) chargé du contrôle des chômeurs indemnisés vis-à-vis du marché du travail et de l'application des sanctions, et les services régionaux et communautaires de l'emploi (SPE) compétents pour le placement, l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emplois). En effet, les transmissions d'informations relatives aux refus d'emplois ou d'actions d'insertion, aux absences de convocation, etc., de la part des SPE à l'ONEM étaient très rares. Ce qui entraînait une limitation du contrôle de l'effort de recherche d'emploi ainsi que du nombre de sanctions que l'ONEM appliquait à la suite des contrôles en cours de chômage.

CRITÈRE 2:

Quels étaient les principaux objectifs et les résultats attendus?

Pour faire face à ces problèmes et mieux lutter contre le chômage de longue durée, le gouvernement fédéral a mis en place à partir du 1er juillet 2004, le plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS). Le PAS vise, d'une part, à renforcer les actions d'accompagnement et les politiques actives d'emploi à l'égard des chômeurs (aides à la recherche d'emploi, parcours d'insertion, formations, etc.) et, d'autre part, à contrôler plus étroitement leur disponibilité active et passive au travail, en vue de favoriser leur réinsertion sur le marché du travail.

CRITÈRE 3:

Quelle a été l'approche ou la stratégie innovante suivie pour atteindre les objectifs?

Le PAS repose sur une action coordonnée des institutions, chacune dans leurs domaines de compétence, et met en œuvre une palette de mesures actives individualisées qui garantissent un accompagnement sur mesure et un suivi renforcé des chômeurs.

Par ailleurs, le plan a apporté un certain nombre de changements significatifs au système belge d'assurance chômage:

- la durée du chômage indemnisé ne dépend plus des critères administratifs mais des efforts de recherche active d'emploi du chômeur;
- les nouvelles mesures de contrôle du chômage de longue durée sont généralisées à toutes les catégories de chômeurs complets indemnisés (isolés, chefs de ménage et cohabitants âgés de moins de 50 ans);

- de nouveaux fonctionnaires appelés "facilitateurs" chargés de contrôler la disponibilité des chômeurs et aussi d'activer leur comportement de recherche, ont été engagés et formés.

CRITÈRE 4:

Les ressources et moyens ont-ils été utilisés de façon optimale pour mettre en œuvre la pratique en question?

Les ressources allouées au programme sont de 189 collaborateurs et un budget estimé à 13 millions d'euros pour la période allant du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2007. Le taux de rotation des facilitateurs qui sont de nouveaux collaborateurs chargés de mener les entretiens de suivi (17,8 pour cent) est plus élevé que chez les autres agents (4,9 pour cent).

L'efficacité de l'approche est avérée par une diminution plus importante du chômage indemnisé pour les différents groupes cibles dès que la mesure leur est appliquée.

La période de recul de la conjoncture économique entre le 2ème trimestre 2004 et le 2ème trimestre 2005 s'est accompagnée d'une diminution de 5 pour cent du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans tandis que jusqu'à fin 2003, leur nombre avait augmenté alors que l'environnement conjoncturel était plus favorable. Cette diminution a continué de plus belle durant l'amélioration de la conjoncture à partir du 3ème trimestre 2005. La diminution du chômage indemnisé est passée à 19 pour cent.

Si le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans a pu diminuer dans une période de conjoncture économique en baisse, ce n'était toutefois pas le cas, dans la même période, pour les demandeurs d'emploi entre 30 et 40 ans auxquels la procédure de suivi ne s'appliquait pas encore à l'époque. L'application de la procédure peut dès lors être considérée comme responsable de la diminution du chômage indemnisé chez les moins de 30 ans durant cette période de recul conjoncturel.

La simultanéité de l'amélioration de la conjoncture et de l'application de la nouvelle procédure à partir de juillet 2005 dans le groupe cible des 30-40 ans, entraîne une diminution du chômage indemnisé plus importante dans ce groupe cible que dans le groupe cible des moins de 30 ans. En deux ans et demi, nous constatons une diminution de leur nombre de 23 pour cent.

CRITÈRE 5:

Quels sont les impacts/résultats obtenus jusqu'à présent?

Le plan a permis un contrôle réel et effectif de la disponibilité active et passive des chômeurs pour le marché du travail. Le nombre d'avertissements et de sanctions appliqués par l'ONEM suite aux transmissions d'informations des services régionaux de l'emploi a été multiplié par 5 entre 2003 et 2007 (il est passé de 4 179 à 20 863).

Le PAS exerce une influence positive sur le comportement de recherche d'emploi. Du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2007, l'ONEM a mené 271 483 entretiens d'évaluation. Les résultats de ces entretiens montrent qu'en moyenne 60 pour cent (59,8) des demandeurs d'emploi ont fait des efforts de recherche d'emploi suffisants.

Depuis l'entrée en vigueur du plan, une forte augmentation du nombre de chômeurs qui ont repris une formation professionnelle (+ 40 pour cent) ou des études (+ 56 pour cent) est constatée. Par ailleurs, une sensible diminution du nombre de chômeurs de l'ordre de 20 pour cent (dans et hors groupe cible) a été observée à partir de l'entrée en vigueur du plan dans les tranches d'âges concernées progressivement par le système. La diminution du chômage se marque pour chaque groupe d'âge au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'activation.

CRITÈRE 6:

Quels sont les enseignements qui ont été tirés de l'application de la bonne pratique?

L'expérience de Case management menée au sein de l'ONEM en Belgique a montré que cette approche peut constituer un outil efficace dans la prévention du chômage de longue durée, si elle est appliquée de manière cohérente. Elle permet, d'une part, de fournir des services de meilleure qualité au chômeur par un accompagnement personnalisé et, d'autre part, de le responsabiliser mais aussi de le sanctionner s'il ne respecte pas ses obligations (ce qui permet, dans ce cas, au régime d'assurance chômage de faire des économies). Le Case management permet d'améliorer la capacité opérationnelle des institutions dans la fourniture de leurs programmes, à condition qu'il y ait une bonne coordination et coopération entre elles. La définition claire des rôles et des compétences de chaque instance concernée est, par ailleurs, très importante.

Suite aux leçons tirées du Case management, le nouveau gouvernement souhaite améliorer dans un futur proche l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre d'un suivi renforcé. Les points d'attention concernent principalement le renforcement de la coopération entre les institutions, le sort des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, et le renforcement de l'effet préventif du plan.

CRITÈRE 7:

Dans quelle mesure votre bonne pratique se prête-t-elle à une reproduction par d'autres institutions de sécurité sociale?

Le Case management est un instrument de promotion de l'emploi reproductible à d'autres institutions et pays confrontés à des problèmes similaires ou poursuivant les mêmes objectifs. Il est d'ailleurs actuellement de plus en plus reconnu et utilisé dans différents pays. Sa forme de mise en œuvre dépend notamment de la situation du chômage du pays concerné. Son application requiert des moyens financiers et des ressources humaines adéquats ainsi qu'une bonne coordination et coopération entre les différents acteurs impliqués.