

Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem - Rapport Dulbea N°19.03

Rennoir & Tojerow (2019)

A grasp of the topic >>

Le contrôle de la disponibilité des chômeurs faisait partie des compétences fédérales « régionalisées » au 1^{er} juillet 2014 dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Cette régionalisation concernait, d'une part, la mise en œuvre des procédures de contrôle de la disponibilité (y compris l'octroi des sanctions y afférentes) et, d'autre part, l'octroi de dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail. Au 1^{er} janvier 2016, ces deux compétences ont été opérationnellement reprises par la Région wallonne et confiées à son service public de l'emploi déjà responsable des activités liées à l'accompagnement et à la formation des demandeurs d'emploi (Forem). Au regard des enjeux pour le Forem liés à cette régionalisation, cette étude évalue qualitativement le dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs qui a été mis en place au sein du Forem, à partir d'exercices de benchmarking (théorique, empirique, institutionnel et juridique) et d'enquêtes de terrain (entretiens collectifs et individuels) réalisées auprès de parties prenantes des services publics de l'emploi en Belgique (Forem, Actiris, ADG et VDAB).

Key contributions

- L'**intégration du contrôle** de la disponibilité des chômeurs au Forem et le **processus de rapprochement** développé avec l'accompagnement (uniquement avec les agents « conseillers référents ») offrent une **meilleure vue du parcours global d'insertion professionnelle** des demandeurs d'emploi wallons ;
- Si le choix d'**exercer le contrôle** dans un **service indépendant de l'accompagnement** n'a pas eu d'impact sur sa **mise en œuvre « opérationnelle »**, il a néanmoins maintenu une **séparation** (professionnelle et culturelle) importante entre les métiers de conseillers référents (accompagnement) et d'évaluateurs (contrôle) que les **mécanismes d'articulation** et d'**objectivation** développés par le Forem n'ont pas encore réussi à atténuer.

Introduction

Au cours de la 6^{ème} réforme de l'État (2012-2014), des compétences de l'État fédéral ont été transférées vers les Entités fédérées pour un montant estimé à 20,4 milliards d'euros. Une partie de ce transfert concernait la régionalisation de plusieurs dispositifs d'allègement du coût du travail (environ 2,6 milliards d'euros), d'autres dispositifs « actifs » de la politique de l'emploi (environ 2,1 milliards d'euros), mais également d'une importante disposition de la réglementation fédérale du chômage (environ 46,2 millions d'euros), à savoir le contrôle de la disponibilité des chômeurs sur le marché du travail. Si la régionalisation « juridique » de cette compétence de contrôle a eu lieu au 1^{er} juillet 2014, sa date de reprise effective a différé selon les Entités fédérées (1^{er} janvier 2017 en Région de Bruxelles-Capitale et 1^{er} janvier 2016 dans les deux autres Régions et la Communauté germanophone). Entre ces deux dates, en vertu d'un principe de continuité, c'est l'ONEM qui a continué à exercer ce contrôle de la disponibilité. Depuis cette reprise effective, ce sont donc les services publics de l'emploi des Entités fédérées susmentionnées qui exercent à la fois la fonction d'accompagnement (conseil, placement et formation) des chômeurs vers l'emploi et la fonction de contrôle (y compris la fonction de sanction). La fonction d'indemnisation (la compétence d'exécution matérielle des sanctions) est quant à elle restée une compétence fédérale exercée par l'ONEM, en collaboration avec les organismes de paiement.

Partant de ce contexte institutionnel, cette étude analyse l'efficacité de l'actuel mode d'organisation des dispositifs du Forem liés à l'accompagnement et au contrôle sur le parcours d'insertion professionnelle des chômeurs wallons. Elle s'interroge aussi sur la possibilité et/ou la pertinence de faire évoluer l'actuel mode d'organisation du Forem vers une autre forme organisationnelle possible en examinant, d'une part, les modèles organisationnels en vigueur au sein des autres Entités fédérées belges (Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) également concernées par l'organisation, la coordination et l'exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) et en identifiant, d'autre part, d'éventuelles autres options organisationnelles possibles au niveau international.

Methodology

L'étude se base, d'une part, sur la réalisation de plusieurs exercices de benchmarking (théorique, empirique, institutionnel, juridique, historique, national et international) et, d'autre part, sur la réalisation d'enquêtes de terrain (rencontres individuelles et entretiens collectifs) effectuées auprès de diverses parties prenantes des différents services publics de l'emploi en Belgique (Forem, VDAB, Actiris et ADG).

En vue de détecter d'autres options organisationnelles possibles (accompagnement et contrôle) que celles appliquées actuellement en Belgique, nous passons en revue les pratiques organisationnelles actuellement en vigueur au niveau international. Bien qu'implémentées dans des contextes socio-économiques, culturels, politiques et institutionnels différents, cette démarche cherche, d'une part, à savoir si les pratiques organisationnelles récemment mises en place au sein des entités fédérées belges compétentes (notamment en Région wallonne - Forem) s'inscrivent dans la tendance internationale et, d'autre part, à déceler, tel que mentionné dans la définition générale du benchmarking, d'éventuelles « meilleures pratiques » qui pourraient à moyen/long terme être implémentées par le Gouvernement de la Région wallonne en vue d'améliorer les performances du Forem, que ce soit en termes d'accompagnement vers l'emploi, de contrôle de la disponibilité sur le marché du travail et/ou, de manière plus globale, d'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi. En vue de nourrir cet exercice global de benchmarking au niveau théorique et empirique, nous passons également en revue la littérature empirique portant sur les dispositifs de suivi de la recherche d'emploi (les effets des dispositifs de contrôle de la disponibilité

et/ou du comportement de recherche d'emploi auxquels les chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi sont périodiquement soumis, les effets des sanctions, etc.).

Results

Au 1^{er} janvier 2016, à la suite de diverses démarches préparatoires réalisées par les pouvoirs publics wallons au cours de la phase de transition institutionnelle (analyse des enjeux liés à la régionalisation des compétences, cartographie des risques liés au processus de contrôle, analyse SWOT portant sur le modèle organisationnel établi en interne, aménagement des locaux, etc.), un service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » était opérationnel au Forem et ses agents « évaluateurs » disposaient des outils nécessaires à la mise en œuvre des différentes procédures de contrôle prévues au sein du cadre normatif fédéral en la matière.

Globalement, au lendemain de la 6^{ème} réforme de l'État, l'intégration du contrôle au Forem et le processus de rapprochement développé par la suite avec l'accompagnement (uniquement avec les agents « conseillers référents »), via divers mécanismes d'articulation et d'objectivation, offrent une meilleure vue du parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi wallons et permettent plus de cohérence dans le suivi de celui-ci. Au niveau opérationnel, les activités de maîtrise du processus de contrôle (règles, procédures, instructions, monitoring, etc.) sont documentées et accessibles aux différents intervenants (responsables, agents de terrain, etc.), et font aussi l'objet de mises à jour régulières (notamment induites par un processus d'amélioration continue des activités). Néanmoins, si le choix d'exercer le contrôle dans un service indépendant de l'accompagnement n'a pas (n'a pas eu) d'impact sur sa mise en œuvre « opérationnelle », il a maintenu une séparation (professionnelle et culturelle) encore importante entre les métiers de « conseillers référents » (accompagnement) et « d'évaluateurs » (contrôle) que les mécanismes d'articulation et d'objectivation du Forem n'ont pas encore réussi à atténuer.

À l'instar de la Région wallonne, les trois autres entités fédérées belges ont décidé d'intégrer le contrôle de la disponibilité des chômeurs dans leurs services publics de l'emploi déjà responsables des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (VDAB, Actiris et ADG). Elles ont aussi opté pour l'établissement d'une Direction à gestion distincte pour le contrôle du comportement de recherche d'emploi. Si les choix semblent converger au niveau organisationnel (organisme d'intérêt public unique) et hiérarchique (directions à gestion distincte), la dynamique professionnelle mise en place par le VDAB diverge fortement de celle des trois autres services publics de l'emploi. En effet, la Région flamande n'a pas entrepris une fusion des métiers du contrôle (facilitateur (suivi/évaluation) et auditeur (sanctions) = évaluateur) mais elle a fusionné les métiers de conseiller référent et de facilitateur de l'ONEM au sein d'un nouvel agent dénommé « médiateur » exerçant donc aujourd'hui de l'accompagnement (conseil) et une partie du contrôle (suivi/évaluation). En effet, le suivi du comportement de recherche d'emploi a directement été intégré par le VDAB dans son processus de médiation au travail (constituant sa vision centrale) et présenté comme étant l'un des outils à disposition des médiateurs pour accompagner les demandeurs d'emploi vers le marché du travail. Lors de chaque contact avec un demandeur d'emploi, le médiateur doit évaluer/profiler sa situation par rapport à la recherche d'emploi. Ce profilage permet de scinder les demandeurs d'emploi : les demandeurs d'emploi « autonomes » (évaluation sur la base du dossier = fonction de contrôle) et les demandeurs d'emploi « non autonomes » (soutien personnel, contrat formel et contrat ultime = fonctions de médiation et de contrôle). Précisons que cette situation (statut) peut évoluer à tout moment au cours de la médiation au travail (vision itérative).

Les principales plus-values du modèle de médiation du VDAB sont, d'une part, qu'il permet de baliser les médiateurs dans les démarches qu'ils doivent entreprendre avec les demandeurs d'emploi (association d'une fonction au statut du demandeur d'emploi à un moment donné dans le temps) et, d'autre part, qu'il permet d'allouer efficacement les ressources (temps et capital humain) en fonction des besoins réels d'un demandeur d'emploi

quelconque à un moment donné (accompagnement seulement si nécessaire mais contrôle standard permanent pour tous les demandeurs d'emploi), mais aussi en fonction des capacités (ressources) de l'organisme à un moment donné dans le temps.

Policy implications

Les recommandations et pistes de réflexion proposées dans l'étude constituent des supports et des outils pouvant être utilisés par le Forem dans le cadre de l'organisation de ses (futures) activités d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi wallons.

L'actuel modèle organisationnel établi du Forem n'est pas encore totalement efficient et certaines adaptations techniques et procédurales, notamment au niveau des articulations (partage des informations entre les agents du Forem), devront encore être apportées au cours des prochaines années (soit à court/moyen terme). Au cours de cette période d'optimisation (1^{ère} démarche), le Forem peut également tester la viabilité, dans le cadre d'un projet-pilote développé au sein de l'une de ses Directions territoriales ou sous-régions, d'une autre forme organisationnelle possible comme, par exemple, le modèle de médiation au travail utilisé par le VDAB (2^{ème} démarche). La réalisation de ces deux démarches en parallèle s'avère essentielle. En effet, si le projet-pilote arrivait à la conclusion que l'implémentation d'un nouveau modèle au Forem n'est pas judicieuse, alors, le cas échéant, le Forem disposerait toujours de son modèle actuel mais « optimisé », en vue de garantir l'exécution des missions d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi qui lui sont aujourd'hui institutionnellement dévolues.

Par ailleurs, cette approche à deux niveaux, dans le cas où le test serait concluant, permettrait de plus facilement convaincre les différentes parties concernées de la pertinence d'une évolution professionnelle et organisationnelle du Forem.

References

Rennoir, M., & Tojerow, I. (2019). *Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en oeuvre au sein du Forem. Dulbea policy report 19.03*

Link to the article →

<https://dulbea.ulb.be/files/ce7be36cd9172f3299a269a1b4568a98.pdf>



Authors, personal sites:

Malory Rennoir,

<https://dulbea.ulb.be/#/>

Ilan Tojerow,

<http://homepages.ulb.ac.be/~itojerow/>



Related Studies:

- De Brouwer et al. (2019). The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment? (April 2019). IZA Discussion Paper No. 12304.

- Dumont, D. (2015). L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? Revue belge de sécurité sociale, n°57(2), 307-409.

- Marinescu, I. E. (2017). Job search monitoring and assistance for the unemployed. IZA World of Labor.



Find out more about our research on Twitter: [@Dulbea_ULb](https://twitter.com/Dulbea_ULb).