

COUR DES COMPTES

L'admission au bénéfice des allocations de chômage et d'attente

Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants

Bruxelles, novembre 2000



COUR DES COMPTES

L'admission au bénéfice des allocations de chômage et d'attente

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport de la Cour des comptes
adopté en assemblée générale
du 20 septembre 2000*

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
1 Le système d'assurance-chômage	5
1.1 Organisation	5
1.2 Conditions d'admission	6
1.3 Conditions d'indemnisation	6
1.4 Catégories d'indemnisation	7
1.5 Circuit administratif d'un dossier de demande d'allocations	7
2 Objectifs du contrôle	9
3 Méthodologie du contrôle	9
3.1 Critères d'évaluation	9
3.2 Méthode de sondage	10
Résultats du contrôle et recommandations	10
1 Erreurs dans le traitement des dossiers	10
1.1 Absence de certains documents dans les dossiers	10
1.2 Insuffisance de renseignements ou formulaires incomplets	11
1.3 Erreurs dans la date d'admissibilité aux allocations	11
1.4 Décision d'admissibilité prématurée	12
1.5 Contrôle insuffisant des déclarations	12
1.6 Montant erroné des allocations	13
2 Déficiences dans le traitement des dossiers	13
2.1 Contrôle des obligations de l'employeur en matière de cotisations sociales	13
2.2 Détermination exacte du droit aux allocations et motivation des décisions	14
2.3 Conception et utilisation des formulaires	14
3 Analyse du contrôle interne et service de garantie de qualité	15
Conclusions	16
Synthèse des réactions de l'ONEm	18
Réaction de la ministre	19

Introduction

La Cour des comptes a procédé à l'examen de l'admission au bénéfice des allocations de chômage et d'attente par les bureaux du chômage de l'ONEm¹. Ce contrôle a porté sur le respect des critères généraux d'octroi du droit aux allocations, sur la base d'un échantillon représentatif de demandes introduites au cours d'une période de deux ans. Le rapport de contrôle a été communiqué à l'ONEm afin de lui permettre de faire part de ses remarques, avant d'être adressé à la ministre chargée de l'Emploi.

1 Le système d'assurance-chômage

1.1 Organisation

Le système d'indemnisation du chômage est régi par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale, qui dispose :

"Il est institué auprès du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale un Office national de l'Emploi. Dans les conditions que le Roi détermine, l'Office (...) a pour mission de : (...) assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leurs familles, des allocations qui leur sont dues² (...). Les allocations de chômage sont payées à leurs bénéficiaires soit par l'intermédiaire d'organismes de paiement institués par les organisations représentatives de travailleurs, à cette fin agréées par le Roi dans les conditions qu'il détermine et dotées de ce fait de la personification civile, soit par l'intermédiaire d'un établissement public administré par le comité de gestion de l'Office National de l'Emploi"³.

La mise en œuvre des principes légaux fait l'objet d'une large délégation au Roi (arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) et au ministre de l'Emploi et du Travail (arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage).

Le fonctionnement de l'assurance-chômage s'articule autour de deux pôles administratifs : l'Office national de l'emploi (ONEm) et les organismes de paiement.

Depuis la réforme institutionnelle de 1989⁴, l'admission au bénéfice des allocations de chômage ainsi que la vérification du paiement des allocations constituent les missions principales de l'ONEm et de ses 30 bureaux du

¹ Dr F – 1.615.042

² Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, article 7, § 1er, al. 1er et al. 3, 1, i.

³ Idem, article 7, 2, al. 1er.

⁴ En effet, depuis 1989, le placement des chômeurs, la formation professionnelle et les programmes de remise au travail des chômeurs ressortissent aux compétences des Régions et aux Communautés et sont gérés par des organismes spécifiques issus du démembrement de l'ancien ONEm : Office régional et communautaire de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm), Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (V.D.A.B.), Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEm), Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (I.B.F.F.P.).

chômage décentralisés géographiquement. Les dépenses en matière d'allocations de chômage et d'attente s'élèvent à quelque 170 milliards de francs l'an.

Les organismes de paiement privés syndicaux et l'organisme de paiement public, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), sont chargés d'introduire les demandes d'allocations auprès des bureaux du chômage de l'ONEm et de liquider les allocations aux bénéficiaires en se conformant aux indications de l'Office⁵. Ces organismes de paiement comportent des sections régionales et locales réparties sur l'ensemble du territoire.

1.2 Conditions d'admission

L'admission au bénéfice des allocations de chômage suppose le respect d'un certain nombre de conditions.

Les allocations pour chômage complet peuvent être octroyées au terme d'une période de travail salarié, tandis que les allocations d'attente peuvent être attribuées au terme des études.

Pour être admis aux allocations de chômage, l'intéressé doit prouver qu'il a presté un certain nombre de jours de travail salarié ou de jours assimilés au cours d'une période de référence qui précède immédiatement la demande d'allocations. Tant le nombre de jours de travail que la longueur de la période de référence sont directement proportionnels à l'âge du demandeur d'allocations.

Pour avoir droit aux allocations d'attente, le jeune travailleur doit avoir terminé des études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou du cycle secondaire inférieur de formation technique ou professionnelle dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par l'une des trois Communautés, et avoir effectué un stage d'attente comme demandeur d'emploi auprès des organismes régionaux de placement. L'inscription comme demandeur d'emploi doit être confirmée à la fin du stage. Le nombre de jours de stage varie selon l'âge du demandeur d'allocations.

1.3 Conditions d'indemnisation

Le chômeur qui satisfait aux conditions d'admission aux allocations de chômage ou d'attente n'est pas pour autant automatiquement indemnisable. Il doit notamment être involontairement privé de travail et de rémunération. L'abandon volontaire d'emploi et le licenciement pour des motifs non équitables entraînent une exclusion du droit aux allocations.

⁵ Article 24, 1er, 4° et 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

1.4 Catégories d'indemnisation

En matière d'allocations pour chômage complet, l'indemnisation est conditionnée par la rémunération perdue et la situation familiale du chômeur. Quant aux allocations d'attente, leur montant est déterminé par l'âge et la situation familiale. Il y a trois catégories de chômeurs. Les chefs de ménage (chômeurs ayant charge de famille) et les isolés perçoivent une indemnisation majorée. Les cohabitants perçoivent des indemnités dégressives dans le temps.

1.5 Circuit administratif d'un dossier de demande d'allocations

Le cheminement d'une demande d'allocations se résume de la façon suivante et est illustré par le schéma ci-après, qui reprend l'intervention des différents acteurs de l'assurance-chômage.

Muni (ou non) des documents requis, soit le C 4 délivré par l'employeur (1) ou le C 109/36 complété par l'établissement scolaire et l'organisme régional de placement (2), le demandeur d'allocations constitue un dossier auprès de l'organisme de paiement de son choix (3).

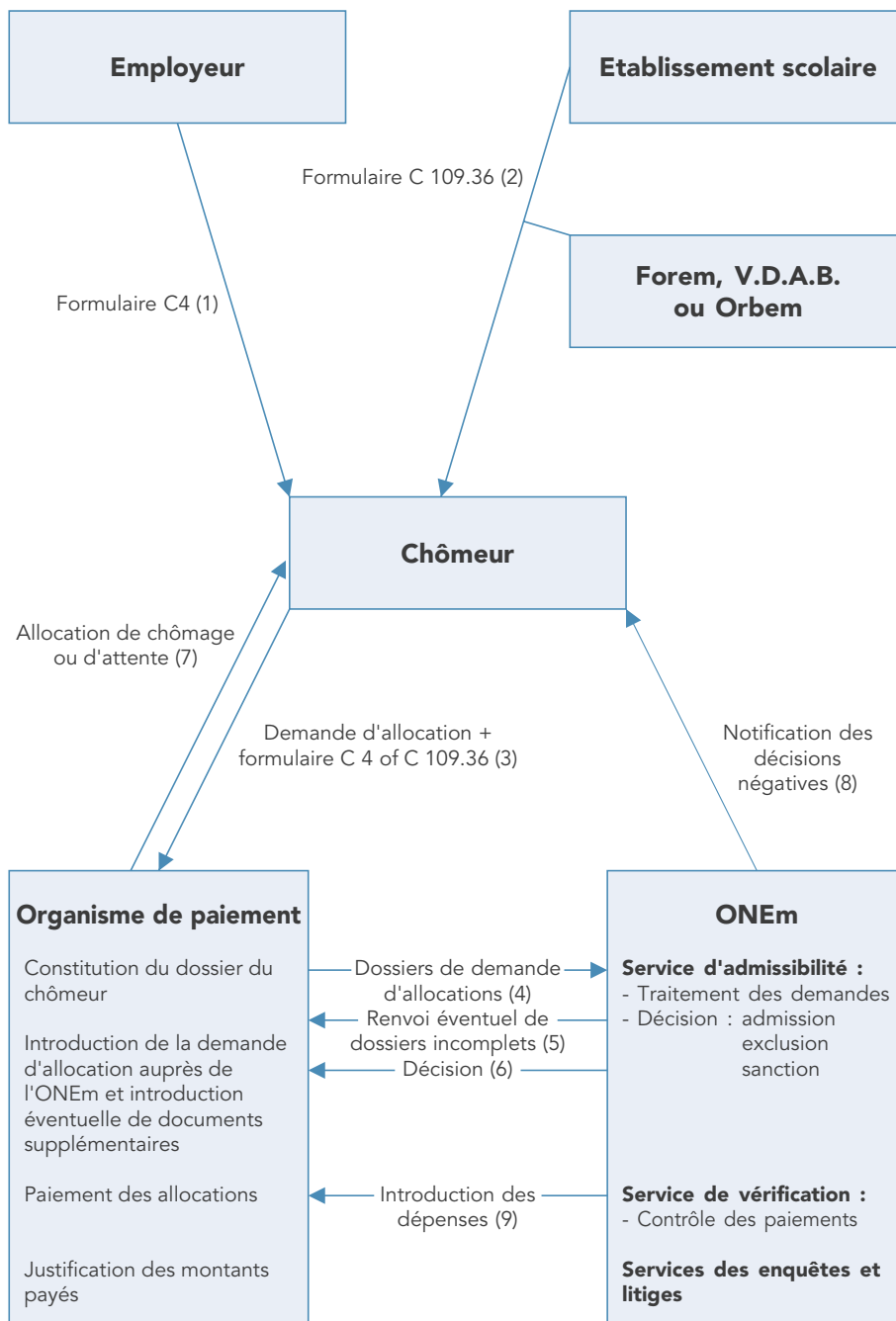
Les pièces requises une fois rassemblées, l'organisme de paiement adresse la demande d'allocations au bureau du chômage de l'ONEm, qui doit prendre une décision dans les 30 jours suivant la réception du dossier (4).

Le bureau du chômage peut estimer, soit que le dossier est incomplet – il est alors renvoyé à l'organisme de paiement pour complément d'information (5) –, soit qu'il est complet. Dans ce dernier cas, le bureau statue sur les droits de l'intéressé, éventuellement après enquête. Il peut décider de l'admettre au bénéfice des allocations, ou de l'exclure, temporairement ou définitivement.

La décision d'octroi ou de refus est communiquée à l'organisme de paiement (6). En cas de décision positive, celui-ci verse les sommes dues au chômeur (7).

Les décisions négatives, sanctions, exclusions, limitations, sont communiquées au demandeur d'emploi (8), qui dispose d'un recours devant le tribunal du travail. Depuis le 1er janvier 2000, les décisions favorables doivent également être communiquées à l'allocataire, conformément aux principes de la charte de l'assuré social.

Les versements effectués par les organismes de paiement sont vérifiés par un service spécialisé du bureau (9), qui s'assure que les allocations ont bien été payées conformément à la réglementation du chômage.



Circuit administratif d'une demande d'allocation

2 Objectifs du contrôle

Chaque année, les services de l'ONEm traitent environ 2,5 millions de demandes individuelles d'allocations. Il s'agit de premières demandes d'allocations nécessitant l'ouverture d'un nouveau dossier, mais également de réinscriptions et de déclarations modificatives ou confirmatives de situations données, à insérer dans des dossiers déjà ouverts.

Au sein de chaque bureau du chômage, le service d'admissibilité a pour mission d'examiner dans un délai déterminé les demandes d'allocations des chômeurs introduites par les organismes de paiement. La réglementation du chômage que ce service doit appliquer et faire respecter est à la fois dense, complexe et en perpétuelle mutation.

Le contrôle de la Cour a été motivé par une double constatation. D'une part, il n'existait pas d'évaluation, interne ou externe, de la manière dont l'ONEm s'acquitte de sa mission principale, qui est de statuer sur le droit aux allocations de chômage⁶. D'autre part, l'Office a, depuis quelques années, réduit considérablement les délais de traitement des dossiers.

Le contrôle de la Cour a porté sur l'ensemble des nouvelles demandes d'allocations de chômage et d'attente traitées par les bureaux de l'Office au cours d'une période de deux ans, de juillet 1995 à juin 1997. Au terme de cette première sélection, il restait environ 200.000 demandes d'allocations à examiner. C'est pourquoi un nombre significatif de dossiers a été sélectionné en recourant à une méthode de sondage.

Par ailleurs, le contrôle s'est focalisé sur les éléments-clés qui déterminent l'octroi ou le refus des allocations.

3 Méthodologie du contrôle

3.1 Critères d'évaluation

L'objectif poursuivi par la Cour consistait à porter une appréciation globale sur la manière dont l'ONEm s'acquitte de sa mission d'admission des chômeurs au bénéfice des allocations de chômage. Les critères d'évaluation ont porté non seulement sur le respect de la réglementation du chômage mais également sur certains aspects de la gestion des dossiers et sur leur contenu.

Au terme de cette analyse, une appréciation globale de la gestion de chaque dossier de demande d'allocation a été réalisée. Lorsqu'un dossier ne satisfaisait pas à un ou plusieurs critères suffisamment importants au point de remettre en cause la décision prise ou la manière dont elle a été prise, une évaluation globale négative (erreur) a été attribuée.

Certains dossiers, bien que ne faisant pas l'objet d'une évaluation globale négative, présentaient cependant des lacunes par rapport à un ou plusieurs critères. Ces déficiences (erreurs légères), parfois récurrentes, ont également fait l'objet d'une analyse.

⁶ L'ONEm est chargé d'octroyer divers types d'allocations, essentiellement chômage complet, chômage temporaire, prépensions et interruption de carrière. Les premières demandes d'allocations de chômage complet représentent, financièrement et en volume, la part la plus importante.

3.2 Méthode de sondage

Le contrôle des dossiers individuels s'est déroulé en deux phases.

Dans un premier temps, un échantillon représentatif de dossiers a été sélectionné sur une base scientifique éprouvée, la méthode du sondage aléatoire simple. Cet échantillon couvrait 11 des 30 bureaux du chômage.

Ensuite, afin de valider les résultats obtenus, une analyse de corroboration, basée sur un second échantillon de dossiers, a été réalisée dans trois autres bureaux.

Au total, près de 800 dossiers de premières demandes d'allocations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Résultats du contrôle et recommandations

Le point 1 est consacré aux dossiers ayant reçu une appréciation globale négative – erreur – et le point 2 aux dossiers contenant des déficiences – erreurs légères. Les erreurs constatées sont par ailleurs commentées et assorties de recommandations.

Enfin, une analyse succincte du système de contrôle de qualité, récemment mis en place par l'Office, est présentée au point 3.

1 Erreurs dans le traitement des dossiers

Compte tenu de l'erreur d'échantillonnage, matérialisée par la précision du sondage (1,8 %), la proportion d'erreurs commises par l'ONEm dans le traitement des dossiers de premières demandes d'allocations a une valeur probable de 4,9 % et une valeur possible comprise entre 3,1 et 6,7 % (4,9 % \pm 1,8 %). Le niveau de confiance de ce résultat est de 95%.

1.1 Absence de certains documents dans les dossiers

Le dossier complet du demandeur d'allocations se compose essentiellement de formulaires complétés par les employeurs, les organismes de placement, les établissements scolaires, les organismes de paiement et le chômeur lui-même. Dans certains dossiers, un élément indispensable faisait défaut, qui amenait à infirmer la décision du bureau du chômage. Ainsi, par exemple, un dossier ne comprenait la situation familiale de l'intéressé et celui-ci a été indemnisé au barème minimal. Un autre allocataire s'est déclaré redevable d'une pension alimentaire et a obtenu une allocation majorée, sans que la preuve, décision judiciaire ou autre, lui eût été demandée. Enfin, une période de maladie dont l'indemnisation n'a pas été attestée par la mutuelle a néanmoins été assimilée à la période de travail nécessaire pour obtenir les allocations de chômage. D'autres dossiers ne contenaient pas les documents de demande requis. Leur absence est sans doute imputable, pour une grande partie, à des erreurs de classement. Le contrôle a en effet permis de constater la présence, dans certains dossiers, de documents afférents à d'autres allocataires. Les dossiers sur papier sont constitués d'un nombre important de documents qui rend leur consultation peu aisée et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de système de classement spécifique. Les

pièces relatives à des demandes ultérieures sont parfois mélangées avec les précédentes.

La Cour a attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer la tenue des dossiers, tout en constatant que certains bureaux du chômage avaient déjà organisé un classement chronologique et la numérotation systématique des pièces lors de leur entrée.

1.2 Insuffisance de renseignements ou formulaires incomplets

Dans plusieurs dossiers, certains renseignements essentiels n'avaient pas été communiqués à l'ONEm. Faute de les réclamer, l'Office a donc statué sur la base de données incomplètes. Ainsi, la nature et le montant des revenus d'un parent invalide cohabitant avec le demandeur d'allocations n'étaient pas précisés ; ce chômeur aurait pu, sous certaines conditions, obtenir des allocations majorées. Dans un autre cas, les informations relatives aux prestations de travail (régime, rémunération), pourtant indispensables au calcul du montant de l'allocation, ne sont pas précisées. Enfin, dans différents dossiers de demande d'allocations d'attente, la date de fin d'études n'est pas mentionnée, alors qu'elle détermine le début du stage d'attente. Ces omissions sont vraisemblablement dues à la volonté d'accélérer les délais de traitement des dossiers. Réglementairement, la décision sur le droit aux allocations doit être prise dans un délai d'un mois prenant cours le lendemain du jour où le bureau du chômage est en possession du dossier complet⁷. Depuis plusieurs années, l'ONEm a développé une politique de réduction drastique de la durée de traitement des dossiers dans le souci d'indemniser au plus vite les allocataires. A cet effet, l'administration centrale de l'ONEm a ramené ce délai à environ 15 jours. S'il s'avère louable, cet objectif ne devrait cependant pas prévaloir sur la qualité du travail⁸. Or, le respect des délais est devenu le critère principal d'évaluation du travail des bureaux du chômage. Leur caractère impératif a conduit les agents des services d'admissibilité à statuer sur des dossiers qu'ils savaient incomplets, plutôt que de demander des renseignements complémentaires via l'organisme de paiement. De plus, l'ONEm renonce parfois à demander des renseignements complémentaires à l'organisme de paiement pour respecter non seulement les délais de traitement mais aussi l'objectif de l'administration centrale de l'Office, qui vise, dans la mesure du possible, à limiter cette demande à 8 % des dossiers introduits.

1.3 Erreurs dans la date d'admissibilité aux allocations

Les allocations de chômage ne peuvent être octroyées qu'à partir du premier jour où le chômeur est privé de revenus, tant professionnels que de remplacement. En matière d'allocations d'attente, l'indemnisation suit immédiatement le terme du stage d'attente. Dans certains cas, l'ouverture du droit n'a pas été accordée à la date déterminée par le dossier. Par exemple, l'ONEm n'a pas tenu compte du fait que le stage d'attente avait débuté avant la fin des études et qu'il devait, par conséquent, être prolongé ; suite à cette erreur, les allocations ont été accordées deux mois trop tôt. Pour un autre chômeur, le stage devait également être prolongé, mais,

⁷ Article 145 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

⁸ L'ONEm n'a, en effet, mis en place un contrôle de qualité de ses services que bien après avoir imposé une accélération du traitement des dossiers (voir point 2.3.).

en raison d'une erreur de calcul, les allocations ont été accordées prématurément. Enfin, un allocataire qui avait occupé un emploi salarié a vu, à tort, sa période de stage d'attente prolongée et n'a pas reçu les allocations qui lui étaient dues pour cette période.

L'ONEm devrait donc veiller aux nombreux événements susceptibles de modifier la durée théorique du stage d'attente et, partant, la date d'admission au bénéfice des allocations d'attente. Il importe également d'accorder une attention particulière à tout document insuffisamment complété par l'établissement d'enseignement, l'organisme de placement ou le demandeur d'allocations.

1.4 Décision d'admissibilité prématurée

Lors du contrôle, la Cour a constaté que 19 % des dossiers de nouvelles demandes d'allocations d'attente contenaient une attestation de fin de stage délivrée prématurément par les organismes régionaux de placement, que 11 % de ces dossiers avaient été introduits anticipativement par les organismes de paiement auprès de l'ONEm et que ce dernier avait, dans certains cas, pris la décision d'octroyer les allocations avant le terme du stage d'attente. Cette dernière pratique est contraire à l'article 36, § 1er, al. 1er, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, lequel prévoit que le jeune travailleur doit avoir accompli un stage d'attente pour obtenir le droit aux allocations. Le recours à des attestations de fin de stage d'attente délivrées prématurément, de même que l'introduction anticipée, par les organismes de paiement, des dossiers de demandes d'allocations d'attente, vident de leur substance deux principes importants de la réglementation du chômage, à savoir l'accomplissement du stage d'attente, qui, dans certains cas, peut être prolongé (maladie, séjour à l'étranger, travail en qualité d'étudiant, ...) et, au terme de celui-ci, la prise en considération de la situation familiale de l'intéressé. L'ONEm ne peut justifier une décision d'octroi par la simple supputation de la réalisation d'une condition essentielle d'admission au bénéfice des allocations, ni statuer sur les dossiers introduits prématurément par les organismes de paiement, ou les dossiers contenant des attestations de fin de stage délivrées anticipativement. Si la pratique des organismes régionaux de placement qui consiste à convoquer le chômeur avant la fin du stage d'attente procède une nouvelle fois du souci louable de réduire les délais de traitement, elle comporte néanmoins un important risque d'erreur.

1.5 Contrôle insuffisant des déclarations

A l'occasion de l'examen d'un dossier, l'agent du service d'admissibilité peut découvrir des situations particulières qui méritent une enquête à effectuer par le service des enquêtes ou litiges de l'ONEm. La plupart du temps, il s'agit de présomptions d'infractions à la réglementation du chômage, qui pourraient entraîner le refus total ou partiel du bénéfice des allocations. Certains dossiers paraissent ne pas avoir fait l'objet de toutes les diligences requises, soit qu'ils n'aient pas été transmis au service de contrôle, soit qu'ils l'aient été mais que les devoirs d'enquête demandés n'aient pas été exécutés. En ce qui concerne plus particulièrement les motifs de licenciement, il appartient à l'ONEm d'établir des critères clairs et uniformes pour juger s'ils sont acceptables ou non au regard de la réglementation du chômage. En effet, ces motifs, qui se sont parfois avérés ambigus, ne permet-

taient pas de se prononcer sur le caractère involontaire ou non du licenciement. Dans d'autres cas, le contrôle a mis en évidence des liens familiaux étroits entre le demandeur d'allocation et le dernier employeur. Une enquête s'avérait nécessaire pour s'assurer de la cessation effective du contrat de travail. Enfin, dans plusieurs dossiers, l'Office n'a pas vérifié la compatibilité d'activités accessoires avec le droit aux allocations. Sans doute le souci de respecter les délais de traitement peut-il à nouveau expliquer les raisons qui conduisent le service d'admissibilité à renoncer d'emblée à une enquête. Cependant, lorsque celui-ci introduit une demande sans que le service des enquêtes n'y donne suite, il est souhaitable que ce dernier justifie les raisons pour lesquelles les devoirs demandés n'ont pas été effectués.

1.6 Montant erroné des allocations

Suite à l'introduction tardive d'un document par l'allocataire, l'ONEm a révisé à la hausse, avec effet rétroactif, le montant des allocations octroyées et ce, contrairement à la réglementation du chômage. Dans un autre cas, l'Office a accordé des allocations d'attente, de quelque 11.000 francs par mois, alors que l'allocataire pouvait, selon les informations contenues dans son dossier, prétendre à des allocations de chômage d'environ 31.000 francs par mois. Jusqu'à présent, les décisions positives d'octroi des allocations n'étaient communiquées au chômeur ni par l'ONEm, ni par l'organisme de paiement. Les organismes ont longtemps été en désaccord concernant l'exercice de cette prérogative imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et celle instituant la charte de l'assuré social. La réglementation du chômage a cependant été adaptée aux dispositions de la charte par un arrêté royal et un arrêté ministériel du 30 avril 1999, applicables à partir du 1er janvier 2000. Les organismes de paiement assurent ainsi la tâche d'expliquer aux chômeurs les décisions positives d'octroi des allocations prises par les bureaux du chômage.

2 Déficiences dans le traitement des dossiers

Le contrôle a mis en évidence, dans d'autres dossiers, des lacunes moins importantes en apparence mais néanmoins constitutives d'erreurs potentielles. Les déficiences les plus fréquentes peuvent être regroupées en trois catégories.

2.1 Contrôle des obligations de l'employeur en matière de cotisations sociales

La retenue, par l'employeur, des cotisations sociales, dont celles afférentes au secteur du chômage, constitue une condition d'octroi des allocations de chômage⁹. Afin de vérifier le respect de cette condition, l'ONEm se base sur la déclaration de l'employeur, dans le document C 4, que cette retenue a bien été opérée. Cette mention ne constitue toutefois pas une preuve de la déclaration du travailleur à l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) ni, a fortiori, du paiement des cotisations sociales.

⁹ Article 37, § 1er, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage.

La réglementation du chômage pourrait dès lors être adaptée afin d'organiser un contrôle réel par le biais de la banque de données "L.A.T.G" de l'O.N.S.S.¹⁰.

2.2 Détermination exacte du droit aux allocations et motivation des décisions

Le calcul du nombre de jours de travail ou de stage constitue une phase déterminante dans le traitement d'un dossier et détermine en grande partie l'admissibilité d'un travailleur. Ce calcul est particulièrement complexe, notamment pour les travailleurs qui ont occupé de nombreux emplois successifs ou présentent une longue carrière professionnelle. Or, les modalités actuelles de calcul ne sont plus adaptées et présentent un risque substantiel d'erreur. Dans la majorité des cas, il n'existe aucune trace du cheminement suivi par le gestionnaire du dossier pour admettre ou exclure un travailleur du droit aux allocations, alors que cette précaution apparaît indispensable dans les cas complexes. Le même constat a été fait en ce qui concerne la détermination du montant de l'allocation, qui est établi sur la base de la rémunération perdue.

La Cour estime que l'utilisation d'une feuille de calcul standardisée permettrait un gain important de fiabilité. L'introduction d'un tel document aurait pour effet d'obliger l'agent à suivre une démarche logique et de faire un exercice d'auto-contrôle bien nécessaire. De même, la vérification des dossiers serait facilitée pour les contrôleurs, tant internes qu'externes. Les erreurs de traitement détectées permettraient de mettre en lumière les lacunes dans la formation des agents concernés et de limiter les risques de paiements indus. Par ailleurs, il appartient à l'ONEm d'établir un modèle uniformisé de ce document. La situation actuelle, où chaque bureau du chômage a développé un modèle sui generis plus ou moins complet, manque en effet de cohérence. Au delà, il semble que l'ONEm devrait logiquement se diriger vers une application automatisée des calculs. Il s'agit en effet d'opérations arithmétiques qui pourraient être réalisées au moyen d'un système bureautique bien conçu. L'informatisation de cette procédure pourrait permettre à la fois un gain de temps et de fiabilité.

2.3 Conception et utilisation des formulaires

Pour uniformiser et faciliter le traitement des dossiers, l'ONEm a créé un grand nombre de formulaires destinés à être complétés par les divers acteurs de l'assurance-chômage. Ces documents jouent un rôle essentiel : de leur contenu dépend en effet la qualité des décisions prises par l'ONEm. L'examen des dossiers a démontré que la conception et l'utilisation de certains documents de demande d'allocations n'offraient pas toutes les garanties requises. Les problèmes les plus courants sont les suivants :

- les formulaires reprennent rarement l'identité complète du demandeur d'allocations (numéro national, nom, prénom, adresse) ;

¹⁰ La banque de données de l'O.N.S.S. "Loon en Arbeidstijd Gegevens – Données salaires et temps de travail" enregistre toutes les informations relatives au paiement des cotisations sociales de l'employeur. Depuis peu, l'ONEm a, par lien informatique, accès à cette banque de données.

- certains documents ne sont pas totalement complétés ;
- une seule et même demande d'allocations comprend plusieurs exemplaires partiellement complétés du même document ;
- la qualité des personnes qui établissent ces documents n'est pas clairement établie.

Les documents photocopiés, surchargés, raturés sont à éviter. D'une manière générale, l'ONEm les refuse car ils sont également la source d'erreurs potentielles. Les documents de demande constituent la base de l'indemnisation du chômeur. Ils doivent être complétés avec grand soin par toutes les parties pour garantir la bonne application de la réglementation du chômage et l'octroi à chacun des allocataires des prestations qui lui sont réellement dues. Ici aussi, l'ONEm pourrait étendre le transfert informatique des données nécessaires, en particulier vis-à-vis des organismes de placement, et recourir de manière plus systématique aux données disponibles grâce à la Banque-Carrefour de la sécurité sociale.

3 Analyse du contrôle interne et service de garantie de qualité

L'ONEm a récemment mis en place, au sein des bureaux du chômage, des services spécialement chargés de garantir l'application correcte de la réglementation. Ces services ont développé un système de réexamen des dossiers et des décisions prises par les agents.

La méthode s'apparente à celle utilisée par la Cour lors du présent contrôle. Elle consiste à vérifier le traitement correct d'un certain nombre de dossiers sur la base de critères d'évaluation appelés éléments mesurés. Ce réexamen n'est pas systématique. Il porte sur un échantillon journalier de 4 % des dossiers traités, sélectionnés de manière aléatoire. Une gradation a été établie entre les erreurs. Celles ayant un impact financier sont considérées comme les plus importantes.

La mise en place récente de ce contrôle constitue un progrès sensible. Pour rappel, il n'existait jusqu'à présent aucune procédure de réexamen des dossiers à l'ONEm.

Cependant, ce système reste perfectible. En effet, effectué à tour de rôle par les agents du bureau du chômage, le réexamen interne des dossiers ne permet pas à l'agent chargé du contrôle de disposer de l'indépendance requise pour pouvoir apprécier objectivement le travail de ses propres collègues.

De plus, une éventuelle contestation des procédures en vigueur au sein du bureau est difficilement concevable dans la mesure où il s'agit de pratiques généralisées ou banalisées.

Par ailleurs, l'intervention du service de garantie de qualité de l'administration centrale de l'ONEm, lequel se limite en fait à effectuer un contrôle trimestriel dans les bureaux du chômage sur un petit nombre de dossiers, pourrait être étendu.

La Cour recommande dès lors de renforcer le contrôle de qualité par des équipes externes aux bureaux du chômage. Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que le délai de traitement des dossiers a été raccourci.

Conclusions

L'ONEm exerce sa mission dans un environnement particulièrement complexe. La réglementation qu'il doit appliquer est compliquée et en perpétuelle évolution.

Si une stabilisation des dispositions générales de la réglementation du chômage est intervenue ces dernières années, une telle évolution ne semble cependant pas se dessiner en ce qui concerne les nouveaux régimes qui ont été créés – activation des allocations, agences locales pour l'emploi (A.L.E.), etc. – et ce, malgré les souhaits maintes fois réitérés par l'administrateur général de l'ONEm¹¹. De plus, aucune évolution favorable n'est perceptible quant à la lisibilité de la réglementation du chômage.

Par ailleurs, la parcellisation des compétences en matière d'assurance-chômage confronte l'organisme à de multiples intervenants : les organismes de paiement chargés de constituer les dossiers et liquider les allocations, les organismes de placement des chômeurs (FOREm, V.D.A.B. et ORBEm), les services communaux (A.L.E., bureaux de présentation bi-mensuelle), ...

Dans ce contexte, le contrôle de la Cour s'est concentré sur les premières demandes d'allocations de chômage et d'attente ; il a porté sur environ 800 dossiers choisis de manière aléatoire. En aucun cas, ce choix ne s'est focalisé sur une série de cas litigieux déjà décelés par l'ONEm, ce qui aurait abouti à un taux d'erreur nettement supérieur et n'aurait dégagé qu'une vision exagérément négative de l'admission au bénéfice des allocations de chômage.

Ce contrôle laisse apparaître un taux de 4,9 % d'erreurs dans le traitement de ce type de dossiers par les différents bureaux du chômage de l'ONEm. Il s'agit, dans 4,1 % des cas, d'un traitement administratif incorrect et, dans 0,8 % des cas, d'une erreur dans l'attribution du droit, soit en faveur, soit en défaveur du chômeur.

Ce faible taux d'erreurs n'est cependant pas négligeable. Une extrapolation fait en effet apparaître que, parmi les 200.000 dossiers de premières demandes d'allocations de chômage ou d'attente, environ 10.000 d'entre elles n'auraient pas fait l'objet d'un traitement idéal. Dans certains cas, ces erreurs ont eu pour conséquence l'octroi, en tout ou partie, d'allocations indues, ou un refus injustifié de l'admission au bénéfice de ces indemnités.

Si leur impact budgétaire global est sans doute relativement faible au regard, notamment, de l'ensemble des dépenses de chômage, les conséquences sociales et humaines n'en sont pas moins inquiétantes, surtout en cas de refus injustifié d'accorder les allocations.

En l'absence de réaction de l'allocataire ou de son organisme de paiement, il y a effectivement peu de chance qu'une erreur soit jamais redressée, étant donné que la vérification des décisions est peu fréquente et que, jusqu'il y a peu, seules les décisions négatives, sanctions et exclusions, étaient communiquées par l'ONEm aux intéressés. En effet, en vertu de la charte de l'assuré social, les organismes de paiement se sont vu confier la mission de notifier aux chômeurs, en les clarifiant, les décisions positives d'octroi des allocations prises par les bureaux du chômage de l'ONEm.

¹¹ Voir les rapports annuels 1996 à 1998 de l'ONEm.

Les erreurs constatées peuvent être regroupées en deux catégories.

- Dans la première, l'ONEm a statué au départ de dossiers incomplets. Pour certains de ces dossiers, des documents manquaient ou des informations essentielles faisaient défaut. Pour d'autres, des contrôles ou des vérifications préalables indispensables pour un traitement correct n'ont pas été demandés ou effectués.
- Dans la seconde catégorie de cas, l'ONEm n'a pas appliqué correctement la réglementation, de sorte que le montant, le type d'allocations accordées ou encore la date d'indemnisation sont erronés.

Le contrôle a aussi mis en évidence certaines déficiences dans le traitement de dossiers susceptibles de remettre en cause la décision prise. Un certain manque de rigueur dans la tenue des dossiers sur papier et une absence de motivation des décisions prises ont ainsi été relevées : absence de feuille de calcul et de copie de la décision, mélange de pièces relatives à des demandes différentes.

En outre, la qualité des informations figurant dans les formulaires et communiquées notamment par les établissements scolaires et les organismes de placement est parfois contestable et insuffisamment vérifiée.

Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître et souligner que l'ONEm a développé, depuis quelques temps déjà, une stratégie intégrée et cohérente de gestion. Dans le cadre de sa mission légale et statutaire, il s'est fixé, notamment en matière d'admissibilité au bénéfice des allocations de chômage et d'attente, deux objectifs prioritaires difficiles à concilier, à savoir le paiement plus rapide des chômeurs complets et la garantie d'une application correcte de la réglementation.

Le contrôle a montré que, si le premier objectif, très louable au point de vue social, a été atteint, c'est parfois au détriment de la qualité de certaines décisions. La stratégie développée en vue d'assurer la rapidité dans l'octroi des allocations semble dès lors avoir atteint ses limites. Il y aurait lieu, désormais, de renforcer les mesures existantes en vue d'assurer la garantie d'une application correcte de la réglementation. C'est ainsi que l'Office pourrait améliorer de différentes manières la tenue des dossiers d'admission au bénéfice des allocations de chômage et d'attente, ainsi que la motivation de ses décisions d'indemnisation.

- Il importe notamment d'intensifier le contrôle de toutes les données sensibles faisant l'objet de simples déclarations de la part de l'employeur, de l'établissement scolaire, de l'organisme de placement, ou encore du demandeur d'allocations. Ceux-ci devraient, en outre, être sensibilisés à la justesse des informations communiquées.
- Il convient également de donner suite à toute demande d'enquête et d'accorder des délais suffisants pour le traitement des dossiers complexes ou litigieux.
- Enfin, les demandes d'allocations d'attente introduites avant la fin du stage ne devraient pas être acceptées, ni les décisions prématurées d'octroi des allocations autorisées.

L'ONEm pourrait faire bénéficier son service d'admissibilité, qui s'articule presque exclusivement autour de documents sur papier, des innovations informatiques qui ont permis à son service de vérification des paiements d'effectuer sa mission dans des conditions plus efficaces et plus sûres.

Une bureautique adaptée améliorerait la gestion de certains aspects des dossiers. Ainsi, pour chacun d'eux, une feuille de calcul informatisée reprenant la démarche de l'agent de l'ONEm pourrait augmenter la qualité des décisions et faciliter le contrôle interne et externe.

Les échanges de données informatisées entre l'ONEm et les autres partenaires de l'assurance-chômage grâce notamment à la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, devraient être développés.

Synthèse des réactions de l'ONEm

L'ONEm a été informé des différentes phases du contrôle et ses services y ont apporté leur collaboration. Au terme de cet examen, une réunion contradictoire a été organisée, durant laquelle l'Office a pu formuler ses remarques à propos du rapport provisoire de la Cour.

L'ONEm est conscient que l'amélioration de la gestion de l'admission au bénéfice des allocations de chômage constitue le défi principal qu'il doit relever à l'aube du XXI^e siècle.

L'Office a largement souscrit aux remarques et suggestions de la Cour. Il a fait état des projets en cours ou encore à mettre en œuvre pour améliorer la qualité des décisions prises.

La plupart d'entre eux s'articulent autour des axes suivants.

- Introduction de nouvelles techniques de traitement des dossiers.

Sans informatiser complètement l'admissibilité, il s'agit de recourir plus intensivement à des outils d'aide bureautique, notamment pour le calcul des journées de travail, et aux transferts informatisés de données, grâce notamment à la Banque-Carrefour de la sécurité sociale.

- Renforcement de la collaboration entre le service d'admissibilité et les autres services des bureaux du chômage de l'ONEm (contrôle, vérification, ...) et également avec les autres organismes exerçant une mission dans le cadre de l'assurance-chômage.
- Sensibilisation accrue des organismes de paiement aux conséquences des dossiers mal gérés ou incomplets.
- Eviter, par des actions proactives, les renvois de dossiers.
- Rappel aux différents intervenants du caractère contraignant des conditions de réalisation du stage d'attente.

En particulier, il est inadmissible que les bureaux du chômage accordent le droit aux allocations d'attente avant la fin du stage et que des dossiers soient introduits par les organismes de paiement avant ce terme, ou qu'ils contiennent des attestations des organismes de placement établies anticipativement. L'ONEm souhaite cependant pouvoir examiner, avant la fin du stage d'attente, si les conditions d'étude sont satisfaites par le demandeur d'allocations.

- Informatisation de la gestion des enquêtes.

Toute demande devra désormais faire l'objet d'un suivi.

- Concrétisation des dispositions de la charte de l'assuré social par la notification systématique des décisions prises à l'égard du demandeur par le biais d'une information adaptée.
- Amélioration du contrôle mené par le service de garantie de la qualité.
La sélection aléatoire des dossiers à vérifier et le contrôle externe effectué par les équipes de l'administration centrale doivent apporter plus d'objectivité et d'homogénéité au contrôle.

L'Office a encore précisé que la norme en matière de délai de traitement ne serait pas renforcée et qu'elle ne s'applique pas aux dossiers les plus complexes (5 %).

Réaction de la ministre

Le rapport de la Cour a ensuite été transmis¹² à la ministre chargée de l'Emploi. Celle-ci a informé la Cour qu'elle lui répondrait après avoir consulté l'organisme compétent¹³.

¹² Lettre du 8 mars 2000.

¹³ Dépêche du 24 août 2000.

dépôt légal	D/2000/1128/2
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be